



AUGUST 2016

DK2025

– ET STÆRKERE DANMARK

#Helhedsplan

REGERINGEN



Få et samlet overblik over
Helhedsplan - for et stærkere Danmark
på regeringen.dk

#Helhedsplan

DK2025

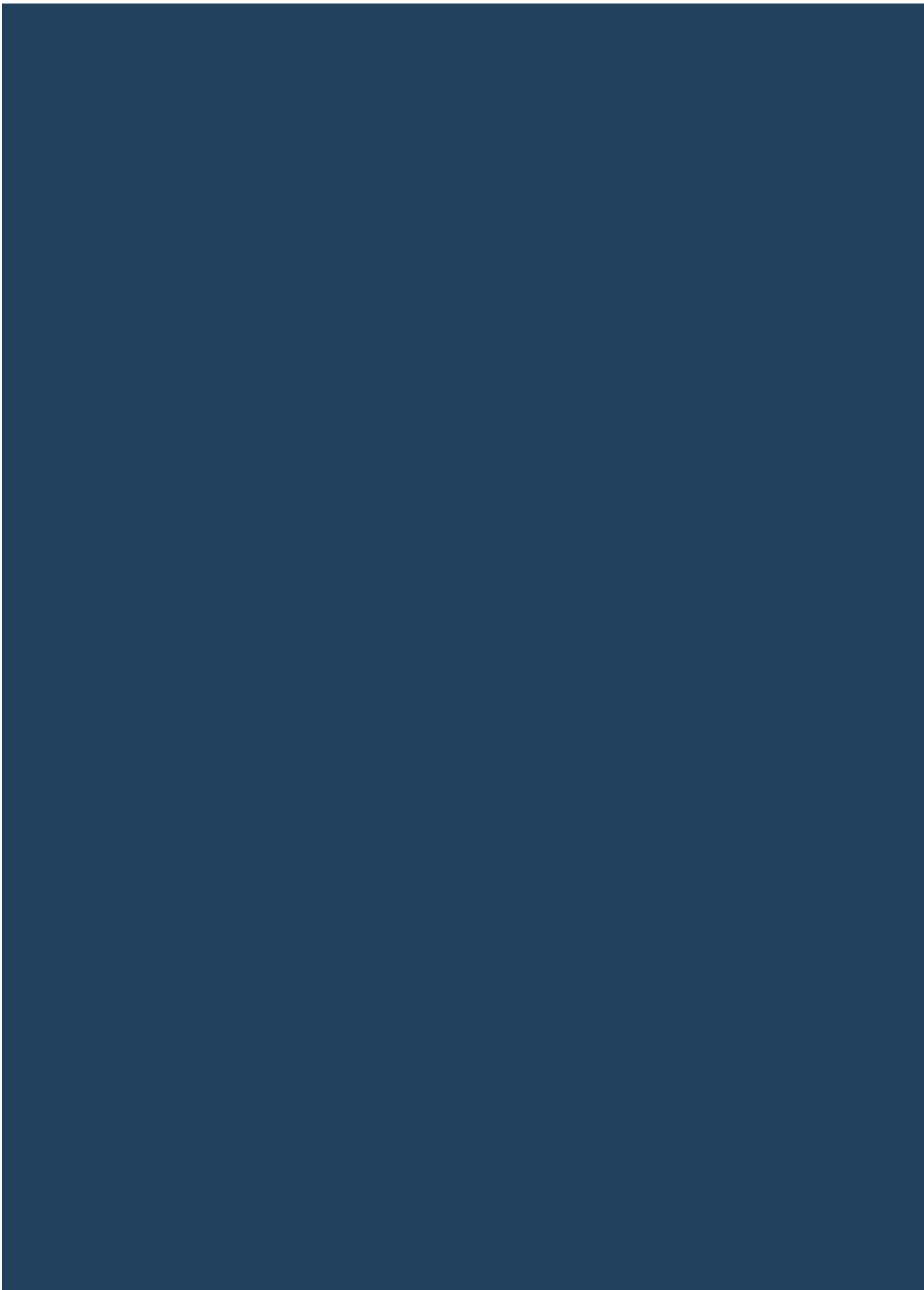
- ET STÆRKERE DANMARK



Indhold

1.	Et stærkere Danmark.....	7
1.1	Udfordringer og løsninger på vej mod 2025.....	7
1.2	Ambitiøse mål frem mod 2025.....	14
1.3	Råderum og oversigt over nye tiltag.....	16
1.4	Et Danmark med mere vækst og beskæftigelse.....	19
	Bilag 1A. Udfordringer for dansk økonomi.....	26
2.	Mål og prioriteringer i finanspolitikken.....	39
2.1	Ansvarlig økonomisk politik og nye prioriteringer.....	39
2.2	Mål om balance på den strukturelle saldo i 2025.....	41
2.3	Skatte- og afgiftspolitik frem mod 2025.....	45
2.4	Rammer for udgiftspolitikken frem mod 2025.....	47
2.5	Årene efter 2025 og finanspolitisk holdbarhed.....	58
	Bilag 2A. Råderum målt i forhold til beregningstekniske principper.....	65
	Bilag 2B. Finansieringsoversigt.....	68
	Bilag 2C. Prioriteringsoversigt.....	69
3.	Lavere skat, flere i arbejde og færre på overførsler.....	71
3.1	Indledning og sammenfatning.....	71
3.2	Potentiale for øget beskæftigelse.....	73
3.3	Regeringens reforminitiativer – <i>JobReform fase II</i>	82
	Bilag 3A. Reformen har øget beskæftigelsen.....	98
4.	Dynamisk og produktiv erhvervsliv.....	103
4.1	Indledning.....	103
4.2	Lav produktivitetsvækst dæmper Danmarks vækstpotentiale.....	106
4.3	Pejlemærker for regeringens vækstindsats.....	109
4.4	Gode investeringsvilkår og bedre adgang til egenkapitalfinansiering.....	115
4.5	Iværksætterindsats og vækstvirksomheder.....	119
4.6	Lavere omkostninger gennem afskaffelse af PSO-afgiften og effektiv forsyning.....	121
4.7	Velfungerende markeder i en global økonomi og færre byrder.....	126
4.8	Vækstmuligheder ved digitalisering.....	130
	Bilag 4A. Forudsætninger for familietypeberegningerne.....	133
5.	Videregående uddannelser der bidrager til vækst og velstand.....	141
5.1	Indledning og sammenfatning.....	141
5.2	Generelle udfordringer på uddannelsesområdet.....	143
5.3	Regeringens ambitioner for uddannelsesområdet.....	147
5.4	Politiske tiltag skal understøtte regeringens ambitioner på uddannelsesområdet.....	151

6.	Tilpasning til øget levetid	159
6.1	Indledning og sammenfatning	159
6.2	Levetidsindeksering fremtidssikrer velfærden	160
6.3	Levetiden stiger hurtigere end forventet	163
6.4	Regeringens forslag: Mere fair fordeling mellem generationer	165
6.5	Seniorfleksjob	167
6.6	Effekter på offentlige finanser og vækst	168
	Bilag 6A. Sund aldring	172
	Bilag 6B. Forventet pensionsperiode	175
	Bilag 6C. Bilagstabeller	177
7.	Styrket pensionsopsparing	181
7.1	Et godt pensionssystem skal gøres endnu stærkere	181
7.2	Udfordringer i pensionssystemet	190
7.3	Forslag til en styrkelse af pensionssystemet	198
7.4	Større afkast af pensionsopsparing	203
	Appendiks A. Det samfundsøkonomiske forløb	211
	Bilagstabeller	233



1. Et stærkere Danmark

1.1 Udfordringer og løsninger på vej mod 2025

Verden omkring os er blevet mere usikker. Det økonomiske opsving er i mange lande trægt, og briterne har besluttet at forlade EU. Europa er udfordret af den internationale flygtninge- og migrantkrise, og internationale spændinger er taget til. Globalisering, digital omstilling og ny teknologi giver nye muligheder, men også udfordringer. Med den øgede usikkerhed, der præger verden, er det så vigtigt som nogensinde at have en god og stærk økonomi i Danmark.

Vi har på mange måder et stærkt udgangspunkt. Vi er i dag et af de rigeste lande i verden. Beskæftigelsen er høj og ledigheden lav. Vi har en høj grad af lige muligheder, og sammenlignet med andre lande er forskellene mellem rig og fattig begrænsede.

Samtidig er der både ude og hjemme en høj tillid til dansk økonomi. Den tillid har vi opbygget i fællesskab. Vi har en god tradition for at planlægge den økonomiske politik i et flerårigt perspektiv, så vi i god tid kan tage hånd om fremtidige udfordringer.

Med *Genopretningsaftalen* fra 2010 og *Reformpakken 2020* fra 2011 tog vi afgørende skridt til at bringe Danmark tilbage på ret kurs oven på den globale finanskriser. Når vi i dag står med en kraftigt stigende beskæftigelse og mulighed for fortsat fremgang, skyldes det i høj grad, at vi dengang traf de svære, men nødvendige beslutninger.

Med *DK2025 – Et stærkere Danmark* tager vi næste skridt og lægger de overordnede spor og rammer for den økonomiske politik frem mod 2025, *jf. figur 1.1*. Vi sætter ind over en bred front med en plan, som sætter ambitiøse mål for dansk økonomi, og som indeholder tiltag, der indfrier størstedelen af disse mål allerede nu. Det skaber plads til at forbedre både den nære velfærd – det familierne har til overs til sig selv – og den kollektive velfærd på centrale områder som sundhed og ældrepleje.

Figur 1.1
Danmark rustet til fremtiden – nye mål frem mod 2025

Mere vækst, beskæftigelse og råderum i dansk økonomi via...

Indsatsområde 1: Flere i arbejde, færre på overførsler
Indsatsområde 2: Et dynamisk og produktivt erhvervsliv

Ansvarlig økonomisk politik er...

Fundamentet: Der skal være balance på den strukturelle saldo i 2025, og de offentlige finanser skal styrkes frem mod 2045

For vi har stadig udfordringer, der skal tages hånd om. Udfordringerne er måske ikke så akutte, som da vi stod midt i den økonomiske krise. Men de er der, og de er vigtige at tage hånd om.

Selv om ledigheden nu falder, og væksten er tilbage, så er væksttempoet fortsat lavt, og virksomhederne holder stadig igen med at investere. Vi skal skabe grundlag for højere vækst, så fremgangen i levestandarden kan stå mål med det, vi har været vant til, og med vores nabolande.

Omkring 800.000 danskere i den arbejdsdygtige alder modtager overførselsindkomst fra det offentlige. For omkring 100.000 danskere er gevinsten ved at tage et job i dag begrænset. Og der vil – selv når alle tidligere reformer er fuldt indfaset – fortsat være omkring 50.000 i 2025. Når for mange står uden for arbejdsmarkedet, er det et økonomisk tab for den enkelte og en udfordring for samfundsøkonomien.

Samtidig er råderummet i den offentlige økonomi stramt i de nærmeste år. De offentlige finanser er ramt af lavere oliepriser, og udgiftspresset er øget som følge af det høje antal flygtninge sidste år. Når vi ser længere frem, står vi over for en årrække med pres på de offentlige finanser fra den demografiske udvikling. Danskernes levetid er steget hurtigere end ventet for blot få år siden, og den aftalte indeksering af aldersgrænserne for efterløn og pension er kommet agterud. Samtidig vil det være små årgange, der træder ind på arbejdsmarkedet. Dermed vil der være færre, der bidrager til den offentlige økonomi, og flere, der modtager offentlige ydelser.

Middelmådig vækst, høje udgifter til passiv forsørgelse og et snævert råderum til nye tiltag står ikke mål med regeringens ambitioner. Hvis vi skaber nyt råderum og vækst, kan vi markant forbedre vores muligheder.

En forudsætning for, at der er plads til at udvikle både den nære og den kollektive velfærd, er, at vi har en stærk og dynamisk privat sektor. Gode rammevilkår for erhvervslivet muliggør, at vi som land kan udnytte de nye muligheder, den teknologiske udvikling og digitaliseringen – herunder deleøkonomien – kaster af sig. Vi skal øge virksomhedernes tilskyndelse til at investere og tiltrække udenlandsk kapital. Vi skal skabe bedre betingelser for at starte nye virksomheder og få dem til at vokse og nå ud på verdensmarkedet. Vi skal sørge for, at uddannelserne er rettet mod erhvervslivets behov. Og vi skal sikre, at det kan betale sig at arbejde og gøre en ekstra indsats. Det vil øge produktiviteten og gøre Danmark rigere.

Vi står også foran andre opgaver, som er vigtige for vores fælles samfund.

Omkring 750.000 voksne sparer ikke – eller kun i begrænset omfang – op til alderdommen via egen pensionsordning. Den enkelte kommer til at stå økonomisk dårligere i sin alderdom med svagere muligheder for selvforsørgelse. Det bidrager til, at fællesskabet i høj grad må tage over og kompensere for den manglende opsparing. Samtidig er udbyttet af pensionsopsparing navnlig i den sidste del af arbejdslivet lavt for mange sammenlignet med anden opsparing. Det udfordrer de arbejdsmarkedspensioner, som er centrale for pensionssystemets holdbarhed. De ubalancer skal vi rette op på.

Samtidig skal vi sikre tryghed for boligejere, når der kommer nye og mere retvisende ejendomsvurderinger. Og vi skal sikre finansiering af omstillingen til grøn energi (PSO) på en måde, som er omkostningseffektiv og overholder vores internationale forpligtelser.

Udfordringerne kan håndteres, hvis vi træffer de rigtige valg. Vi har et stærkt udgangspunkt. Og vi har før vist, at vi i fællesskab kan tage de nødvendige beslutninger. Med regeringens udspil til *DK2025 – Et stærkere Danmark* kan vi skabe bedre betingelser for vækst, velstand og velfærd i fremtiden. Så Danmark også fremover vil have en stærk økonomi i en urolig verden. Og så vi også fremover vil være et af verdens rigeste lande med en stærk sammenhængskraft. En oversigt over 2025-planens løsninger til at håndtere de økonomisk-politiske udfordringer fremgår af boks 1.1.

Boks 1.1

Ambitiøse mål viser vejen til at håndtere udfordringer for dansk økonomi

Udfordringer	Nye mål og prioriteringer
<ul style="list-style-type: none"> • Væksten er lav – selv i en situation hvor beskæftigelsen stiger kraftigt. Væksttempoet er udfordret af en svag produktivitetsvækst og lave private investeringer. Vi risikerer samtidig, at opsvinget bremses af mangel på arbejdskraft. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vækstgrundlaget skal øges med 65 mia. kr. frem mod 2025. Vi vil skabe bedre vilkår for erhvervslivet og for investeringer i Danmark. Vi vil øge arbejdsudbuddet via lavere skat på arbejde og justeringer af overførsler.
<ul style="list-style-type: none"> • Mange har kun begrænset økonomisk gevinst ved at tage et job. Og mange i den arbejdsdygtige alder forsørges af det offentlige. Høj marginalskat gør det sværere for virksomheder at rekruttere og fastholde nøglemedarbejdere. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gevinsten ved at være i job skal øges via lavere skat for bl.a. lave og almindelige indkomster. Og via justeringer af overførsler. Skatten på den sidst tjente krone nedsættes for indkomster op til 1 mio. kr. om året.
<ul style="list-style-type: none"> • Rammerne for den offentlige økonomi er stramme i de nærmeste år. Råderummet er kraftigt indskrænket af lavere olieindtægter fra Nordsøen. Og vi er på vej ind i en lang periode, hvor de offentlige finanser presses af demografisk modvind. Det skyldes bl.a., at danskernes levetid er steget hurtigere end ventet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nye tiltag skal øge råderummet, så der er råd til velfærd og tiltag, der øger investeringer og beskæftigelse. Pensionsalderen øges med seks måneder, så den bedre følger levetidsudviklingen. Sammen med et mål om balance på de offentlige finanser i 2025 håndteres en stor del af den såkaldte hængekøjeudfordring.
<ul style="list-style-type: none"> • Hvis der ikke er styr på flytningestrømmen til Danmark, øges presset på de offentlige udgifter, og integrationen bliver vanskeligere. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vi skal sikre, at vi har styr på antallet af flytninge, og flere af de flytninge, som lever her i landet, skal i job, så de kan forsørge sig selv.
<ul style="list-style-type: none"> • Der er behov for at styrke vores kernevelfærd inden for blandt andet sundhed og ældrepleje og for øget tryghed i forhold til kriminalitet og terror. Vi skal bruge pengene bedre i det offentlige. 	<ul style="list-style-type: none"> • Den offentlige udgiftsvækst skal være positiv, men moderat. Vi skal løse opgaverne smartere og prioritere skarpt til gavn for borgerne. Der afsættes puljer målrettet velfærd og sikkerhed.
<ul style="list-style-type: none"> • Flere unge skal vælge en uddannelse rettet mod fremtidens private job og i højere grad gennemføre uddannelsen på normeret tid. Vi skal håndtere pres på SU-systemet fra et stigende antal udlændinge. Samtidig skal kvaliteten af vores uddannelser og forskning have et målrettet løft. 	<ul style="list-style-type: none"> • Der afsættes en kompetencepulje til et løft af kvalitet i uddannelser, forskning mv. SU'en omlægges, så stipendium og låneadgang udgør lige store dele, og stipendiet begrænses til normeret tid. SU-lån gøres rentefrit under studietiden, og dimittender får øget beskæftigelsesfradrag.
<ul style="list-style-type: none"> • For mange sparer ikke op til egen pension, og for mange har lavt udbytte af pensionsopsparing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle skal spare op til pension, og tilskyndelsen til pensionsopsparing øges især sidst i arbejdslivet.

I forbindelse med 2025-planen fremlægger regeringen en række konkrete udspil og tiltag, som bidrager til et stærkere Danmark.

- **JobReform fase II** bidrager til øget vækst og beskæftigelse ved at gøre det mere attraktivt at arbejde. Forslaget er særligt målrettet lavtlønnede, som får øget gevinsten ved at være i job ved lavere skat på arbejde. Med en 2-årig jobpræmie for langtidsløse og målrettede justeringer af visse elementer i overførselssystemet får flere endvidere øget gevinsten ved at træde ind på arbejdsmarkedet. Justeringerne af overførsler styrker beskæftigelsen og øger også råderummet i den offentlige økonomi. Jobreformen gør det også lettere for virksomhederne at rekruttere og fastholde nøglemedarbejdere og øger gevinsten ved at yde en ekstra indsats. Det sker via en reduktion i topskattesatsen for indkomster op til 1 mio. kr. PSO-afgiften på el afvikles.
- **Virksomheder i fremgang – styrket velstand (Vækst 2016)**. Der er behov for at øge investeringerne i Danmark og sikre, at virksomheder, der har et potentiale, kan vokse sig store. Derfor fremlægger regeringen initiativer, der skal forbedre investeringsvilkårene i Danmark. Samtidig skal virksomheders og husholdningers omkostningsniveau holdes nede. Regeringen foreslår en omlægning af PSO-systemet og vil fremlægge et udspil, der skal skabe grundlag for lavere priser på forsyningsydelser. Endelig forbedres reguleringen på konkrete områder, og der sættes med udspillet fokus på, at vi kan omstille samfundet til den hastige digitale udvikling i en globaliseret verden. Tiltagene vil skabe vækst i virksomhederne og gavne den enkelte dansker gennem højere lønninger og lavere omkostninger.
- **Stærkere uddannelser og et mere robust SU-system**. Der er behov for, at flere unge får en uddannelse, der er relevant for efterfølgende beskæftigelse og rettet mod job i den private sektor. Samtidig er det nødvendigt at gøre SU-systemet mere robust. Regeringen præsenterer et oplæg til en række nye pejlemærker på uddannelsesområdet, nedsættelsen af et udvalg, der skal se på bedre universitetsuddannelser, og en omlægning af SU-systemet. SU-systemet er blandt andet udfordret af, at vandrende arbejdstagere i stigende grad modtager SU, men ikke i samme grad som danske studerende efterfølgende finder job i Danmark. De studerende bruger også længere tid på deres studier, end der forventes, og unge søger i for høj grad mod uddannelser, der ikke matcher arbejdsmarkedets behov. De frigjorte midler vil regeringen blandt andet prioritere til at give danskere et kompetenceløft.
- **Folkepensionsalderen hæves med seks måneder i 2025**. Levetiden er steget hurtigere end ventet, og danskerne har helbred og arbejdsevne i behold højere op i alderen. Regeringen foreslår på den baggrund, at folkepensionsalderen hæves med seks måneder i 2025. Derefter fortsætter reglerne for levetidsindeksering uændret. Forslaget indebærer, at folkepensionsalderen kommer bedre i overensstemmelse med det, der var hensigten, da Velfærdsaftalen blev indgået i 2006. Forslaget bidrager til en bedre balance mellem antal år på arbejdsmarkedet og år på pension på tværs af forskellige generationer. Forslaget styrker den offentlige økonomi på sigt og muliggør øget råderum i de nærmeste år.

- **Pensionsopsparing.** Regeringen ønsker at styrke fundamentet for et trygt pensionssystem ved at reducere gruppen af personer uden egen pensionsopsparing til alderdommen og ved at øge gevinsten ved pensionsopsparing, navnlig sidst i arbejdslivet.

En oversigt over de konkrete initiativer er vist i boks 1.2, og en oversigt over centrale nøgletal er vist i tabel 1.1. Udover de her fremlagte initiativer vil regeringen snart fremlægge et udspil, der sikrer tryghed for boligejerne, når der kommer nye ejendomsvurderinger. I forbindelse med DK2025 afsætter regeringen en samlet reserve til dette formål og til de boligejere, der har betalt boligskatte af for høje vurderinger.

Endvidere fremlægger regeringen et nyt udlændingeudspil, som fortsætter indsatsen for at få styr på flygtningetilstrømningen til Danmark og de konsekvenser, det har for vores samfund.

Tabel 1.1
Centrale nøgletal

Større vækst og beskæftigelse: vækstmålsætning på 65 mia. kr.

Regeringens initiativer indfrier tre fjerdedele allerede nu, svarende til et bidrag til øget vækst på 46 mia. kr. Heraf 23 mia. kr. fra konkrete tiltag, som øger beskæftigelsen med 32.500 personer.¹⁾ Heraf 23 mia. kr. fra konkrete tiltag, som øger produktiviteten.¹⁾

Større gevinst ved beskæftigelse

Antallet med en begrænset gevinst ved beskæftigelse i 2025 omtrent halveres fra 48.000 til 25.000 personer. Antallet på passiv forsørgelse reduceres med op mod 10.000 personer frem mod 2025. Op mod 90 pct. af alle topskatteydere får reduceret skatten på den sidst tjente krone.

Flere investeringer i Danmark

Med DK2025 øges erhvervsinvesteringerne markant og bidrager til et løft i BNP på 12 mia. kr. i 2025. Der afsættes 27 mia. kr. over perioden 2018-2025 til et løft af rammen til offentlige investeringer.

Bedre vilkår for pensionsopsparing

Gevinsten ved pensionsopsparing øges for en LO-arbejder med ca. 9 øre for hver indbetalt krone. Antallet med lav pensionsopsparing reduceres med ca. 43.000 personer i 2025.

Flere midler til offentlig service

Der tilføres 2½ mia. kr. ekstra hvert år til udgifterne til offentlig service. Heraf afsættes målrettede puljer voksende til 2,8 mia. kr. i 2019 til velfærd, tryghed og kompetence.

Stigning i familiernes rådighedsbeløb

	LO-par i ejerbolig	LO-par i lejebolig	Funktionær-par	Ufaglært HK-par	Pensionist-par
Stigning i rådighedsbeløb	15.100 kr.	18.100 kr.	19.400 kr.	13.700 kr.	3.200 kr.

1) Inkl. bidrag fra allerede gennemførte eller udmeldte initiativer på 1.500 personer for så vidt angår beskæftigelse og 3 mia. kr. for så vidt angår øget produktivitet.

Anm.: Egne beregninger.

Boks 1.2**Oversigt over regeringens tiltag i DK2025 – Et stærkere Danmark****Lavere skat på arbejde (JobReform fase II)**

- Målrettet jobfradrag, der øger tilskyndelsen til at være i job for især beskæftigede med lav- og mellemindkomster. Årlig skattelempelse på op mod 4.500 kr.
- Personer med en arbejdsindkomst over 300.000 kr. får kun det fulde målrettede jobfradrag, hvis de samtidig indbetaler til pension. Det sker i form af en PensionsBonus, der understøtter tilskyndelsen til at spare op til alderdommen.
- Topskattesatsen nedsættes med 5 pct.-point for indkomster op til 1 mio. kr. Det giver en målrettet lempelse til højt kvalificerede beskæftigede og reducerer skatten på den sidst tjente krone.
- Der indføres i 2017-2019 en jobpræmie for nuværende langtidsledige, som giver ekstra tilskyndelse til beskæftigelse for ledige, der har været uden job i mindst 1 år. Jobpræmien kan give en skattefri gevinst på op til 45.000 kr. over to år.
- PSO-afgiften afskaffes. Det øger borgernes rådighedsbeløb og forbrugsmuligheder. Samtidig understøttes vækst og grøn omstilling, ligesom EU-kritikken af PSO-systemet løses.
- Socialt frikort for hjemløse i 2018-2019, som giver mulighed for at tjene et skattefrit beløb ved arbejde.
- Beskæftigelsesfremmende justeringer af overførselssystemet mv. i form af afdæmpet regulering i 2024-2025, justering af seniorjob, dagpengekarens for dimittender, loft over børne- og ungeydelsen, justering af voksenlærlingeordningen, afvikling af revalideringsordningen samt effektivisering af a-kasser.
- Som bidrag til finansiering afskaffes grøn check fra 2017, og rentefradraget nedsættes gradvist med 5 pct. point fra 2021-2025.

Virksomheder i fremgang – styrket velstand (Vækst 2016)

- Gode investeringsvilkår og og bedre adgang til egenkapitalfinansiering via:
 - Ny model for selskabsskat med fradrag for egenkapital (ACE).
 - Et større fradrag for virksomhedernes merinvesteringer i forskning og udvikling.
- Bedre vilkår for iværksættere og vækstvirksomheder, herunder via bedre mulighed for at skaffe risikovillig kapital. Det sker via:
 - En nedsættelse af skatten på aktie- og kapitalindkomst.
 - Et fradrag for indskud i små virksomheder (investorfradrag).
 - Lempeligere regler for placering af privatadministrerede pensionsordninger i noterede aktier.
 - 3 års skattelempelse for nye iværksættere.
 - Styrkede rammer for tiltrækning af udenlandsk kapital og bedre vilkår for business angels' investeringer.
- Lavere omkostninger gennem afskaffelse af PSO-afgiften og effektiv forsyning:
 - Afskaffelse af PSO-afgiften letter husholdningernes og virksomhedernes omkostninger til energi og bidrager til, at prisen for den grønne omstilling ikke bliver unødigt høj, jf. også JobReform fase II.
 - En ny strategisk ramme for forsyningssektoren, der skal sikre lavere priser for husholdninger og virksomheder samtidig med, at hensynet til kvalitet, miljø, sundhed og forsyningsikkerhed varetages. Som led heri indgår bedre og billigere affaldshåndtering gennem øget konkurrence.
 - Tilpasning af planer for kabellægning og energispareindsatsen.
- Velfungerende markeder og færre byrder understøttes af:
 - Et nyt permanent produktivitetsråd, der bl.a. skal komme med konkrete anbefalinger til nye tiltag.
 - Styrket konkurrence i de indenlandske erhverv gennem øget anvendelse af internationale standarder i byggeriet, ændringer af tilbudsloven, samt en modernisering af erhvervslejeloven.
 - Regeringens mål er at lette erhvervslivets byrder med 3 mia. kr. i 2020. Regeringen vil supplere dette med et nyt mål om at lempe byrder fra nationale krav og regler med 2 mia. kr. frem til 2025.
- Deleøkonomi: Udvikling af en digital indberetningsløsning, der gør det lettere at købe deleøkonomiske ydelser med indberetninger til SKAT. Dertil indføres et skattefradrag for deleøkonomisk aktivitet.
- Regeringens ambition er at forbedre vilkårene for generationsskifte af virksomheder yderligere.

Boks 1.2 (fortsat)**Oversigt over regeringens tiltag i DK2025 – Et stærkere Danmark****Tilpasning til øget levetid**

- Efterløns- og folkepensionsalderen justeres, så de i højere grad modsvarer udviklingen i middellevetiden
- Pensionsalderen forhøjes med seks måneder. Folkepensionsalderen bliver dermed 67½ år 2025 og 68½ år i 2030. Med den tilpassede pensionsalder forventes pensionsalderen at være seks måneder højere i perioden fra 2025 til 2049 end med nuværende regler. Efterlønsalderen forhøjes tilsvarende med seks måneder, således at alle generationer opnår samme efterlønsperiode som under gældende regler.
- Der indføres en ny seniorfleksjobordning for ældre med reduceret arbejdsevne, hvor visitationen sker efter enkle procedurer, og hvor jobbet bliver tilpasset den enkelte medarbejders behov.

Bedre kernevelfærd og sikkerhed

- Der tilføres årligt ca. 2½ mia. kr. til offentlig service svarende til en gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. årligt i 2017-2025. I 2018-2020 afsættes ekstra midler til en generel styrkelse af skattevæsenet.
- En del af væksten i det offentlige forbrug reserveres til puljer til velfærd, kompetencer og tryghed. Puljerne på samlet 0,2 mia. kr. i 2017, 1,7 mia. kr. i 2018 og 2,8 mia. kr. fra 2019 udmøntes til højt prioriterede initiativer inden for områderne sammen med aftaleparterne.
- De senere års høje rammer for de offentlige investeringer løftes yderligere. Der afsættes 1 mia. kr. i 2018 voksende til 5 mia. kr. i 2025. Samlet set svarer løftet til 27 mia. kr. over perioden 2018-2025.
- En reserve til uforudsete hændelser mv. og senere udmøntning, som vokser til 13½ mia. kr. i 2025.

Stærkere uddannelser og et mere robust SU-system

- Kompetencepulje på 50 mio. kr. i 2017, 600 mio. kr. i 2018 voksende til 1 mia. kr. fra 2019 frem til 2025, som blandt andet skal anvendes til at styrke kvaliteten i uddannelsessystemet, til at styrke erhvervsrettet forskning og understøtte kompetenceudvikling inden for digitalisering. Puljen svarer til halvdelen af proventet fra en omlægning af SU-systemet frem mod 2025.
- Omlægningen af SU: Uddannelsesstøtten for udeboende og hjemmeboende reduceres med 20 pct. og lånemulighederne forøges, så udeboende studerende har adgang til lige dele stipendium og lån.
- SU-lånet gøres rentefrit under studiet. Fribeløbet, som de studerende må tjene ved siden af studiet, uden at det modregnes i SU'en, forhøjes med 1.000 kr. pr. måned.
- Der indføres et særligt ekstra beskæftigelsesfradrag for nyuddannede på sammenlagt op til 17.000 kr. ekstra for dimittender i op til 3 år efter afsluttet uddannelse.
- SU'en begrænses til normeret studietid og den nuværende mindreregulering af SU-satsen videreføres.

Øget opsparing til en tryk alderdom

- Der indføres en obligatorisk opsparing for personer uden eller med meget lave pensionsindbetalinger. Opsparingen indføres gradvist til 2 pct. af indkomsten frem mod 2025. Ordningen omfatter både overførselsmodtagere, lønmodtagere og selvstændige uden egen pensionsordning og understøtter, at flere selv sparer op til alderdommen.
- Der indføres en ny livsvarig aldersopsparingsordning for personer over 60 år med loft for indbetalinger på 50.000 kr. For personer under 60 år (mere end 5 år til pension) sænkes loftet over indbetalinger til den nuværende aldersopsparingsordning fra 29.600 kr. til 5.000 kr. Forslaget understøtter, at det bedre kan betale sig at spare op til pension i den sidste del i arbejdslivet.

Skattestop og tryghed om boligskatten

- Det nuværende skattestop for punktafgifter fastholdes efter 2020.
- Der afsættes en reserve til at sikre tryghed for boligejere, når der kommer nye og mere retvisende ejendomsvurderinger.

1.2 Ambitiøse mål frem mod 2025

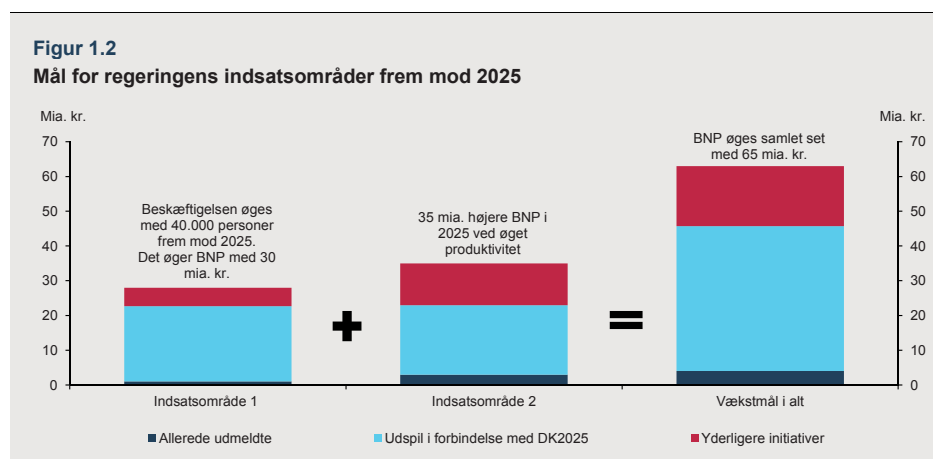
Den økonomiske strategi frem mod 2025 tilrettelægges inden for to indsatsområder, som tilsammen sigter på at øge vækst og beskæftigelse og øger råderummet i dansk økonomi. Fundamentet herfor udgøres af en fortsat ansvarlig linje i den økonomiske politik, som sikrer sunde offentlige finanser. Regeringen sætter et mål om mindst balance på den strukturelle offentlige saldo i 2025. Det vil medvirke til at bevare den høje tillid til dansk økonomi og til, at vi har handlemuligheder i tilfælde af økonomiske tilbageslag.

En ambitiøs vækstdagsorden går på to ben

For fremover at kunne forblive blandt verdens rigeste lande er det afgørende med et vedvarende fokus på at øge væksten i samfundet. Regeringens mål er at gennemføre nye initiativer, som samlet set løfter vækstpotentialet med 65 mia. kr. frem mod 2025, *jf. figur 1.2*. Det svarer til en forøgelse af produktionspotentialet (målt ved strukturelt BNP) på over 3 pct. via nye initiativer. Det vil vi gøre ved at fokusere på to overordnede indsatsområder.

Vores første indsatsområde er at få flere i arbejde og bidrage til, at færre forsørges af det offentlige. Vores mål er at øge beskæftigelsen med 40.000 fuldtidspersoner ved at gennemføre tiltag, som sikrer, at flere kommer i arbejde til gavn både for den enkelte og samfundet.

Regeringens konkrete tiltag øger samlet set beskæftigelsen med ca. 32.500 personer og indfrier dermed 80 pct. af beskæftigelsesmålsætningen. Det er især tiltagene vedrørende JobReform fase II, omlægningen af SU-systemet og forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen med seks måneder, der bidrager til øget beskæftigelse. Herudover indgår et bidrag på 1.500 personer fra allerede gennemførte initiativer i regeringsperioden, herunder JobReform fase I.



Vores andet indsatsområde er at skabe et mere dynamisk og produktivt erhvervsliv. Vi vil øge produktiviteten og derigennem væksten med 35 mia. kr. ved at gennemføre tiltag, der skaber bedre rammevilkår for virksomheder. Det skal blandt ske gennem mere investeringsfremmende beskatning, lavere omkostninger ved afskaffelse af PSO-afgiften og lavere priser på forsyningsydelser samt en mere hensigtsmæssig regulering og færre byrder.

De konkrete initiativer, som regeringen fremlægger i forbindelse med *DK2025 – Et stærkere Danmark*, øger strukturelt BNP med 20 mia. kr. og indfrier dermed over halvdelen af målet. Det bygger ovenpå regeringens allerede udmeldte og gennemførte initiativer, blandt andet med liberalisering af planloven samt Fødevarer- og landbrugspakken. Derudover har regeringen igangsat et strategisk arbejde, *Danmark i Vækst*, som skal styrke vækstvilkårene inden for tre sigtelinjer: *Industrialisering 4.0*, *Generation Vækst*, og *Ny global økonomi*.

Samlet set indfries omkring tre fjerdedele af vækstmålsætningen med DK2025.

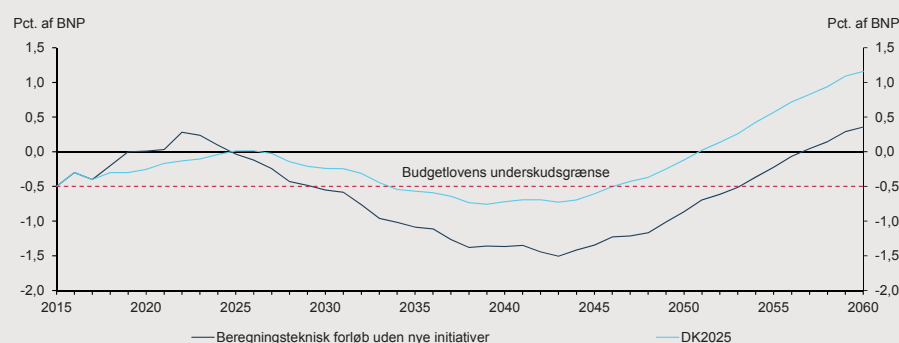
En ansvarlig økonomisk politik – det stærke fundament

I Danmark har vi en god tradition for at tilrettelægge den økonomiske politik i et langsigtet perspektiv. De mellemfristede planer har været centrale i forhold til at tilrettelægge en sund økonomisk politik, som i god tid tager hånd om fremtidige udfordringer.

Med 2025-planen er tiden kommet til at tage næste skridt. Vi skal udnytte den relativt gode periode frem mod 2025 til at skabe et godt afsæt, før den skærpede demografiske udfordring for alvor tager til. Finanspolitikken skal derfor i de kommende år tilrettelægges efter det operationelle mål, at der skal være balance på den strukturelle saldo i 2025 – samtidig med, at de offentlige finanser skal styrkes frem mod 2040-45. Det bliver fundamentet for finanspolitikken i de kommende år, herunder udgangspunktet for de årlige økonomiaftaler med kommuner og regioner og de årlige finanslovsforhandlinger.

Med målet om balance på den strukturelle saldo i 2025 og nye tiltag, herunder forslaget om at øge pensionsalderen med seks måneder, bygger vi videre på den indsats, vi i 2010 og 2011 lagde grunden til med *Genopretningsaftalen* og *Reformpakken 2020*, og som er fulgt op i de efterfølgende 2020-planer. Med 2025-planen kommer vi et væsentligt stykke længere i forhold til at styrke de offentlige finanser på sigt og håndterer en stor del af den såkaldte hængekøjeudfordring, jf. figur 1.3.

Figur 1.3
2025-planen håndterer en stor del af hængekøjeudfordringen



Anm.: Figuren viser udviklingen i den strukturelle offentlige saldo.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

For 2020 er målsætningen, at den strukturelle saldo højst må udvise et underskud på -¼ pct. af BNP. Det er lidt lempeligere end kravet om balance i 2020-planen. Det afspejler, at der med de foreslåede initiativer tages væsentlige skridt til at ruste de offentlige finanser til de kommende årtier med demografisk modvind og øge arbejdsudbuddet.

De foreslåede tiltag – herunder forøgelsen af folkepensionsalderen med seks måneder – muliggør således, at vi i årene frem mod 2020 kan afsætte flere penge til nye initiativer, end vi ellers ville kunne. Når vi styrker de offentlige finanser på langt sigt, og dermed understøtter troværdigheden af den økonomiske politik, giver det større manøvrerum i de kommende år. Det er der brug for, da rammerne ellers vil være stramme i de nærmeste år på grund af faldet i statens olieindtægter og antallet af tilkomne flygtninge.

I fravær af initiativerne i 2025-planen ville et tilsvarende godt afsæt for håndtering af de kommende årtiers demografiske modvind kræve et mere ambitiøst mål for den strukturelle saldo i 2025.

1.3 Råderum og oversigt over nye tiltag

Regeringens tiltag øger råderummet i finanspolitikken og muliggør, at der både kan prioriteres penge til, at familierne får mere til overs via skattelettelser, at erhvervslivet får bedre investeringsvilkår, og at der afsættes reserver til tryghed for danskere, samtidig med, at der er plads til fortsat velfærd og øgede offentlige investeringer.

Fra et stramt udgangspunkt på ca. 12 mia. kr. frem mod 2020 øges råderummet med DK2025 til ca. 23½ mia. kr. frem mod 2020 og op mod 57 mia. kr. frem mod 2025, *jf. tabel 1.2*. Nye tiltag tilvejebringer ca. halvdelen af det samlede råderum frem mod 2020 og op mod en tredjedel af råderummet frem mod 2025.

Regeringen ønsker, at råderummet i finanspolitikken både skal bruges til at forbedre den nære velfærd – det som familierne har til overs til sig selv – og til en positiv realvækst i ressourcerne til kollektiv velfærd. Råderummet skal blandt andet anvendes til at fremme erhvervslivets investeringer til gavn for vækst og beskæftigelse og til et løft af rammen til offentlige investeringer.

Med JobReform fase II prioriteres knap 11½ mia. kr. (efter tilbageløb og adfærd) til at nedsætte skatten på arbejde, *jf. tabel 1.2*.¹ Heraf går 6,6 mia. kr. til et nyt jobfradrag og en ny PensionsBonus, 1,6 mia. kr. til at nedsætte topskattesatsen med 5 pct.-point for indkomster op til 1 mio. kr., og 3,2 mia. kr. til at afskaffe PSO-afgiften og håndtere den fremtidige finansiering af grøn energi. Skattelettelserne bidrager til, at rådighedsbeløbet for en gennemsnitlig LO-familie samlet set øges med 7.600 kr. om måneden.

Der prioriteres yderligere en række initiativer på skatteområdet, herunder at afsætte midler til at sikre tryghed for boligejere, når der kommer et nyt og mere retvisende ejendoms-vurderingssystem samt til et fortsat skattestop for en række punktafgifter.

¹ Den umiddelbare lempelse svarer til ca. 18 mia. kr. i 2025 for tilbageløb og adfærd.

Samtidig vil vi afsætte penge til prioriterede velfærdsområder som sundhed og ældrepleje. Regeringen prioriterer en vækst i udgifterne til offentlig service på 0,5 pct. årligt i gennemsnit. Det svarer til, at der tilføres 2½ mia. kr. ekstra hvert år. Inden for rammen til offentligt forbrug vil regeringen gradvist etablere tre puljer til henholdsvis velfærd, sikkerhed og kompetence. Rammen for de offentlige investeringer løftes med samlet set 27 mia. kr. i perioden 2018-2025. Løftet starter i 2018, hvor investeringsrammen løftes med 1 mia. kr. voksende til 5 mia. kr. i 2025. Den større ramme kan blandt andet understøtte digitalisering i den offentlige sektor og samfundsøkonomisk fornuftige investeringer i infrastruktur.

Tabel 1.2
Råderum og prioriteringer målt i forhold til et scenarie med real nulvækst i det offentlige forbrug

	2020	2025
Råderum i finanspolitikken, mia. kr.	23¼	56¼
Heraf råderum i et grundforløb med balance i 2020 og 2025 ¹⁾	11¼	39½
Heraf reserveret finansiering fra JobReform fase I mv. ²⁾	1¼	1¼
Heraf fra reduktion af rentefradrag og afskaffelse af grøn check	3¼	6¼
Heraf fra justeringer af overførsels- og SU-systemet	2	5½
Heraf fra 6 måneders højere pensionsalder ³⁾	5¼	3¼
Finanspolitiske prioriteringer	23¼	56¼
JobReform fase II	10½	11½
Reserve til tryghed for boligejere	1¼	2½
Fortsat skattestop for punktafgifter i 2021-2025	0	¼
Vækst 2016	1¼	2½
Styrket pensionsopsparing	-1¼	-¼
Vækst i ressourcerne til offentligt forbrug på 0,5 pct. årligt i gennemsnit ⁴⁾	11½	21½
Løft af de offentlige investeringer	1	5
Reserverede midler til uforudsete hændelser	0	13½

Anm: Grundet afrundinger kan der afvigelse i forhold til totalen.

1) Målt som den mulige vækst i det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger i forhold til niveauet i 2016.

2) Inkl. ramme til lempelser for erhvervslivet på 0,2 mia. kr.

3) Heri er også indeholdt virkningen af, at styrkelsen af de offentlige finanser på sigt muliggør større manøvrerum i finanspolitikken på kortere sigt, herunder i 2020.

4) I 2018-2020 er der afsat ekstra midler til en generel styrkelse af skattevæsenet.

Kilde: Egne beregninger.

En offentlig forbrugsvækst på 0,5 pct. årligt er moderat i et historisk perspektiv. Det skal ses i lyset af, at de offentlige serviceudgifter i Danmark i udgangspunktet er høje i forhold til tidligere perioder og i forhold til andre lande. Vi skal derfor tage bestik af, at en stor offentlig sektor

forpligter. Vi skylder hinanden at prioritere med omhu og holde skarpt fokus på at effektivisere og forny den offentlige sektor.

I de kommende år vokser befolkningen, der bliver flere ældre, og efterspørgslen efter offentlig service øges i takt med nye behandlingsmuligheder på sundhedsområdet mv. Det bidrager til, at der er brug for en positiv realvækst i ressourcerne til offentlig service. Og det skærper kravene til, at vi bruger de skattefinansierede velfærds kroner med omhu. Vi skal løbende blive bedre til at løse opgaverne smartere, mere effektivt og på borgernes præmisser. Det kræver, at vi fornyer den offentlige sektor og i stigende grad omprioriterer ressourcer til de områder, hvor behovene de kommende år er størst. Regeringen fremlægger i 2017 et arbejdsprogram for fornyelse af den offentlige sektor, *jf. boks 1.3*.

Boks 1.3

Fortsat fornyelse af den offentlige sektor

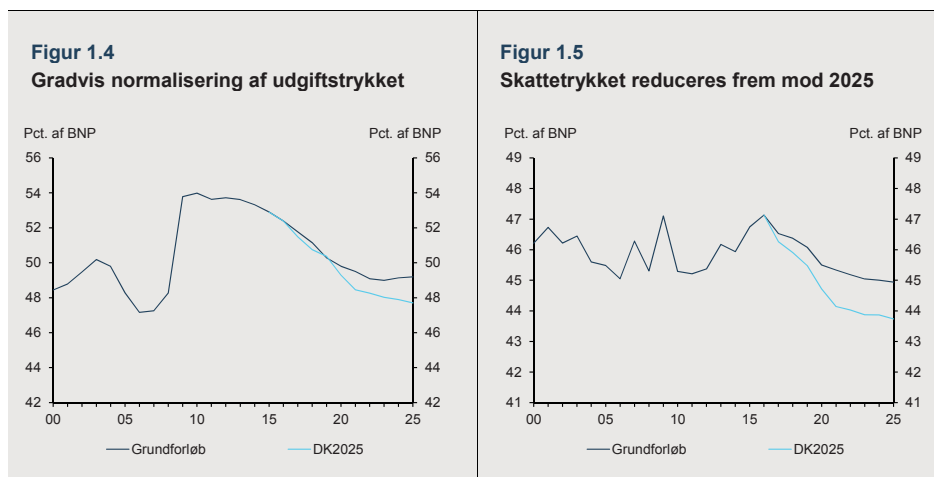
Danmark er et af de lande i verden, hvor den offentlige sektor fylder mest i den samlede økonomi. Derfor er det afgørende, at den offentlige sektor leverer høj kvalitet og mest muligt velfærd og service til borgerne for pengene.

I de kommende år vil befolkningssammensætningen ændre sig. Der bliver flere ældre, og efterspørgslen efter offentlig service øges i takt med nye behandlingsmuligheder på sundhedsområdet mv. Det er derfor vigtigt, at der fortsat løbende sker en fornyelse af den offentlige sektor. Vi skal have mere velfærd og offentlig service for hver krone, vi bruger. Det gælder både de nye midler, som tilføres den offentlige sektor, og de mange mia. kr., vi allerede bruger i dag.

Regeringen vil i 2017 fremlægge et arbejdsprogram for fornyelse af den offentlige sektor og løbende fremlægge konkrete forslag til at sætte borgere og virksomheder i centrum for en effektiv og produktiv offentlig sektor – blandt andet gennem frit valg. I forbindelse med arbejdsprogrammet vil der blive fremlagt en plan for øget brug af konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver i stat, regioner og kommuner, herunder konkrete måltal.

De finanspolitiske prioriteringer er afstemt inden for en ansvarlig ramme, som indebærer balance på den offentlige saldo i 2025, og som ruster os til at håndtere de næste årtiers demografiske modvind.

Finanspolitisk ansvarlighed handler også om at være forberedt på uforudsete hændelser og udfordringer, vi ikke kender endnu. Derfor lægger regeringen op til afsætte en tryghedsreserve, der frem mod 2025 stiger til ca. 13½ mia. kr. i 2025, og som kan medgå til at håndtere en usikker fremtid. Dermed vil der være noget at stå imod med til uforudsete udgifter efter 2020.



Anm.: Figur 1.4 viser de primære udgifter som andel af BNP, dvs. ekskl. renteudgifter. I 2012 er udgiftstrykket korrigeret for engangsudbetalingen af efterlønsbidrag på 28½ mia. kr. I figur 1.5 er det viste skattetryk korrigeret for engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensioner mv. i 2013-2015. Det strukturelle provenu er lagt til grund for de volatile indtægter fra Nordsøen, pensionsafkastskatten, registreringsafgiften og selskabsskatterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

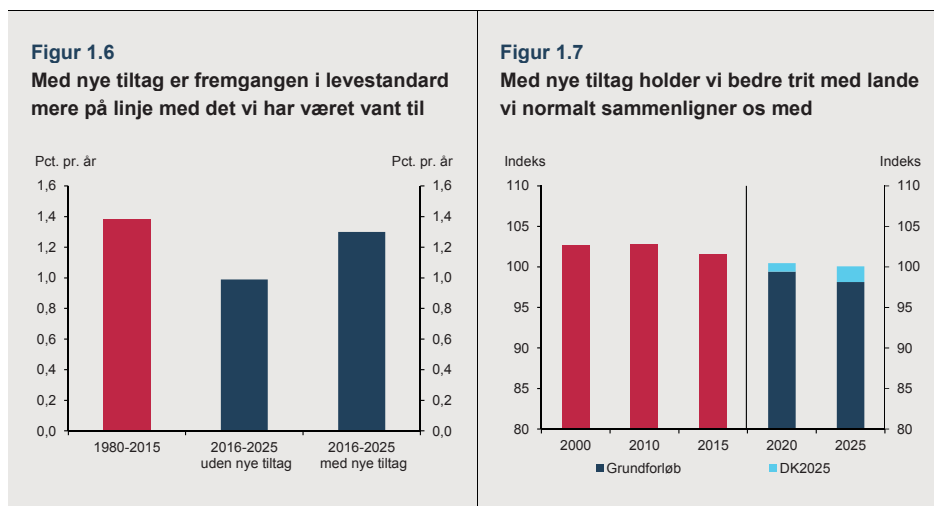
Samlet set vil de valg og prioriteringer, der lægges op til med 2025-planen, indebære, at de samlede offentlige udgifter aftager som andel af økonomien, herunder fordi BNP øges, og udgifterne til overførselsindkomster mindskes, *jf. figur 1.4*.

Samtidig vil skattetrykket blive sænket mærkbart frem mod 2025. Nedsættelsen af skatterne og større vækst i økonomien indebærer samlet set, at skattetrykket ventes at falde fra omkring 45 pct. af BNP uden nye initiativer til knap 44 pct. af BNP i 2025, *jf. figur 1.5*.

1.4 Et Danmark med mere vækst og beskæftigelse

Sammen med *DK2025 – Et stærkere Danmark* har regeringen fremlagt udspil til blandt andet JobReform fase II og vækstudspillet *Vækst 2016* samt foreslået en forhøjelse af folkepensionsalderen med seks måneder i 2025. Udspillene er vigtige skridt til at bringe Danmark i retning af mere vækst og velstand.

På baggrund af regeringens nye initiativer skønnes vækstpotentialet pr. indbygger at være ca. 1,3 pct. om året frem mod 2025, *jf. figur 1.6*. Initiativerne bidrager således til, at fremgangen i danskernes levestandard overordnet kan stå mål med det, vi har været vant til historisk. Uden nye tiltag forventes væksten pr. indbygger kun at blive ca. 1 pct. om året.



Anm.: I figur 1.6 er levestandarden målt ved potentiel BNP pr. indbygger. Figur 1.7 viser købekraftskorrigeret BNP pr. indbygger i forhold til gennemsnittet for Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien. Der er betydelig usikkerhed om fremskrivninger af relativ velstand mellem lande. Kilde: OECD og egne beregninger.

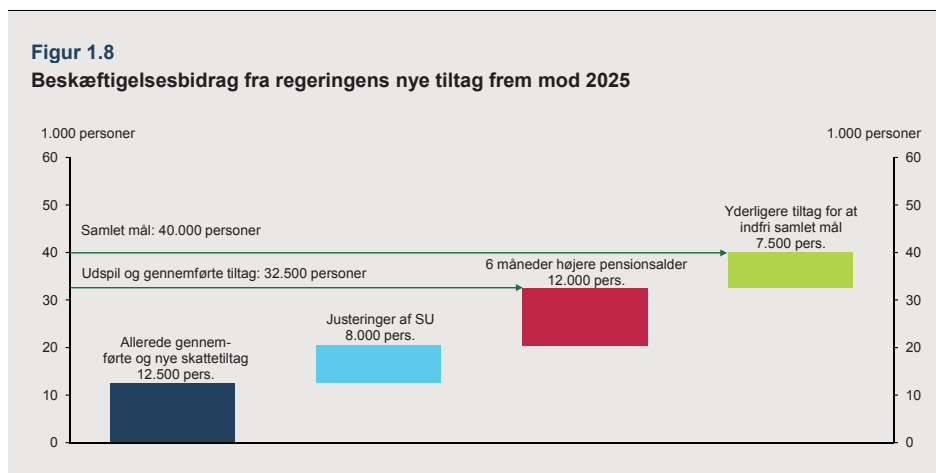
Større vækst er også vigtigt for, at vi velstandsmæssigt kan holde trit med de lande, som vi normalt sammenligner os med. Målt på BNP pr. indbygger ligger Danmark på niveau med gennemsnittet for Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien. Med de tiltag, regeringen lægger frem, peger fremskrivningerne på, at Danmark også frem mod 2025 vil holde trit med den ventede udvikling i disse lande, *jf. figur 1.7*.

32.500 flere i beskæftigelse med regeringens tiltag

Regeringens mål er at øge beskæftigelsen med 40.000 fuldtidspersoner frem mod 2025 i kraft af nye tiltag. Hovedparten af dette mål nås med de fremlagte nye initiativer.

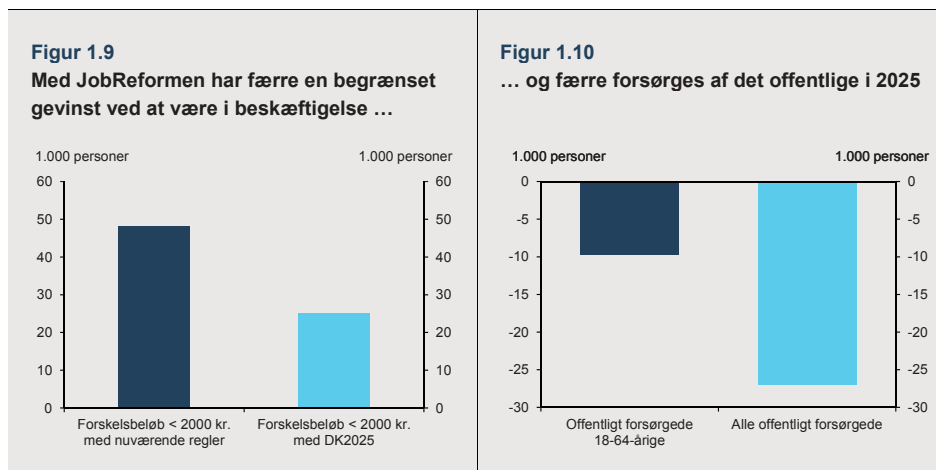
Nedsættelsen af skatten på arbejde og justeringer af overførselssystemet bidrager sammen med første fase af jobreformen mv. til en beskæftigelsesfremgang på ca. 12.500 personer frem mod 2025, mens omlægningen af SU-systemet øger beskæftigelsen med 8.000 personer. Forøgelsen af folkepensionsalderen med seks måneder skønnes at øge beskæftigelsen med 12.000 personer frem mod 2025, *jf. figur 1.8*.

I de kommende år vil vi fortsætte ad den vej og gennemføre flere tiltag, som kan øge beskæftigelsen med yderligere 7.500 personer, så vi indfrier vores samlede målsætning på 40.000 personer.



Det indgår som et bærende princip i 2025-planen, at det bedre skal kunne betale sig at arbejde og være selvforsørgende. Gruppen, som kun har et begrænset incitament til at være i arbejde, reduceres med knap 23.000 personer svarende til næsten en halvering i forhold til den størrelse, som gruppen ville have med fuldt indfasede 2012 skatteregler mv. i 2025, jf. figur 1.9.

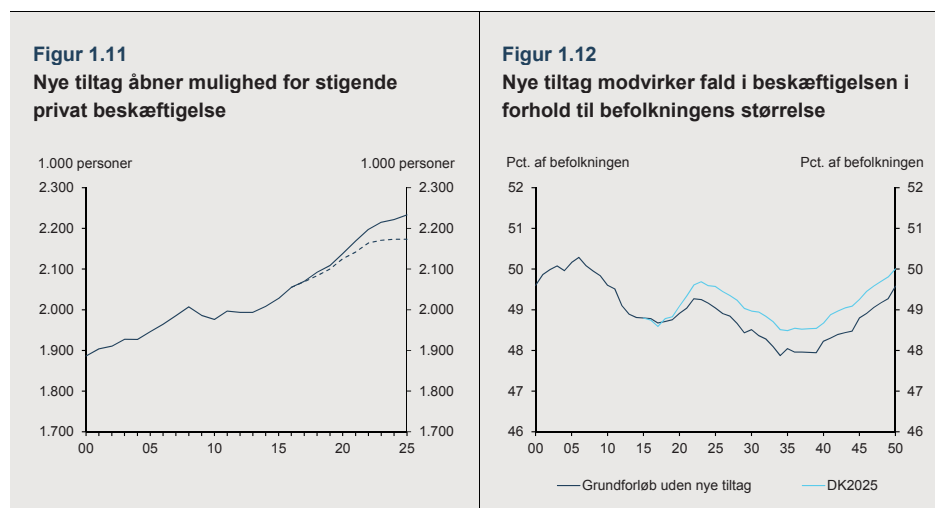
De konkrete udspil til lavere skat på arbejde og justeringer af overførselssystemet betyder, at antallet, der modtager overførselsindkomst fra det offentlige, vil falde med 27.000 personer i 2025, jf. figur 1.10. Heri indgår et lavere antal folkepensionister og færre SU-modtagere, når flere unge færdiggør deres studier til normeret tid. Antal overførselsmodtagere ekskl. modtagere af SU og folkepension i alderen 18-64 år falder med knap 10.000 personer.



Anm.: Figur 1.10 viser antallet af personer med et forskelsbeløb på mindre end 2.000 kr. om måneden ved at gå fra overførselsindkomst til beskæftigelse i 2025.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sammen med beskæftigelseseffekten af allerede gennemførte reformer og bidraget fra konjunkturgenopretningen betyder de nye tiltag under indsatsområde 1, at beskæftigelsen frem mod 2025 samlet set kan stige med omkring 240.000 personer til et niveau på op mod 3 mio. beskæftigede. Med de tiltag og prioriteringer, regeringen lægger frem, stiger den private beskæftigelse, *jf. figur 1.11*. Den offentlige beskæftigelse ventes at være omtrent uændret frem mod 2025.



Anm.: I figur 1.11 angiver stiplede linjer udviklingen uden nye tiltag. I figur 1.12 er der korrigeret for antallet af grænsearbejdere. I begge figurer er den strukturelle beskæftigelse anvendt.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

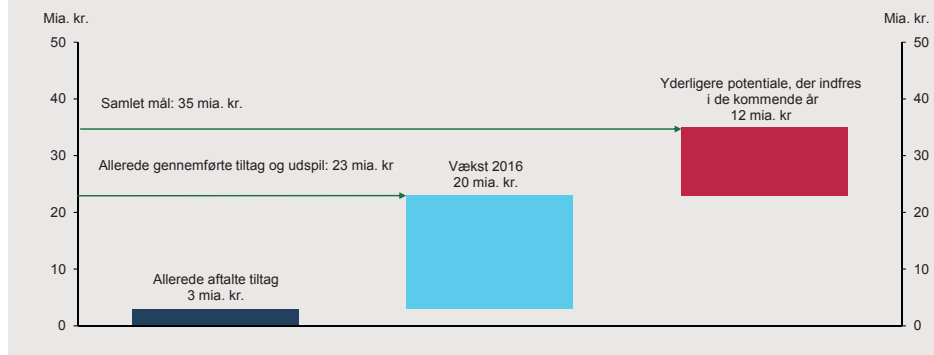
På længere sigt bidrager initiativerne endvidere til at modvirke det fald i beskæftigelsen, set i forhold til befolkningens størrelse, der ellers ville være udsigt til på grund af den demografiske udvikling. De nye tiltag bidrager dermed til at styrke finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter i en periode, hvor store årgange går på pension, mens relativt små årgange træder ind på arbejdsmarkedet, *jf. figur 1.12*.

Regeringens tiltag øger produktiviteten med 20 mia. kr.

Sammen med *DK2025 – Et stærkere Danmark* fremlægger regeringen et vækststudspil, som forbedrer investeringsvilkårene, sænker omkostningerne for virksomhederne og borgerne samt forbedrer reguleringen på konkrete områder, *jf. boks 1.2*. Regeringens udspil skønnes at løfte produktiviteten med 20 mia. kr.

Det kommer oven i de tiltag, regeringen allerede har aftalt, som øger produktiviteten. Det drejer sig om ændringer af planloven i forbindelse med *Vækst i hele Danmark*, *Fødevarer- og Landbrugspakken*, *udbudsloven* samt skattetiltag i forbindelse med finansloven for 2016. Disse tiltag vil samlet set øge BNP med op mod 3 mia. kr., *jf. figur 1.13*.

Figur 1.13
Bidrag til produktivitetsvækst frem mod 2025 fra regeringens tiltag

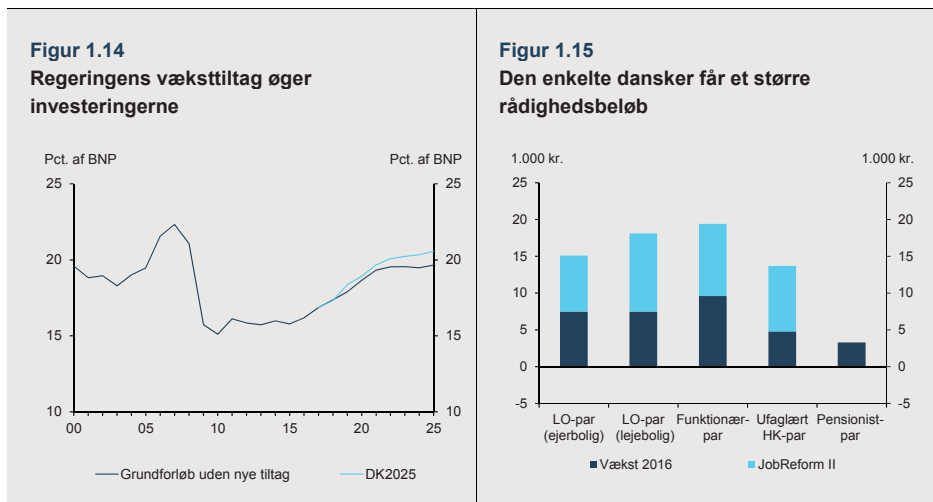


De forbedrede investeringsvilkår vil være med til at løfte erhvervsinvesteringerne i de kommende år. Genopretningen af konjunkturforsøholdene ventes i sig selv at bidrage til et højere investeringsomfang, men investeringerne vil med de nye initiativer komme op på et endnu højere niveau, *jf. figur 1.14*. Investeringerne vil skabe en større produktionskapacitet og understøtte en bedre produktivitetsudvikling.

Større vækst og produktivitet kommer i sidste ende alle danskere til gode. Den enkelte dansker vil mærke den gavnlige effekt af både regeringens JobReform og vækstudspil i form af et højere rådighedsbeløb.

De samlede initiativer i DK2025 vurderes at øge rådighedsbeløbet for et LO-par med to børn i en ejerbolig med omkring 15.000 kr. i 2025 (i dagens penge), *jf. figur 1.15*. Halvdelen af gevinsten afspejler skatteinitiativerne i JobReformen (inkl. afviklingen af PSO), mens den anden halvdel skyldes afledte effekter af Vækst 2016.

Initiativerne øger familiernes reale rådighedsbeløb, idet højere produktivitet øger den enkeltes løn og reducerer virksomhedernes salgspriser. Afskaffelsen af PSO-afgiften og regeringens forsyningsstrategi indebærer lavere priser på blandt andet el og fjernvarme. Gevinsterne af Vækst 2016 kommer således hele samfundet til gode – ikke kun personer i beskæftigelse. Således vil et pensionistpar på grund af lavere elpriser og billigere fjernvarme mv. skønsomt opleve en fremgang i deres rådighedsbeløb på i størrelsesordenen godt 3.000 kr.



Anm.: Familietypeberegningerne er nærmere beskrevet i bilag 4A.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I de kommende år vil vi fortsætte ad den vej og løfte produktiviteten med yderligere 12 mia. kr.

Regeringen nedsætter et permanent produktivetsråd i regi af De Økonomiske Råds formandskab, som løbende skal komme med anbefalinger til nye tiltag, der kan bidrage til at indfri den udestående del af målsætningen. Produktivetsrådet får til opgave at overvåge produktivetsudviklingen i dansk økonomi, analysere faktorer bag udviklingen i produktivitet og konkurrenceevne, komme med konkrete anbefalinger, der kan fremme produktivetsudviklingen, samt foretage effektvurderinger af produktivetsfremmende tiltag.

Regeringen har allerede gennemført en markant forbedring af vilkårene for generationsskifte ved at sænke bo- og gaveafgiftssatsen ved overdragelse af erhvervsvirksomheder. Frem mod 2025 er det regeringens ambition at tage det sidste skridt, således at der slet ikke skal betales bo- og gaveafgift eller overdragelsesafgift ved overdragelse af en erhvervsvirksomhed. Det vil yderligere styrke virksomhederne hen over et generationsskifte. Regeringen vil desuden nedsætte en arbejdsgruppe med ekstern deltagelse, der skal komme med forslag til den konkrete model for succession til erhvervsdrivende fonde.

Øvrige samfundsøkonomiske effekter

Også på andre områder vil de nye tiltag bidrage til en sund økonomi for den enkelte borger såvel som for samfundet som helhed.

I 2025-planen afsætter regeringen en reserve til at sikre en tryk overgang til retvisende ejendomsvurderinger – på en måde, som skaber tryghed for den enkelte boligejer og bidrager til en god samfundsøkonomi.

Danmark skal fortsat være et af de førende lande i den grønne omstilling. Samtidig skal der være sammenhæng mellem målene i energipolitikken og de midler, vi har til rådighed. Rege-

ringen har nedsat en energikommission, som skal forberede et oplæg til energipolitiske mål og virkemidler for perioden 2020-2030. Sigtet er at bidrage til, at Danmark indfrier sine internationale klimaforpligtelser på en omkostningseffektiv og markedsbaseret måde.

Regeringens pensionstiltag vil endvidere styrke fundamentet for et trygt pensionssystem i Danmark ved at mindske restgruppen med utilstrækkelig pensionsopsparing og styrke incitamentet til egen pensionsopsparing, navnlig sidst i livet.

1A. Udfordringer for dansk økonomi

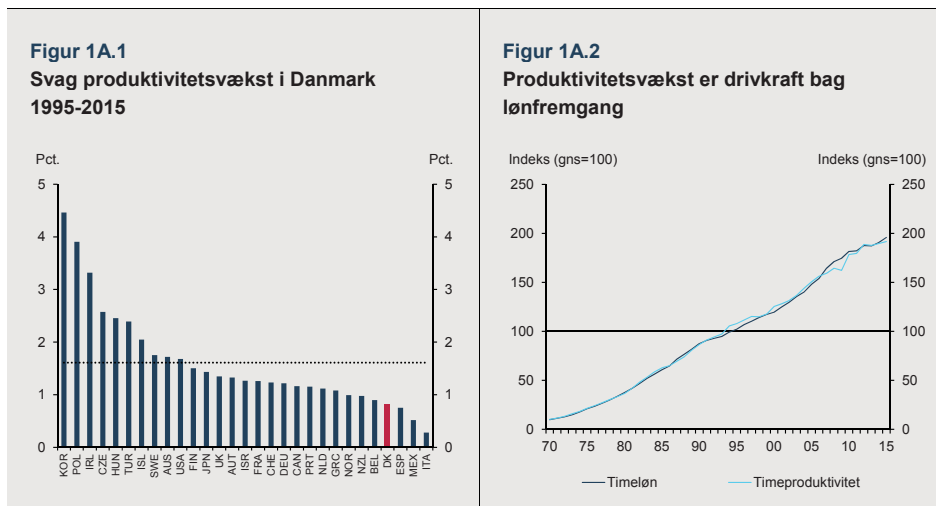
Dansk økonomi er kommet langt efter den økonomiske krise blandt andet på grund af de reformer, der er gennemført over en årrække for at styrke strukturerne i økonomien. Men der er stadig vigtige udfordringer, som skal adresseres. Dette bilag uddyber en række af de vigtigste udfordringer.

Vækstpotentiale udfordret af svag produktivitetsvækst

Efter et hårdt tilbageslag har dansk økonomi været i fremgang siden midten af 2013. Beskæftigelsen er steget, og ledigheden er faldet til et lavt niveau. Men væksttempoet er meget beskedent for et opsving. Det skyldes en lav produktivitetsvækst og lave private investeringer.

Produktivitetsvæksten har ikke bare været lav de seneste år, men gennem to årtier – både i et historisk og internationalt perspektiv, *jf. figur 1A.1*.

En stigende produktivitet er væsentlig, hvis Danmark skal fastholde sin position som et af verdens rigeste lande og fortsat sikre flere vellønnede job i den private sektor. Set over en længere årrække er produktivitet den primære drivkraft bag vækst og velstand. Det afspejles i, at lønningerne følger udviklingen i produktiviteten, *jf. figur 1A.2*.



Anm: Produktivitetsvæksten i figur 1A.1 er opgjort som BNP pr. arbejdstime. I figur 1A.2 er timelønnen beregnet som lønsum pr. præsteret time, og timeproduktiviteten er beregnet som BVT i løbende priser pr. præsteret time.

Kilde: OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det hører dog med til billedet, at danske virksomheder generelt fremstiller produkter af høj kvalitet, der er efterspurgt, og som har haft en relativt gunstig prisudvikling, fx medicin og fødevarer. Det har løbende forbedret bytteforholdet, hvilket sammen med stigende indkomst fra udlandet har sikret en større fremgang i velstandsniveauet i Danmark, end tal for BNP og produktivitet umiddelbart peger på.

Det er især i de private serviceerhverv, at produktiviteten vokser langsomt. Serviceerhvervene står for ca. 70 pct. af den private beskæftigelse. En af forklaringerne bag den svage produktivitsudvikling er, at mange virksomheder i dele af serviceerhvervene er orienteret mod hjemmemarkedet, hvor de ikke er udsat for samme grad af konkurrence fra udlandet som andre erhverv.

Samtidig er det bemærkelsesværdigt, at andelen af virksomheder, der hurtigt vokser sig større, er lavere i Danmark end i fx Sverige. Og fremadrettet udfordres eksisterende virksomheder af, at der sker hastigere forandringer til en ny digital økonomi.

Det er vigtigt, at virksomhederne har gode rammevilkår, så de kan øge produktiviteten og gribe de muligheder, der ligger i den teknologiske udvikling og digitaliseringen i en global verden. Det handler blandt andet om en konkurrencedygtig og ikke-forvridende erhvervsbeskatning, som skaber bedre investeringsvilkår, gode betingelser for at starte nye virksomheder og adgang til risikovillig kapital samt lave administrative byrder, *jf. kapitel 4*.

Det handler også om at skærpe konkurrencen, så nye og innovative virksomheder kan vokse sig større, og så produktivitsgevinsterne bliver kanaliseret videre til forbrugerne. Det kommer grundlæggende alle danskere til gavn, hvis produktivitsvæksten øges, *jf. boks 1A.1*.

Boks 1A.1

Øget produktivitet kommer hele samfundet til gode

- Produktivitet er den primære drivkraft bag stigende levestandard.
- Større produktivitet i den private sektor øger velstanden for alle i samfundet, da lønstigninger i den private sektor vil smitte af på de offentlige lønninger og via satsregulering på overførselsindkomster.
- For den enkelte dansker kommer øget produktivitet til udtryk i øget købekraft og flere valgmuligheder.

Mange offentligt forsørgede og begrænset gevinst ved job

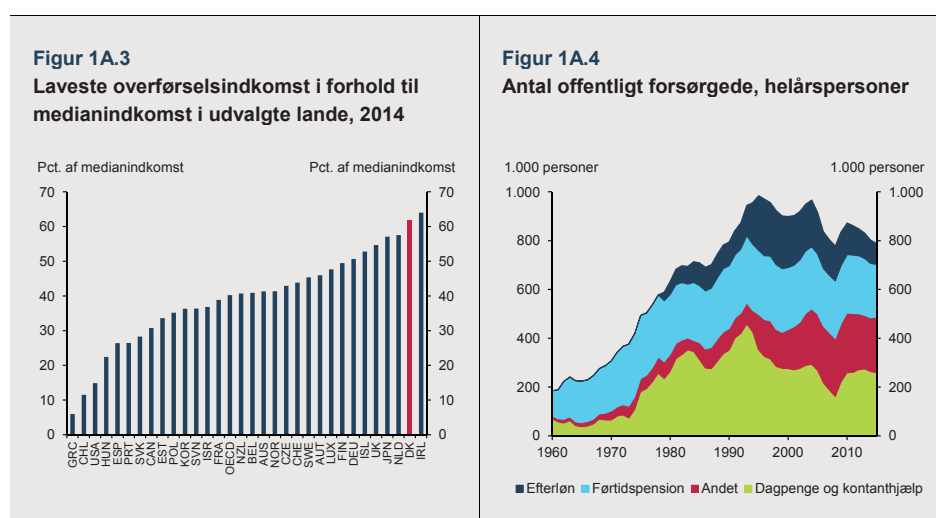
Det danske arbejdsmarked forener generelt høj beskæftigelse, fleksibilitet og tryghed. Det er blandt andet en følge af den danske arbejdsmarkedsmodel, som kombinerer relativt høje ydelser ved ledighed med rådighedskrav og aktivering og med fleksible arbejdsmarkedsregler, som bidrager til et dynamisk arbejdsmarked.

Men der er også mange, som står uden for arbejdsmarkedet og modtager offentlige ydelser.

Ydelsesniveauet er generelt højt i Danmark i forhold til andre lande, *jf. figur 1A.3*. Samtidig er gevinsten ved at tage et arbejde lille for mange. Det hænger blandt andet sammen med niveauet for sociale ydelser og skatten på arbejde.

I dag er der omkring 800.000 personer i den erhvervsaktive alder, der er i støttet beskæftigelse eller modtager offentlige overførsler, fordi de i kortere eller længere tid er uden beskæftigelse og fx modtager dagpenge, kontanthjælp, førtidspension eller efterløn, *jf. figur 1A.4*. Det svarer til ca. 20 pct. af befolkningen i den erhvervsaktive alder.

En stor gruppe af modtagerne af overførsler vil ikke uden videre kunne træde ind på arbejdsmarkedet, herunder fx syge eller kontanthjælpsmodtagere med komplekse problemer. For den enkelte og for samfundet er det imidlertid af stor værdi, at så mange som muligt deltager på arbejdsmarkedet og er selvforsørgende. Det forholdsvis store antal modtagere i både et historisk og internationalt perspektiv peger på, at der fortsat er et potentiale for at nedbringe antallet af overførselsindkomstmottagere.



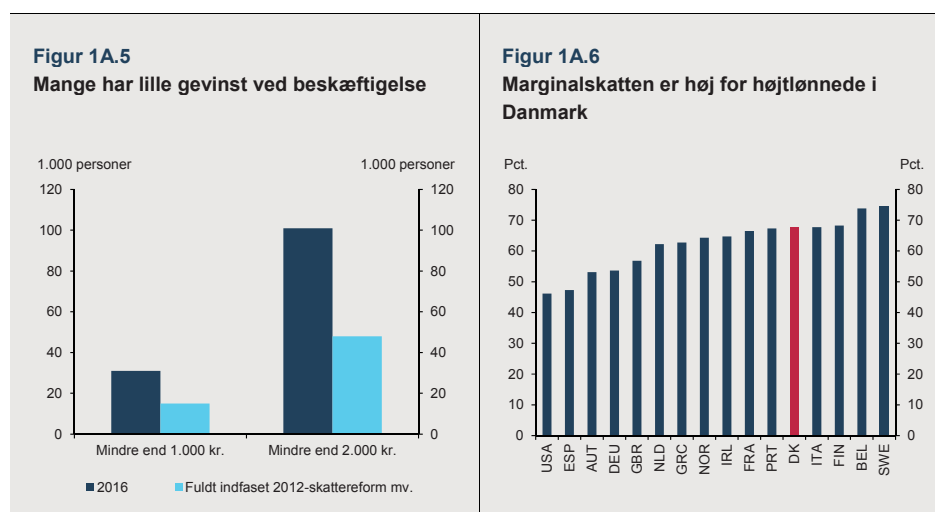
Anm.: Overførselsindkomsterne i figur 1A.3 omfatter alene kontant ydelser, dvs. ydelser som fx gratis transport eller skolefrokost inkluderes ikke. Integrationsydelsen er ikke inkluderet i beregningen. Figur 1A.4 er ekskl. SU-mottagere og folkepensionister og inkluderer støttet beskæftigelse. Nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år i 2004 har isoleret set reduceret antallet af overførselsindkomstmottagere i opgørelsen. Opgørelsen er baseret på ADAM's databank, der har lange tidsserier for antallet af mottagere. Der er en mindre afvigelse i forhold til Danmarks Statistiks offentliggørelse, hvor der er søgt korrigeret for såkaldt overlap-baseret registrering af mottagere af sygedagpenge, ledighedsydelse og revalideringsydelse. Samtidig er visse overførselsindkomstmottagere, fx voksenlærlinge, ikke omfattet af Danmarks Statistiks opgørelse.

Kilde: OECD og Danmarks Statistik.

Den økonomiske tilskyndelse til at arbejde er øget i de seneste år, navnlig som følge af en række reformer af kontanthjælps- og skattesystemet. Men for mange er den umiddelbare gevinst stadig begrænset. Selv med fuldt indfasen 2012-skattereform i 2023 vil der fortsat være knap 200.000 danskere, hvis nettoindkomst ved ledighed (offentlig forsørgelse) svarer til 80 pct. eller mere af det, de ville tjene i et fuldtidsjob. For en gruppe på ca. 100.000 personer i dag og ca. 50.000 med 2023-regler er forskellen mindre endnu, svarende til maksimalt 2.000 kr. ekstra om måneden, *jf. figur 1A.5*.

Gevinsten ved at arbejde er umiddelbart mindst for personer, der træder ind på arbejdsmarkedet til lav løn. Relativt høje sociale ydelser kan således navnlig hæmme incitamentet til beskæftigelse for personer med relativt lave kvalifikationer og være medvirkende til, at en del lavtlønsjob besættes af udlændinge. For et samboende par, der begge modtager kontanthjælp, svarer gevinsten ved, at den ene tager et mindstelønsjob, til ca. 1.700 kr. ekstra om måneden.

Regeringen har allerede taget de første skridt. Med første fase af JobReformen blev der blandt andet indført et loft over kontanthjælpen, og rådighedskravet blev styrket med 225-timers-reglen. Det bidrager til, at det bedre kan betale sig at arbejde.



Anm.: I figur 1A.5 viser forskelsbeløbet forskellen i den disponible indkomst mellem at være i beskæftigelse og være på overførselsindkomst pr. måned. Nettokompensationsgraden opgør den disponible indkomst som overførselsindkomstmodtager i procent af den disponible indkomst som beskæftiget. Figur 1A.6 viser den sammensatte marginalskat på arbejdsindkomst for højtuddannede i 2014. Marginalskatten er opgjort for en højtuddannet enlig uden børn med en løn på 167 pct. af en gennemsnitlig industriarbejder. I opgørelsen indgår de samlede skatter på arbejde – dvs. både indkomstskatter og lønafhængige skatter betalt af såvel arbejdstagere som arbejdsgivere – samt indirekte skatter i form af moms og afgifter. Figuren giver således et billede af den samlede beskatning af arbejdsindkomsten.

Kilde: Danmarks Statistik, Skatteministeriet, OECD *Taxing Wages 2013/2014*, OECD *Revenue Statistics 1965-2013*, 2014 Edition.

Udover gevinsten ved at træde ind på arbejdsmarkedet afhænger det samlede arbejdsudbud også af skatten på den sidst tjente krone. I de seneste årtier er marginalskatten blevet nedsat, mens skattegrundlaget er blevet udvidet, blandt andet ved gradvise reduktioner af rentefradraget. Ændringerne har samlet set medført strukturelle forbedringer af skattesystemet, som har øget tilskyndelsen til at arbejde og spare op.

Marginalskatten ligger for højtuddannede imidlertid fortsat på et højt niveau i en international sammenligning, jf. figur 1A.6. En lavere marginalskat vil betyde en større gevinst ved at yde en ekstra indsats og vil få flere til at arbejde mere. Det vil også gøre det nemmere for danske

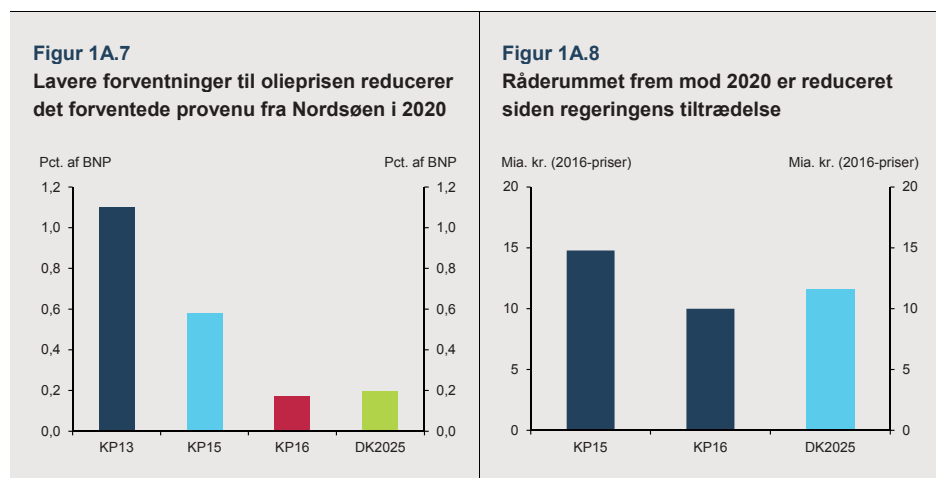
virksomheder at rekruttere og fastholde højt kvalificerede medarbejdere i konkurrencen med andre lande.

Øget arbejdsudbud – både ved at flere træder ind på arbejdsmarkedet, og ved at flere arbejder mere – øger den samlede vækst i samfundet. Samtidig vil øget beskæftigelse mindske udgifterne til overførsler. Begge dele vil bidrage til at gøre dansk økonomi stærkere i de kommende år.

Pres på de offentlige finanser

Råderummet i den offentlige økonomi er stramt i de kommende år, hvis ikke vi tager yderligere skridt. Det skyldes i høj grad, at de forventede skatteindtægter fra olie- og gasindvindingen i Nordsøen er ramt af olieprisfaldet siden 2013, jf. figur 1A.7. Inden for tre år er de forventede offentlige indtægter fra beskatning af Nordsøen faldet med 18 mia. kr. Det svarer eksempelvis til mere end en tredjedel af udgifterne til den danske folkeskole.

Siden regeringens tiltrædelse er råderummet til nye initiativer i den offentlige økonomi frem mod 2020 reduceret fra ca. 15 mia. kr. i *Danmarks Konvergensprogram 2015* til 12 mia. kr. i den nuværende opgørelse uden nye tiltag, jf. figur 1A.8. Det afspejler i høj grad faldet i oliepriserne. Råderummet er målt ved realvæksten i ressourcerne til offentligt forbrug i et grundforløb med strukturel offentlig balance i 2020.



Anm: Råderummet er målt som væksten i det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger) i 2017-2020.

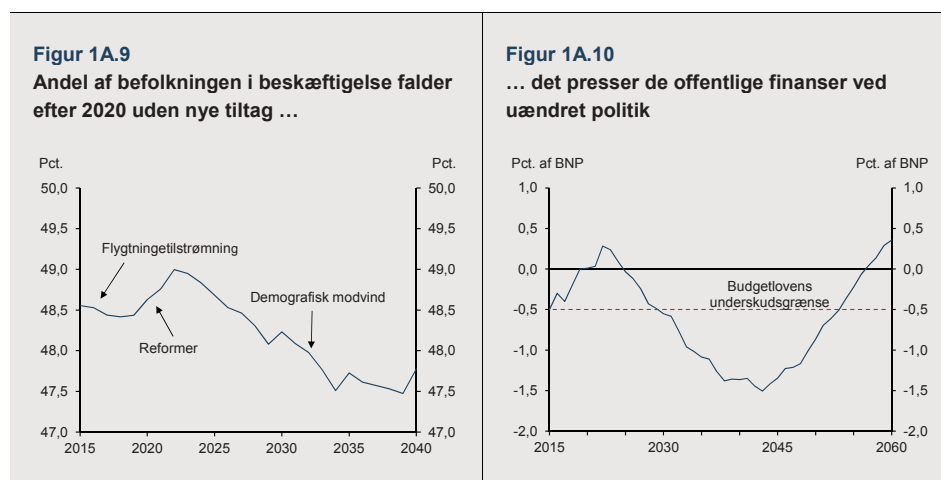
Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2013-16, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Stramme økonomiske rammer øger behovet for at prioritere med omhu og få mest muligt for de offentlige midler. Det er derfor en vigtig prioritet at bruge ressourcetilvæksten der, hvor den er til størst gavn for borgerne, og holde skarpt fokus på at effektivisere og forny den offentlige sektor. Regeringen fremlægger i 2017 et arbejdsprogram for fornyelse i den offentlige service.

Endvidere er vi på vej ind i en lang periode med stigende pres på de offentlige finanser. Presset på de offentlige finanser efter 2025 skal ses i lyset af flere forhold. I de kommende år

vil de årgange, der ventes at træde ind på arbejdsmarkedet, være mindre end de årgange, der forlader arbejdsmarkedet. Samtidig stiger danskernes levetid mere end tidligere ventet og flere ældre vil have behov for sundhedsydelse og pleje.

Det betyder, at der i fravær af nye initiativer er udsigt til en faldende andel af befolkningen i beskæftigelse i de kommende årtier, jf. figur 1A.9. Ved uændret politik vil der være udsigt til en lang periode med betydelige offentlige underskud – underskud som overskrider grænserne i budgetloven og EU's Stabilitets- og Vækstpagt, jf. figur 1A.10.



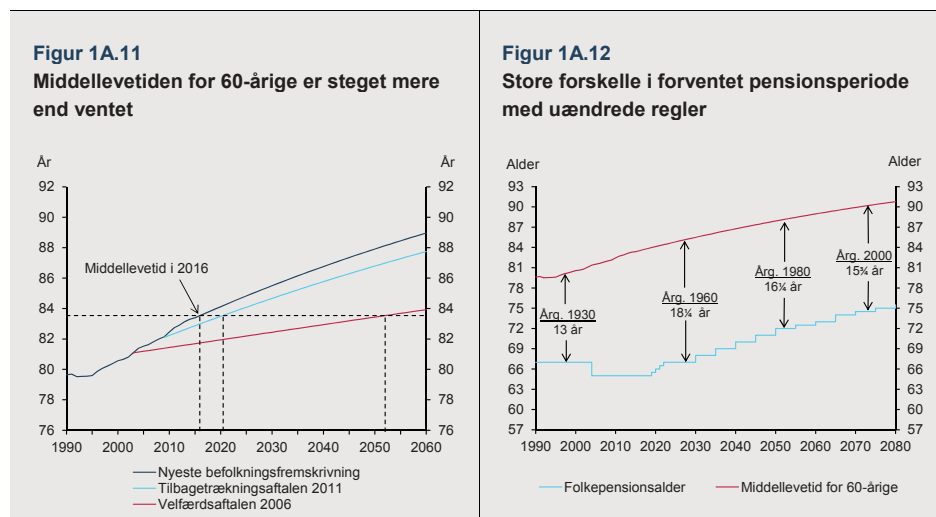
Anm: I figur 1A.9 er udviklingen baseret på andelen af fuldtidsbeskæftigede i forhold til befolkningen.
Kilde: Egne beregninger.

Der blev med *Velfærdsaftalen 2006* og *Tilbagetrækningsreformen 2011* taget vigtige skridt til at håndtere udfordringerne forbundet med stigende levetid. Den besluttede kobling af pensionsalderen til udviklingen i levetiden betyder, at de offentlige finansers langsigtede robusthed er styrket markant. Danskernes levetid er imidlertid steget hurtigere end ventet, da beslutningerne blev truffet i 2006 og i 2011.

60-årige i dag kan forvente at blive godt 83 år, hvilket er op mod fire år mere end for tyve år siden. Da *Velfærdsaftalen* blev indgået, var det forventet, at en levetid af denne længde først ville blive nået i ca. 2050, jf. figur 1A.11. Den hurtige stigning i levetiden var en central del af baggrunden for, at den aftalte forhøjelse af folkepensionsalderen til 67 år i *Velfærdsaftalen* blev fremrykket til at træde i kraft fem år tidligere med *Tilbagetrækningsaftalen 2011*. Levetidsindekseringen af pensionsalderen fra 2030 blev der ikke ændret på. Men allerede i dag er middellevetiden steget til et niveau, der i *Tilbagetrækningsaftalen 2011* først var ventet nået om fem år. Det vil sige, at levetiden i dag er $\frac{1}{2}$ år højere end den ventede udvikling.

Det afledte pres på de offentlige finanser hænger sammen med, at levetidsindekseringen af folkepensionsalderen efter gældende regler først vil ske fra 2030, og at pensionsperioden kun gradvist bliver ført tilbage mod sigtepunktet på $14\frac{1}{2}$ år. Uden justerede regler vil den gradvise regulering betyde, at de, som går på pension i de nærmeste årtier, kan regne med

væsentlig længere tid på pension end såvel tidligere generationer som de generationer, der først går på pension efter midten af dette århundrede, *jf. figur 1A.12.*



Anm.: Når den forventede pensionsperiode i slutningen af århundredet fortsat er længere end i sigtepunktet i levetidsindekseringen på 14½ år, skyldes det, at levetiden i varslingsperioden på 16 år med den nuværende befolkningsprognose ventes at stige med mere end de 0,6 år, som er forudsat i levetidsindekseringen af pensionsalderen.

Kilde: Egne beregninger.

Ved at forhøje pensionsalderen med seks måneder i 2025 og derefter fastholde uændrede regler for levetidsindekseringen, kommer pensionsalderen bedre i trit med levetidsudviklingen og i overensstemmelse med hensigten, da Velfærdsaftalen blev indgået i 2006. Dermed bliver der en mere rimelig balance generationerne imellem. Samtidig giver tiltaget et væsentligt bidrag til vækst og beskæftigelse og til styrkelse af den offentlige økonomi.

International flygtninge- og migrantkrise

Fra sommeren 2014 steg antallet af asylansøgere til Danmark markant. I 2015 blev der givet ca. 19.000 opholdstilladelser til asylansøgere og familiesammenførte til herboende flygtninge.

Antallet af asylansøgere er aftaget i løbet af 2016 understøttet af de stramninger, der er gennemført i Danmark og andre EU-lande, samt af de aftaler, der er indgået på EU-niveau.

Antallet af flygtninge og migranter, der søger mod Danmark, og antallet, der gives opholdstilladelse til, har direkte betydning for de offentlige udgifter til asylbehandling og indkvartering mv., og stiger trækket på offentlig service som fx undervisning og lægebehandling. Samtidig er det vigtigt for mulighederne for vellykket integration, at antallet, der gives opholdstilladelse til, er begrænset.

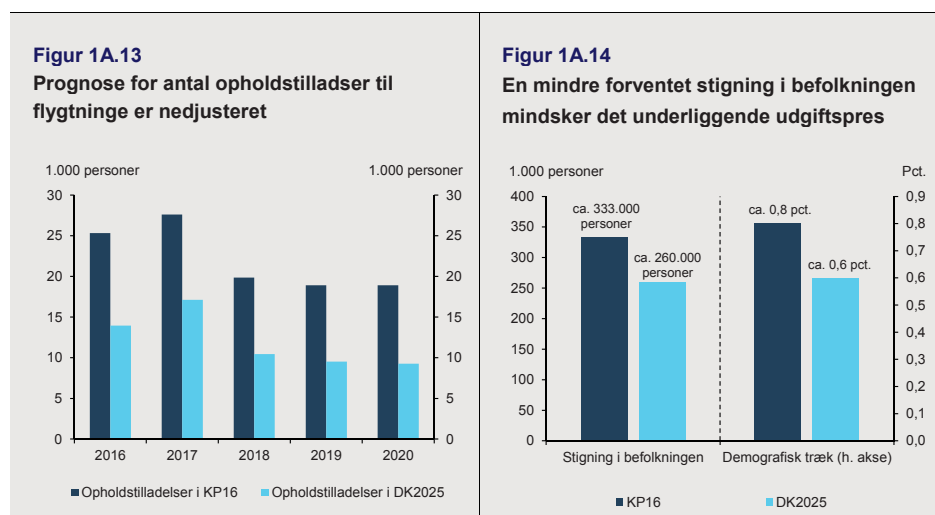
I lyset af udviklingen i antal asylansøgere i den forløbne del af 2016 – blandt andet med baggrund i de stramninger, der er foretaget – er prognosen for antal asylansøgere og antal opholdstilladelser nedjusteret væsentligt i forhold til forudsætningerne bag *Danmarks Kon-*

vergensprogram 2016, marts 2016, jf. figur 1A.13. Antallet af asylansøgere skønnes at svare til ca. 10.000 personer i 2016 og 2017. Beregningsteknisk forudsættes samme antal om året i 2018-2020.

Dermed vil den samlede befolkningstilvækst frem mod 2025, inklusive virkningerne af stigende levetid for danskere og andre forhold, blive reduceret fra en forudsat stigning på 333.000 i *Konvergensprogram 2016* til 260.000 personer.

Ved fastholdte offentlige serviceudgifter pr. borger mindskes væksten i den beregningstekniske opgørelse af det demografiske udgiftspres fra ca. 0,8 pct. om året i 2017-2025, som skønnet i *Konvergensprogram 2016*, til ca. 0,6 pct. om året, jf. figur 1A.14. Frem mod 2020 reduceres væksten i udgiftspreset med ca. 4 mia. kr. i forhold til situationen med fortsat høj tilstrømning af flygtninge og migranter.¹

Regeringen fremlægger som del af sin helhedsplan et nyt udspil, der fortsætter indsatsen for at få styr på flygtningestrømmen til Danmark og de konsekvenser, det har for vores samfund.



Anm.: Tallene i figur 1A.13 omfatter også opholdstilladser til familiesammenførte til flygtninge. Antallet af opholdstilladser i KP16 bygger på forudsætningerne for finansloven for 2016, mens antallet i DK2025-forløbet bygger på forudsætninger på finanslovsforslaget for 2017. I figur 1A.14 er stigningen i befolkningen og i det underliggende udgiftspres opgjort for perioden 2017-2025.

Kilde: Udlændinge, Integrations- og Boligministeriet, Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Flygtninge og deres familiemedlemmer har ofte sværere ved at komme i arbejde end andre ikke-vestlige indvandrere. De senere års erfaring viser, at af de nytilkomne flygtninge og familiesammenførte er kun omkring hver tredje i beskæftigelse efter tre år i Danmark. Det

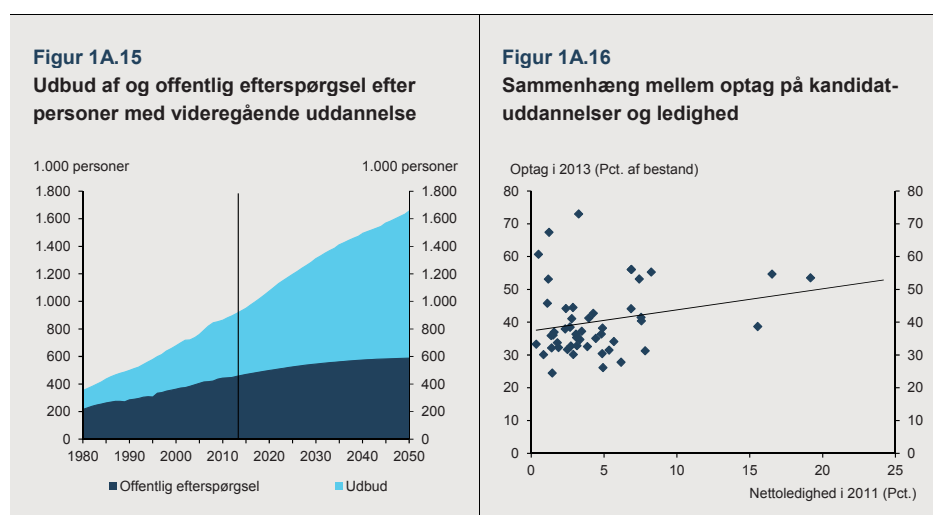
¹ Beregningen af det demografiske træk er af rent mekanisk karakter og skal generelt fortolkes varsomt. Det demografiske træk indgår derfor som ét blandt flere input i grundlaget for udgiftspolitikken.

skal ses i forhold til, at flere end tre ud af fire danskere er i beskæftigelse. Der vil være en betydelig gevinst for den enkelte flygtning, den samlede integration og de offentlige finanser ved, at flygtninge i højere grad kan forsørge sig selv.

De indgåede toparts- og trepartsaftaler mellem regeringen, kommunerne og arbejdsmarkedets parter forbedrer rammerne for en beskæftigelsesrettet integration i de kommende år. Indførelsen af integrationsydelsen øger endvidere tilskyndelsen til at komme i beskæftigelse. Regeringen har opstillet en sigtelinje om, at hver anden nytilkomne flygtning skal være i beskæftigelse efter tre år. Fremskridt mod denne sigtelinje vil blive fulgt tæt i de kommende år.

Stærkere uddannelser og et mere robust SU-system

Optaget på de videregående uddannelser er steget kraftigt siden 2008, og der er derfor udsigt til en fortsat stigning i befolkningens generelle uddannelsesniveau. Det indebærer blandt andet, at antallet af personer med en videregående uddannelse forventes at stige fra ca. 1,0 mio. personer i dag til ca. 1,7 mio. personer i 2050, jf. figur 1A.15.



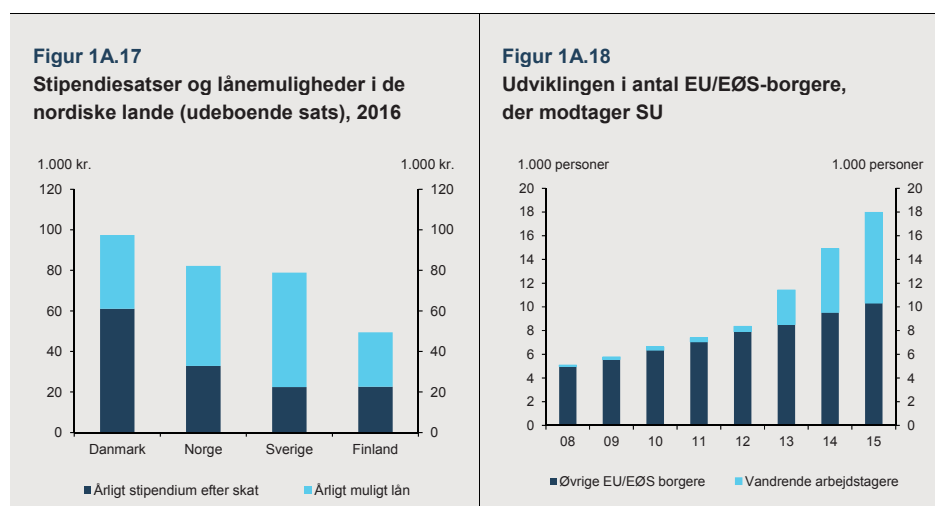
Anm.: I figur 1A.15 er der databrud i 1993 samt i 2002, se også appendiks A i Finansministeriet: *Økonomisk Analyse – Uddannelse og arbejdsmarkedet*. I figur 1A.16 er analysen udarbejdet før, der er indført en ledighedsbaseret dimensionering på de videregående uddannelser, hvilket betyder, at optaget på uddannelser med systematisk overledighed blandt nyuddannede (overledighed i mindst syv ud af 10 år) er reduceret og reduceres i de kommende år. Den estimerede sammenhæng mellem optaget og ledigheden er insignifikant.

Kilde: Finansministeriet (2016): *Økonomisk Analyse – Uddannelse og arbejdsmarkedet*.

Den offentlige sektor har hidtil aftaget en stor del med videregående uddannelse, men fremadrettet forventes en større del af de nyuddannede, der træder ud på arbejdsmarkedet, at skulle finde beskæftigelse i den private sektor. Det er blandt andet derfor vigtigt, at en større del af de unge med videregående uddannelse tager uddannelser, der er relevante for og efterspurgt af den private sektor.

Samtidig vælger de danske studerende sammenlignet med studerende i lande omkring os tilsyneladende i høj grad uddannelse ud fra interesser og inddrager i mindre grad faktorer som efterfølgende jobmuligheder og lønindkomst. Det ses også ved, at der ingen nævneværdig sammenhæng er mellem optaget på de enkelte kandidatuddannelser og de færdige kandidaters ledighedsniveau, jf. figur 1A.16. Det er imidlertid ikke hensigtsmæssigt for den enkelte eller samfundet, hvis studerende i vid udstrækning optages på uddannelser med høj ledighed.

Uddannelsessystemet skal i højere grad understøtte, at nye studerende optages på uddannelser, som matcher efterspørgslen på arbejdsmarkedet, og at de studerende tilegner sig kompetencer, der er behov for – særligt i den private sektor.



Anm.: I figur 5.5 er beregningerne lavet pba. udeboende studerende på videregående uddannelser. Det bemærkes, at uddannelsesstøttesystemerne ikke er fuldt sammenlignelige, samt at stipendier og mulige lånestørrelser ikke er købekraftskorrigerede. Der kan således både være forskel på muligheder for supplerende støtte til fx boligudgifter mv. og det generelle udgiftsniveau i landene. 1) Det danske stipendium er opgjort efter skat. Stipendiet efter skat er beregnet med udgangspunkt i en gennemsnitlig skattebetaling og et årligt fradrag på 44.000 kr. 2) I Norge gives støtten i første omgang som lån, hvorefter 40 pct. omlægges til et stipendium, såfremt alle eksaminer bestås. Opgørelsen af stipendiet er derfor baseret på 40 pct. af det samlede mulige lån. I figur 5.6 omfatter SU-modtagere studerende på videregående uddannelser fra EU/EØS-landene, som har ret til SU. Udover EU/EØS-borgere med ret til SU som vandrende arbejdstagere dækker gruppen bl.a. studerende, som har opnået ret til SU på grund af fast ophold i landet i mindst 5 år. SU-modtagere er inklusiv Kroatien, der blev medlem af EU i 2013, og Schweiz.

Kilde: su.dk, Lånekassen.no, cs.n.se, kela.fi, Nationalbanken og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

SU- og uddannelsessystemet er ligeledes udfordret på en række andre områder:

- *For det første er det danske SU-system udfordret på sin robusthed i en verden med fri bevægelighed:* Den danske SU er blandt verdens mest generøse – også mere generøs end i de øvrige nordiske lande, jf. figur 1A.17. Det kan bl.a. være en af årsagerne til, at et stigende antal vandrende arbejdstagere søger til Danmark for at modtage dansk SU. Men gruppen af vandrende arbejdstagere deltager ikke i samme udstrækning som danske studerende på det danske arbejdsmarked efter endt uddannelse, hvilket udfordrer finansieringen af velfærdssamfundet.
- *For det andet understøtter SU-systemet ikke, at de studerende bliver færdige til tiden:* Danske studerende – særligt på lange videregående uddannelser – er i gennemsnit fortsat væsentligt længere tid om at gennemføre deres uddannelse, end hvad den er normeret til. Det kan blandt andet skyldes, at der gives 12 måneders SU udover uddannelsens varighed.

Regeringen vil med et oplæg til nye pejlemærker for de videregående uddannelser sætte fokus på, hvordan vi får et stærkere uddannelsessystem. I forlængelse heraf nedsætter regeringen et udvalg, der skal analysere og komme med anbefalinger til, hvordan universitetsuddannelserne kan tilpasses, så de i højere grad matcher arbejdsmarkedets behov. Regeringen foreslår desuden en omlægning af SU-systemet, der blandt andet indebærer, at sammensætningen af lån og stipendium i højere grad minder om de øvrige nordiske lande, og understøtter, at de kommende studerende i højere grad søger mod uddannelser med gode beskæftigelsesmuligheder. Dermed styrkes robustheden af SU-systemet, og det understøttes at uddannelsessammensætningen i højere grad giver vækst og beskæftigelse til gavn for den enkelte og samfundet. De frigjorte midler vil regeringen blandt andet prioritere til at afsætte en kompetencepulje til et løft af kvalitet i uddannelser, forskning mv.

Pensionsopsparring, tryghed om boligskatten og finansiering af grøn energi

Vi står også med en række andre konkrete udfordringer, der skal findes løsninger på.

Der er for mange, der ikke i tilstrækkeligt omfang selv sparer op til pension. Manglende pensionsopsparring kan være et problem for den enkelte, der risikerer lav pensionsdækning og små forbrugsmuligheder i alderdommen. Manglende pensionsopsparring indebærer også, at de offentlige udgifter bliver større, fordi den manglende pensionsopsparring i høj grad bliver kompenseret gennem større offentlige overførsler i form af blandt andet pensionstillæg, ældrecheck og boligydelse. De, der sparer op til pension, kommer derved samtidig også til at betale skat til finansieringen af pensionsydelse til dem, der ikke har sparet op. Det kan svække opbakningen til arbejdsmarkedspensionerne.

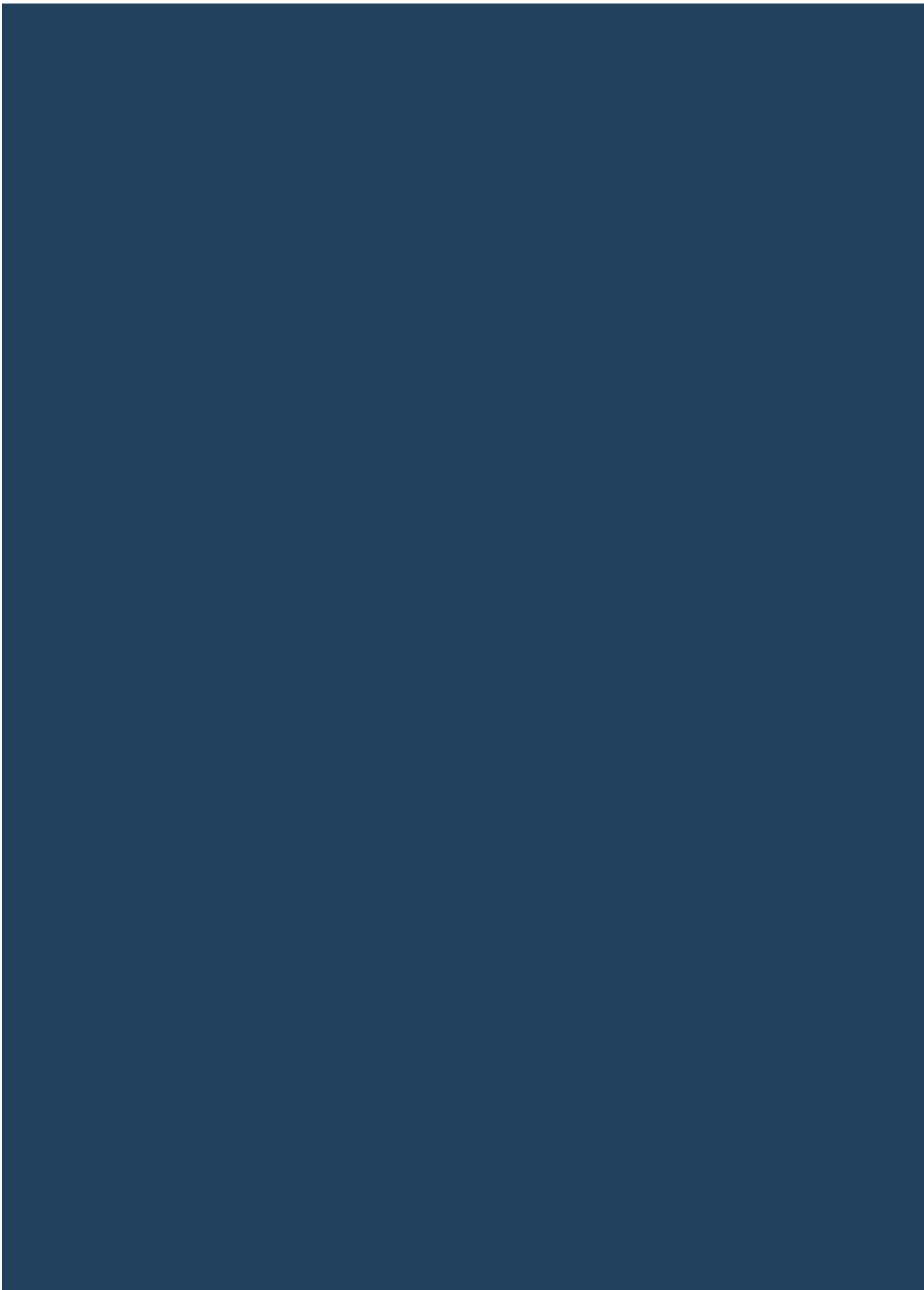
En relateret problemstilling er, at den privatøkonomiske tilskyndelse til at spare op kan være lav, fordi egen pensionsopsparring fører til aftrapning af de offentlige pensionsydelse. Dette samspilsproblem gælder især for personer, der ikke betaler topskat, og problemet er størst sidst i arbejdslivet. Samspilsproblemet risikerer ligeledes at svække opbakningen til arbejdsmarkedspensionerne.

Regeringen lægger på denne baggrund op til en pensionsreform, der skal mindske restgruppen med utilstrækkelig pensionsopsparring og styrke incitamentet til egen pensionsopsparring. Initiativerne og bidraget til håndtering af udfordringerne er beskrevet i kapitel 7.

Vi står også med det akutte problem, at de nuværende ejendomsvurderinger er fejlbehæftede, og nogle borgere betaler deres boligskat på et forkert grundlag. Derfor vil der snart blive lavet et nyt og mere retvisende vurderingssystem. Det vil betyde, at nogle boliger vil blive vurderet lavere, andre højere. Regeringen vil i den forbindelse afsætte 24 mia. kr. frem mod 2025, som skal gå til tilbagebetaling til de boligejere, der historisk har betalt for meget i ejendomsskat på grund af forkerte vurderinger, og til at sikre tryghed for boligejerne ved overgangen til de nye ejendomsvurderinger.

EU har fundet det danske PSO-system traktatstridigt, og der skal findes en ny model for finansiering af den vedvarende energi. Endvidere gør PSO-systemet og PSO-afgiften elektricitet i Danmark unødvendigt dyr. Det resulterer i, at virksomheder bruger for lidt el i produktionen i forhold til, hvad der er hensigtsmæssigt. Det forringer erhvervenes konkurrencevilkår og stiller danske virksomheder dårligere i konkurrencen med andre. PSO-afgiften belaster også husholdningerne ved at reducere deres forbrugsmuligheder. Høj PSO-afgift betyder både store eludgifter og gør andre varer og tjenester dyrere. PSO-afgiften påvirker husholdningernes forbrugsmønster og reducerer arbejdsudbuddet.

Endvidere udgør PSO-afgiften en barriere for udbredelsen af el i Danmark. Når elprisen falder, så stiger PSO-afgiften. Derved får virksomheder og forbrugere ikke fuldt ud gavn af de senere års faldende elpriser. Omstillingen til el går derfor langsomt. Elektricitet er en af de grønneste energiformer. Derfor er større udbredelse af el i produktionen, til opvarmning og til transport et væsentligt næste skridt i den grønne omstilling.



2. Mål og prioriteringer i finanspolitikken

2.1 Ansvarlig økonomisk politik og nye prioriteringer

Sunde offentlige finanser skaber større sikkerhed og tryghed om fremtiden for virksomheder og borgere og understøtter lave renter. Et sundt finanspolitisk udgangspunkt er samtidig en vigtig forudsætning for at have handlemuligheder til at understøtte økonomien og beskæftigelsen i nedgangstider. Sunde offentlige finanser – understøttet af en troværdig langsigtet strategi – er derigennem et vigtigt grundvilkår for vækst, velstand og velfærd.

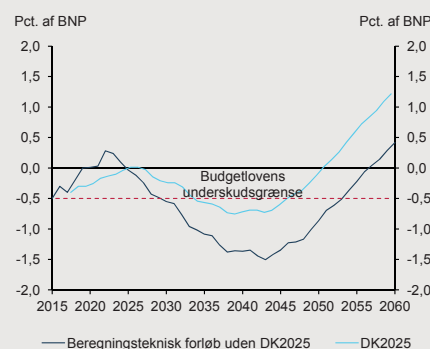
Med *DK2025 – Et stærkere Danmark* sætter regeringen de overordnede finanspolitiske mål, som vil danne rammen for den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken i de kommende år. Samtidig fremlægger regeringen en række nye tiltag, som øger vækst og beskæftigelse og derigennem bidrager til at styrke dansk økonomi.

Tilsammen medfører de fremlagte initiativer en betydelig forøgelse af råderummet i finanspolitikken frem mod 2020 og 2025, jf. *tabel 2.1*. Samtidig bidrager de fremlagte mål og initiativer til at styrke de offentlige finanser i årtierne efter 2025, hvor den demografiske modvind tager til, jf. *figur 2.1*. Det vil bidrage til at sikre fortsat høj tillid til den danske finanspolitik.

Tabel 2.1
Øget råderum muliggør nye prioriteringer i finanspolitikken

Mia. kr., 2017-priser	2020	2025
Råderum uden nye initiativer ¹⁾	11¼	39½
Råderum med nye initiativer, heraf til:	23½	56¼
- <i>JobReform fase II</i>	10½	11½
- <i>Vækst i offentlige serviceudgifter</i>	11½	21½
- <i>Vækst 2016 og skattestop til 2025</i>	1¼	3¼
- <i>Løft af de offentlige investeringer</i>	1	5
- <i>Tryghed om boligbeskatningen</i>	1¼	2½
- <i>Styrket pensionsopsparing</i>	-1¼	-¼
- <i>Reserve til uforudsete hændelser</i>	0	13½

Figur 2.1
Regeringens 2025-plan bidrager til at håndtere fremtidige udfordringer



1) Råderummet i et forløb ekskl. nye initiativer er opgjort som væksten i udgifterne til offentligt forbrug (ekskl. afskrivninger) i forhold til niveauet i 2016 inden for et mål om strukturel balance i 2020 og 2025. Grundet afrundinger kan der være afvigelser til totalen.

Kilde: Egne beregninger.

Regeringens forslag til reformer giver mulighed for nye prioriteringer i skatte- og udgiftspolitikken frem mod 2020 og 2025. Regeringen ønsker at sænke skatter og afgifter, så det bedre kan betale sig at arbejde, og så virksomhederne får bedre vækstmuligheder til gavn for hele samfundet. Endvidere afsættes der en reserve til at sikre, at der er ro og tryghed om boligbeskatningen. Samlet mindskes skattetrykket i 2025 fra ca. 45 pct. af BNP til knap 44 pct. af BNP med de nye initiativer.

Samtidig er der brug for fortsatte forbedringer i blandt andet sundhedsvæsenet, og et stigende antal ældre vil have behov for pleje. Regeringen prioriterer på den baggrund en positiv realvækst i ressourcerne til kollektiv velfærd svarende til 0,5 pct. årligt i gennemsnit frem mod 2025. I 2018-2020 afsættes der ekstra midler til en generel styrkelse af skattevæsenet.

En udgiftsvækst på 0,5 pct. årligt er moderat, men giver plads til, at der kan tilføres ekstra midler til kernevelfærdsområder. Samtidig betyder gennemførte og fremlagte reformer, at BNP øges. Samlet nedbringes de offentlige serviceudgifters andel af den samlede økonomi fra 25½ pct. af BNP i dag til 24 pct. i 2025.

Med afdæmpet udgiftsvækst bliver det også i de kommende år afgørende, at der prioriteres skarpt i de offentlige udgifter og midlerne anvendes, hvor de er til størst gavn for borgerne. Desuden er det vigtigt, at vi løbende forbedrer den offentlige opgaveløsning, så vi kan få mere og bedre velfærd for hver krone, vi anvender. Regeringen fremlægger i 2017 et arbejdsprogram for fornyelse i den offentlige sektor.

Endvidere ønsker regeringen at prioritere 27 mia. kr. til et løft af de offentlige investeringer over perioden 2018-2025. Løftet kommer oven i de senere års høje ramme til offentlige investeringer på i størrelsesordenen ca. 50-55 mia. kr. årligt. Den samlede investeringsramme skal bruges til at investere i bl.a. supersygehuse, digitalisering, infrastruktur, forsvaret samt skoler, daginstitutioner og plejehjem.

Regeringen afsætter derudover en reserve til at håndtere en usikkerhed fremtid. Vi skal have noget at stå imod med til uforudsete udgifter efter 2020. Der skal være plads til at håndtere udfordringer, vi ikke kender i dag og til fortsat at udvikle Danmark. Samtidig bidrager reserven til at sikre de nuværende prioriteringer, også hvis de offentlige finanser udvikler sig mindre godt end ventet.

For regeringen er det endvidere en prioritet at bidrage til fremtidssikring af velfærden i de år, hvor den demografiske udfordring for de offentlige finanser er størst. Ved at gennemføre tiltag, som styrker de offentlige finanser på sigt, og sikre balance på den strukturelle saldo i 2025, opnås et bedre afsæt for at håndtere presset på finanserne i de følgende årtier – den såkaldte hængekøjeudfordring. Med regeringens 2025-plan håndteres en stor del af hængekøjeudfordringen for de offentlige finanser.

I afsnit 2.2 gennemgås målene for den strukturelle saldo. Afsnit 2.3 beskriver den overordnede skatte- og afgiftspolitik frem mod 2025 og afsnit 2.4 gennemgår rammerne for udgiftspolitikken, herunder udviklingen i de offentlige serviceudgifter. Afsnit 2.5 beskriver udviklingen i de offentlige finanser efter 2025, herunder den finanspolitiske holdbarhed.

2.2 Mål om balance på den strukturelle saldo i 2025

I årene efter 2025 står Danmark over for en lang periode med stigende demografisk pres på finanserne. Det skal vi ruste os til ved at udnytte årene frem til 2025 til at sikre et godt afsæt.

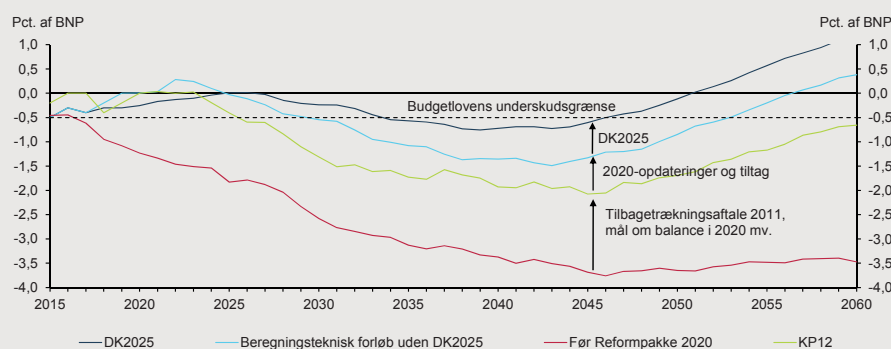
Det demografiske pres på de offentlige finanser afspejler for det første, at de årgange, der træder ind på arbejdsmarkedet, i en lang årrække vil være mindre end de årgange, som går på pension. Samtidig er levetiden steget mere end ventet i forbindelse med Velfærdsaftalen fra 2006 og Reformpakke 2020 fra 2011.

Ved uændret økonomisk politik vil de offentlige underskud vokse og i en normal konjunktursituation overstige ½ pct. af BNP i en lang periode fra 2030 til omkring 2055. Dermed vil de faktiske underskud svare til 3-4 pct. af BNP i lavkonjunkturer. Et kvart århundrede med strukturelle underskud – på op til 1½ pct. af BNP svarende til ca. 30 mia. kr. årligt i dagens penge – vil indebære en risiko for, at tilliden og troværdigheden om dansk finanspolitik bliver sat over styr, herunder som følge af brud på underskudsgrænserne i den danske budgetlov og i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Den økonomiske politik vil derfor skulle tilpasses for at undgå for store underskud i en lang periode.

Med *DK2025 – Et stærkere Danmark* sætter regeringen et mål om, at der skal være balance på den strukturelle saldo i 2025. Samtidig vil vi gennemføre tiltag, som styrker de offentlige finanser frem mod 2040-2045, hvor hængekøjeudfordringen er dybest.

Balance på den strukturelle saldo i 2025 vil understøtte troværdigheden om de offentlige finanser og vil sikre, at der er handlemuligheder i finanspolitikken i forbindelse med tilbageslag. Når der i normale konjunkturer er omtrent balance mellem offentlige indtægter og udgifter mindsker det risikoen for, at Danmark igen – som i 2010 – i en lavkonjunktur kommer i konflikt med 3 procents grænsen for offentlige underskud i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Målet om strukturel balance i 2025 vil udgøre den overordnede ramme om planlægningen af finanspolitikken i de kommende år.

Figur 2.2
Udvikling i den strukturelle saldo fra før Reformpakke 2020 til nu



Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2011 og 2012 samt egne beregninger.

Med målet om balance i 2025 og øvrige tiltag, herunder forslaget om at hæve pensionsalderen med seks måneder, bygger vi videre på den indsats, vi lagde grunden til med *Genopretningsaftalen* og *Reformpakke 2020* i 2010 og 2011. Med 2025-planen kommer vi et vigtigt stykke længere i forhold til at styrke de offentlige finanser på sigt og håndterer en betydelig del af den nævnte hængekøjeudfordring, *jf. figur 2.2*.

Styrkelsen af de offentlige finanser på langt sigt – ikke mindst som følge af forslaget om en tilpasning af pensionsalderen til den øgede levetid – og nye tiltag, der øger arbejdsudbuddet, muliggør større manøvrerum i de førstkomende år frem mod 2020. Målet for den strukturelle saldo i 2020 lempes til -¼ pct. af BNP, *jf. tabel 2.2*. Det lempeligere mål medgår til, at der kan gennemføres vækstinitiativer og bidrager samtidig til at modgå presset på den offentlige økonomi fra lavere offentlige indtægter fra olie- og gasudvindingen i Nordsøen og de seneste års flygtningetilstrømning.

Tabel 2.2
Udvikling i den strukturelle saldo frem mod de mellemfristede mål i 2020 og 2025

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af strukturelt BNP									
Grundforløb med balance i 2020 og 2025	-0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,1	0,0
DK2025 forløb med nye tiltag	-0,4	-0,3	-0,3	-¼	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0

Kilde: Egne beregninger.

Med finansloven for 2016 tog regeringen skridt til at lægge afstand til budgetlovens grænse for strukturelle underskud på ½ pct. af BNP og dermed indhente noget af den tabte konsolidering afledt af svækkede indtægter fra blandt andet Nordsøaktiviteterne. Det arbejde vil regeringen fortsætte i de kommende år, men reformjusteringerne i 2025-planen tillader samtidig en mindre stejl konsolideringssti.

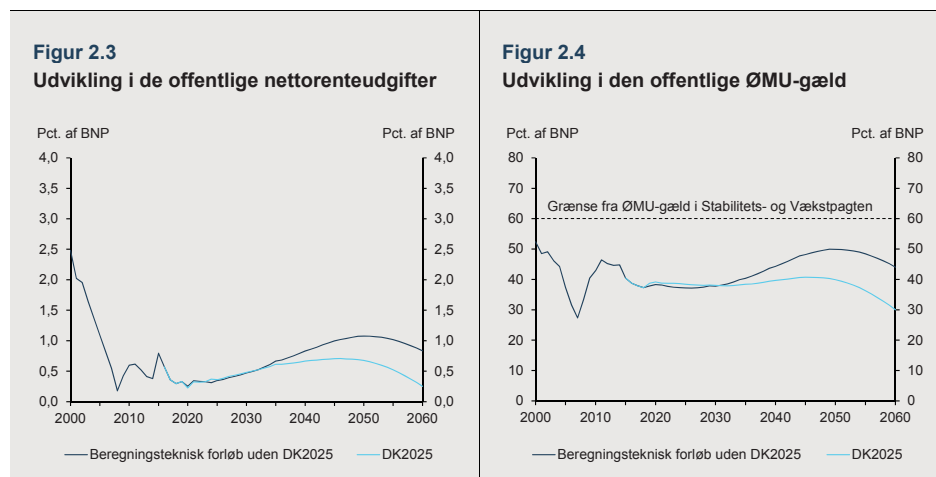
Tiltagene i 2025-planen, herunder anden fase af JobReformen, øger den strukturelle beskæftigelse med ca. 11.000 personer i 2020. De nye initiativer vil bidrage til at modgå det tiltagende pres på arbejdsmarkedet og bidrager dermed til, at finanspolitikken kan konsolideres lidt langsommere frem mod 2020.

Der vil dog fortsat være tale om en tilbageholdende linje i finanspolitikken med gradvis mindskelse af de strukturelle underskud. I forbindelse med den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken er det vigtigt, at den økonomiske politik er afstemt med konjunkturudviklingen og risikoen for tiltagende mangel på arbejdskraft, som kan svække konkurrenceevnen.

Med målet om balance i 2025, og øget vækst i lyset af nye tiltag, mindskes den samlede offentlige gæld i forhold til BNP frem mod 2025 og en årrække efter.

Moderat offentlig gæld er blandt andet vigtig, fordi lav gæld bidrager til lave offentlige renteudgifter. Det betyder større rum til udgifter til fx sundhed og uddannelse eller til lavere skat,

end når gælden er høj. Nedbringelsen af den offentlige gæld siden 2000 har sammen med faldende renter bidraget til, at de offentlige renteudgifter (netto) er nedbragt fra ca. 2½ pct. af BNP til ca. ½ pct. af BNP i dag, *jf. figur 2.3*. Det svarer til en samlet besparelse på ca. 40 mia. kr. i dagens penge, hvilket har givet mulighed for at prioritere flere midler til centrale områder end, hvis renteudgifterne ikke var faldet.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Styrkelsen af de offentlige finanser med initiativerne i 2025-planen indebærer, at ØMU-gælden er nogenlunde stabil på 30-40 pct. af BNP, *jf. figur 2.4*. Dermed holdes en bred sikkerhedsafstand til grænsen på 60 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten. Det understøtter den høje tillid til dansk økonomi. Ligeledes holder den offentlige nettogæld sig på mellem 0 og 10 pct. af BNP i hele forløbet frem mod 2050, *jf. afsnit 2.5*.

For et lille land som Danmark – med en fast valutakurspolitik og meget rentefølsom økonomi – er det særligt vigtigt at fastholde tilliden til den økonomiske politik for at understøtte lave renter. Høj tillid, som holder risikopræmierne nede på de finansielle markeder, er vigtig både i lavkonjunkturer og normale tider. I lavkonjunkturer vil højere renter yderligere dæmpe investeringer, forbrug og boligpriser. I normale tider svækker høje risikopræmier investeringer og vækst.

Med en lav offentlig gæld og stærke finanspolitiske rammer er vi godt rustet til at håndtere demografisk modvind og stigende internationale spændinger. Målet om mindst strukturel balance i 2025 ligger i forlængelse af tidligere mellemfristede planer, hvor Danmark også har sat ambitiøse mål for den strukturelle saldo, *jf. boks 2.1*.

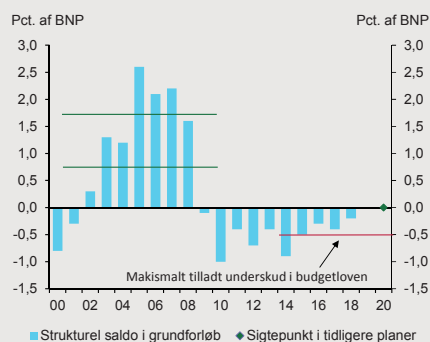
Boks 2.1**Mellemløstede planer i Danmark**

De mellemløstede planer har siden 2005-planen fra 1997 udgjort en vigtig ramme for planlægningen af den økonomiske politik for skiftende regeringer. De mellemløstede planer har blandt andet spillet en vigtig rolle i forhold til at sikre sunde offentlige finanser og styrke grundlaget for vækst og beskæftigelse ved på et tidligt tidspunkt at identificere udfordringer og danne grundlag for fremadrettede løsninger.

Planerne har derigennem bidraget til at sikre tillid til de offentlige finanser og troværdighed om dansk økonomi. Danmark er blandt de relativt få lande, som igennem den økonomiske krise har opretholdt den højeste AAA-rating hos de internationale kreditvurderingsinstitutter.

I forbindelse med de mellemløstede planer har Danmark løbende fastsat ambitiøse mål for den strukturelle saldo for at håndtere fremtidige udfordringer, *jf. figur a og tabel a*. I 2010- og 2015-planen var sigtepunktet frem mod 2010 et strukturelt overskud på mellem ¾ og 1¼ pct. af BNP i gennemsnit. Det afspejlede blandt andet behovet for at spare op til, at store årgange gik på pension. Målet for 2010 blev lempet da den globale finanskrise satte ind. I de efterfølgende 2020-planer var det blandt andet målet at genoprette balance på de offentlige finanser i 2020 og sikre (mindst) finanspolitisk holdbarhed. Dette mål, og de initiativer, der blev vedtaget, bidrog samtidig markant til at mindske hængekøjeudfordringen frem mod 2025-2050.

Med 2025-planen sættes et mål om balance på den strukturelle saldo i 2025. Målet medvirker sammen med nye tiltag, som styrker de offentlige finanser, til at håndtere en stor del af den resterende hængekøjeudfordring frem mod 2040-2045. Med DK2025 skabes således et bedre afsæt for at håndtere det kommende pres på de offentlige finanser, *jf. afsnit 2.5*.

Figur a**Strukturel saldo****Tabel a****Mål for den strukturelle saldo i tidligere mellemløstede planer**

2010-plan ¹⁾	Strukturelt overskud på ¾-1¼ pct. af BNP i gennemsnit frem mod 2010
2015-plan ²⁾	Strukturelt overskud på ¾-1¼ pct. af BNP i perioden 2007-2010 og mindst balance i 2011-15.
2020-plan	2020-mål om mindst strukturel balance. Underskud i øvrige år maksimalt 0,5 pct. af BNP.

- 1) Korrigeret for Danmarks Statistiks ændrede opgørelsesprincip for ATP samt omlægning og afskaffelse af SP-ordningen, så tallene er sammenlignelige med den nuværende struktursaldoopgørelse.
- 2) Målet blev fraveget i 2009 i forbindelse med finanskrisen og erstattet med et mål om mindst strukturel balance i 2015, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2009*.

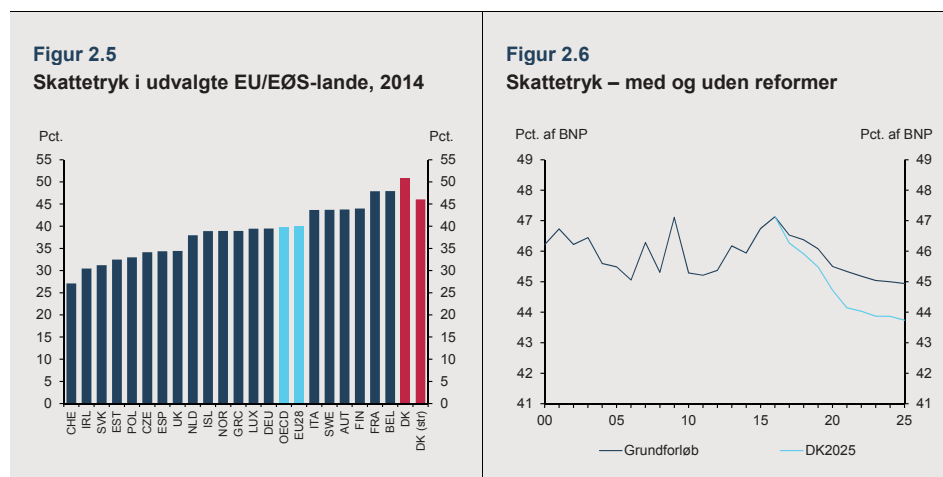
Kilde: *En holdbar fremtid – Danmark 2010* (2001), *Mod nye mål – Danmark 2015* (2007), *Danmarks Konvergensprogram 2016* og egne beregninger.

2.3 Skatte- og afgiftspolitik frem mod 2025

Skattetrykket i Danmark er højt i en international sammenligning, *jf. figur 2.5*. Det er en naturlig konsekvens af, at de offentlige udgifter til blandt andet offentlig service og overførselsindkomster er høje i forhold til de fleste andre lande. Med 2025-planen sænkes den samlede skattebelastning.

Regeringen ønsker, at et fortsat skattestop skal udgøre den overordnede ramme omkring skatte- og afgiftspolitikken. Det skal ses som et udtryk for, at regeringen ikke ønsker at øge skattebelastningen og dermed, at det offentlige ikke skal udgøre en større andel af den samlede økonomi. Regeringen ønsker derimod gennem prioritering af målrettede lempelser at reducere den samlede skattebelastning.

Dette arbejde startede med lempelserne i forbindelse med finansloven for 2016 og fortsættes med skattelempelserne i 2025-planen. Med regeringens prioriteringer i 2025-planen reduceres skattetrykket i 2025 samlet set fra ca. 45 pct. til knap 44 pct., *jf. figur 2.6*.



Anm.: I figur 2.5 er skattetryk defineret som indtægter fra skatter og sociale bidrag (inkl. imputerede sociale bidrag) som andel af BNP. Gennemsnittet for EU og Euro-zonen er vægtet med BNP. Visse arbejdsgiverbetalte sociale bidrag klassificeres som indirekte skatter (lønsumsafgifter) og ikke som sociale bidrag. Det gør sig bl.a. gældende for Sverige. I figur 2.6 er skattetrykket korrigeret for engangsforhold, herunder provenu vedr. omlægning af kapitalpensioner i 2013-15, og de strukturelle indtægter for Nordsøen, pensionsafkastskatten, registreringsafgift og selskabsskat er lagt til grund.

Kilde: Eurostat (gov_10a_taxag) og egne beregninger.

Prioriteringerne i skattepolitikken frem mod 2025 skal bidrage til at indfri regeringens overordnede målsætninger om at øge beskæftigelsen og understøtte højere økonomisk vækst inden for rammerne af sunde offentlige finanser.

De skattepolitiske initiativer reducerer eller fjerner en række u hensigtsmæssigheder i skattesystemet og bidrager derigennem til at det bedre kan betale sig at arbejde, spare op og investere i danske virksomheder.

Tabel 2.3
Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd af skattepolitiske prioriteringer frem mod 2025

Mia. kr. (2017-niveau)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jobfradrag og PensionsBonus	3,6	6,9	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
Nedsættelse af topskatten	0,9	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Afskaffelse af PSO-afgiften	0,4	1,2	1,8	2,1	2,6	3,3	3,2	3,2	3,2
Reduktion af rentefradrag	-	-	-	-	-0,5	-1,3	-2,2	-3,2	-4,0
Et stærkere Danmark – Vækst 2016	0,3	1,0	1,2	1,3	1,6	1,8	2,0	2,2	2,5
Tryghed om boligskatten	0,0	0,1	0,6	1,2	3,7	3,3	3,0	2,6	2,4
Fortsat skattestop på punktafgifter til 2025	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,5	0,7	0,8
Beskæftigelsesfradrag for dimittender	-	-	-	-	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
I alt	5,1	10,9	12,0	12,9	15,9	15,9	15,2	14,2	13,5

Anm.: De angivne provenuer viser virkningerne efter tilbageløb og adfærd, dvs. virkningen på den strukturelle saldo. Udover de viste beløb til tryghed om boligskatten afsættes et engangsbeløb svarende til i størrelsesordenen 7 mia. kr. efter tilbageløb til boligejere, der har betalt skat af høje vurderinger mv. Engangsudbetalingen påvirker ikke den strukturelle saldo.

Kilde: Egne beregninger.

Lavere skat på arbejde. Med JobReformen øges gevinsten ved at være i beskæftigelse. Lempelserne er særlig rettet mod de lavestlønnede, jf. kapitel 3. Det opnås bl.a. med en målrettet nyt jobfradrag. Samtidig understøttes pensionsopsparing for folk med almindelige indkomster gennem en PensionsBonus. For beskæftigede, som tjener over 300.000 kr., er det ekstra jobfradrag betinget af indbetaling til pension, jf. kapitel 7. JobReformen ligger i forlængelse af tidligere skattereformer siden midten af 1980'erne, som har øget tilskyndelsen til at deltage på arbejdsmarkedet og gøre en ekstra indsats. Lavere skat på arbejde er blandt andet finansieret ved en reduktion af rentefradraget. JobReformen indeholder også en lempelse af topskattesatsen for indkomster op til 1 mio. kr., som betyder, at det for mange højt-kvalificerede specialister og eksperter bedre kan betale sig at yde en ekstra indsats. Skatteelementerne i JobReformen bidrager til, at flere kommer i job og til højere vækst og velstand. Samtidig medfører reduktionen af rentefradraget, at tilskyndelsen til gældoptagelse vil blive mindre.

Den særlige PSO-afgift på elforbrug gør el dyrere, og skaber derfor en barriere for at omlægge energiforbruget fra fossile brændsler til grøn el. Afskaffelsen af PSO-afgiften reducerer omkostningerne for virksomheder og husholdninger, hvilket bidrager til højere vækst og beskæftigelse.

Lavere skat på investeringer og opsparing. Et konkurrencedygtigt og dynamisk erhvervsliv er fundamentet for øget produktivitet og for vellønnede job. Indretningen af beskatningen af virksomhederne i dag forskelsbehandler egenkapital og fremmedfinansiering og gør det mindre attraktivt at investere i produktion og udvikling. Med *Et Stærkere Danmark – Vækst 2016* forbedres investeringsvilkårene markant. Det vil føre til øgede investeringer – og der-

igennem øget produktivitet – og derudover tiltrække udenlandske virksomheder, som bidrager med ny viden og erfaringer samt til velfungerende konkurrence på det danske hjemmemarked. Højere produktivitet kommer alle danskere til gode, fordi det øger lønningerne, hvilket gennem satsreguleringen øger værdien af overførselsindkomster som fx pension og dagpenge.

Forbedringen af investerings- og opsparingsvilkårene betyder endvidere, at det bliver nemmere at etablere nye virksomheder og nemmere for virksomhederne at vokse sig større. Det sker ved at forbedre adgangen til risikovillig kapital, herunder ved fremme af en dansk aktiekultur, *jf. kapitel 4*.

Tryghed om boligskat. De nuværende ejendomsvurderinger er fejlbehæftede og nogle borgere betaler for meget i boligskat. Derfor vil der snart blive fremlagt nye vurderinger. Regeringen vil i den forbindelse afsætte en samlet reserve på 17 mia. kr. (efter tilbageløb) til at skabe tryghed i overgangen samt yderligere midler til at håndtere tilbagebetalingen til de boligejere, der siden 2011 har betalt for meget i ejendomsskat på grund af forkerte vurderinger.

Fortsat skattestop på punktafgifter til 2025. Det nuværende skattestop for punktafgifter videreføres. Som følge af skattestoppet fastholdes satserne for en række punktafgifter nominelt. Det bidrager til et gradvist lavere afgiftstryk frem mod 2025 for de omfattede afgifter og trækker blandt andet i retning af hjemvendt grænsehandel. Skattestoppet for punktafgifter dækker bl.a. over visse miljøafgifter og afgifter på nydelsesmidler (spiritus, øl og cigaretter) samt tinglysningsafgiften.

Regeringen har endvidere en ambition om yderligere at forbedre vilkårene for generationskifte af familieejede virksomheder ved at fjerne bo- og arveafgiften og overdragelsesafgift ved overdragelse af en erhvervs virksomhed til næste generation eller en erhvervsdrivende fond.

2.4 Rammer for udgiftspolitikken frem mod 2025

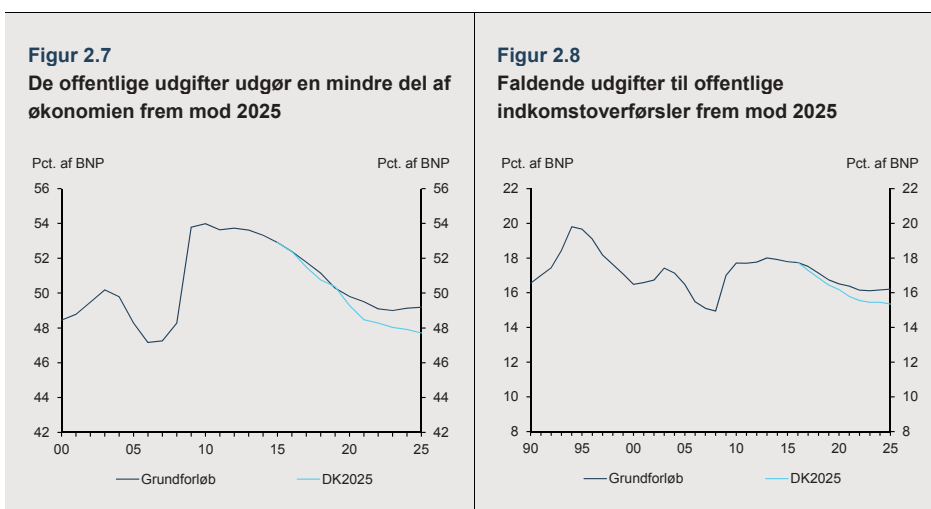
Borgerne skal have adgang til en offentlig service af god kvalitet, og regeringen ønsker at styrke kernevelfærden på centrale områder. Det kræver både, at der afsættes de nødvendige ressourcer, og at der løbende arbejdes på at sikre bedst mulig udnyttelse af ressourcerne til gavn for borgerne.

Regeringen afsætter penge til en positiv realvækst i ressourcerne til offentlig service hvert år frem mod 2025. De offentlige udgifter går til mange formål både lokalt i kommuner og regioner og i staten. Noget af det regeringen særligt vil prioritere i de kommende år er:

- Vækst i udgifterne til kernevelværd. Inden for en positiv, men moderat vækst i de samlede offentlige serviceudgifter på 0,5 pct. om året, prioriteres ressourcerne der, hvor de gør størst gavn for borgerne, og hvor behovet er stigende – ikke mindst på sundhedsområdet. En del af udgiftsvæksten reserveres til målrettede puljer til velfærd, sikkerhed og kompetenceudvikling.
- Samfundsinvesteringer i infrastruktur, digitalisering og sygehuse mv., som dels understøtter vækst i den private sektor, dels fremmer en moderne og effektiv offentlig sektor.

At forbedre kernevelværdien uden store stigninger i de offentlige udgifter kræver, at vi er i stand til at prioritere ressourcerne med omhu, løse opgaverne smartere i den offentlige sektor, bl.a. ved at forbedre arbejdsgange, gennemføre flere fælles løsninger og have skærpet fokus på borgernes behov. Uden omhyggelige prioriteringer vil vi ikke kunne afsætte tilstrækkelige ressourcer til at styrke den borgernære offentlige service.

Udover offentligt forbrug går de offentlige udgifter primært til overførselsindkomster og offentlige investeringer. Med initiativerne i 2025-planen mindskes de samlede offentlige udgifter i forhold økonomiens størrelse, jf. figur 2.7. Det afspejler både en moderat udgiftsvækst til offentlig service og de initiativer, som fremmer øget vækst og beskæftigelse i den private sektor. Initiativerne reducerer samtidig de offentlige udgifter til indkomstoverførsler, som dermed bidrager til faldet i det samlede udgiftstryk, jf. figur 2.8.



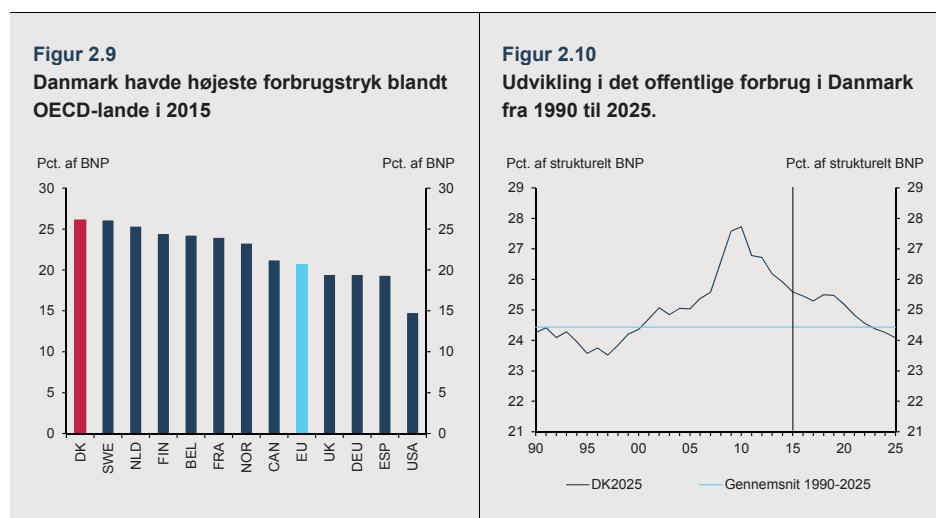
Anm.: I figur 2.7 er udgiftstrykket i 2012 korrigeret for udbetalingen af efterlønsbidrag på 28½ mia. kr. Opgørelsen er baseret på de primære offentlige udgifter, dvs. de samlede offentlige udgifter ekskl. renteudgifter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De overordnede rammer for udgifterne til offentligt forbrug og offentlige investeringer er gennemgået nærmere nedenfor. I appendiks A er udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025 beskrevet nærmere.

Udviklingen i ressourcerne til offentligt forbrug

Danmark er et af de lande i verden, hvor der bruges flest penge på offentlig service. På tværs af OECD-landene havde Danmark i 2015 det største offentlige forbrug målt i forhold til den samlede økonomi¹, jf. figur 2.9.



Anm.: Det offentlige forbrug er vist inkl. afskrivninger.
Kilde: Danmarks Statistik, OECD og egne beregninger.

Det aktuelle niveau for udgifterne til offentligt forbrug er også relativt højt set i et dansk historisk perspektiv. I år skønnes der anvendt ca. 540 mia. kr. (2017-priser, inkl. afskrivninger) svarende til ca. 25½ pct. af strukturelt BNP på udgifter til offentligt forbrug, jf. figur 2.10.

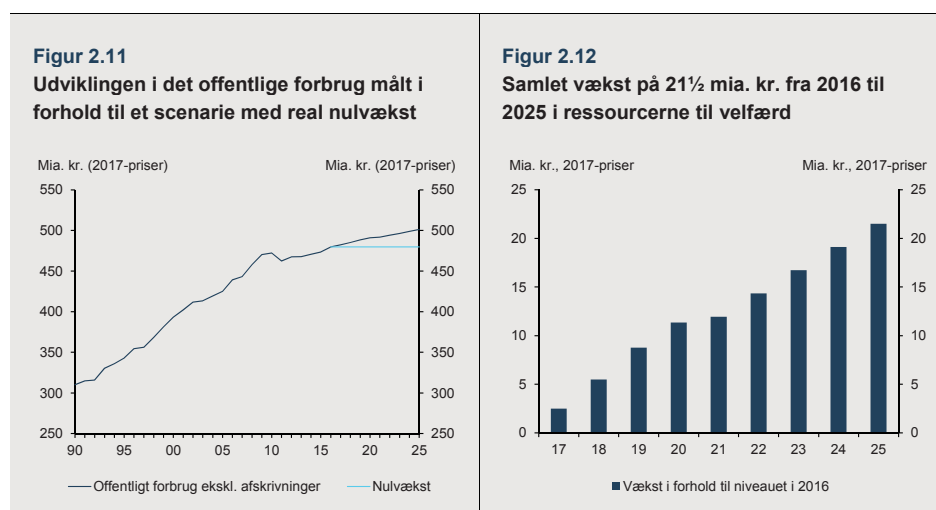
Det høje udgiftsniveau i Danmark afspejler blandt andet, at der i en lang årrække var en større vækst i de offentlige forbrugsudgifter end det, der var forudsat i de mellemfristede planer og besluttet i de årlige finanslove og økonomiaftaler med kommuner og regioner. Det bidrog til, at forbrugstrykket steg op gennem 2000'erne.

Med de sanktionsmuligheder, der er blevet introduceret for at forebygge udgiftsskred, og som nu er en del af budgetloven, er tendensen til løbende overskridelser af udgiftsrammerne ophørt. Samlet har væksten i det offentlige forbrug være relativt lav i de senere år, jf. figur

¹ Sammenligninger af det offentlige forbrugstryk på tværs af lande skal fortolkes med forsigtighed. Det skyldes, at der er forskelle i organiseringen af opgaveløsningen. Fx kan en given offentlig ydelse være organiseret som offentligt forbrug i et land, mens en tilsvarende ydelse måske gives som et tilskud (en indkomstoverførsel) i et andet land. Hertil kommer, at forskelle afledt af konjunktursituationen (via BNP-niveauet) kan påvirke forbrugstrykket på tværs af lande.

2.11. Det afspejler blandt andet behovet for at konsolidere de offentlige finanser efter krisen og rulle de udgiftsstigninger tilbage, som indtrådte i 2009-2010 da krisen var på sit højeste.

Med de prioriteringer og initiativer regeringen foreslår, kan det offentlige forbrug i gennemsnit vokse med 0,5 pct. om året frem mod 2025 fra et højt udgangspunkt. Samtidig skaber initiativerne mulighed for øget vækst i den private sektor. Tilsammen indebærer det, at udgifterne til offentligt forbrug set i forhold til den samlede økonomi aftager til ca. 24 pct. af BNP i 2025, *jf. figur 2.10.*



Anm.: Det reale offentlige forbrug er baseret på input-metoden. Råderummet i figur 2.12 er opgjort som stigningen i ressourcerne til offentligt forbrug (ekskl. afskrivninger) målt i forhold til et scenarie med real nulvækst i de offentlige forbrugsudgifter, dvs. et scenarie, hvor de offentlige forbrugsudgifter udgør en faldende andel af økonomien, *jf. appendiks 2.A.*

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Realvæksten i ressourcerne til offentlig service svarer til, at det offentlige forbrug fra 2016 til 2025 samlet set kan vokse med ca. 21½ mia. kr. målt i forhold til et scenarie med real nulvækst i udgifterne, *jf. figur 2.12.* I gennemsnit tilføres der således hvert år ca. 2½ mia. kr. ekstra til den offentlige service. I 2018-2020 er der afsat ekstra midler til en generel styrkelse af skattevæsenet, som teknisk er indregnet som udgifter til offentligt forbrug og ligger udover en vækst på 0,5 pct. årligt i disse år.

Omhyggelig prioritering af midlerne til offentlig service vil understøtte, at vigtige kernevel-færdsområder kan tilføres en ressourcevækst på mere end 0,5 pct. årligt.

I forbindelse med *DK2025 – Et stærkere Danmark* afsætter regeringen puljer på i alt 4,7 mia. kr. i 2017-2019 rettet mod kompetencer, velfærd og sikkerhed. Anvendelsen af puljerne skal årligt aftales med partierne, der indgår i en aftale om hovedelementer i 2025-planen.

Boks 2.2**Puljer til kompetence, velfærd og sikkerhed**

Regeringen ønsker at udmønte en del af væksten i råderummet sammen med partierne bag en aftale om 2025-planen. Samlet set afsættes der 4,7 mia. kr. akkumuleret til udmøntning i denne valgperiode inkl. de midler, der afsættes på finanslovsforslaget for 2017, *jf. tabel a*. Frem mod 2025 udgør beløbet samlet set 21½ mia. kr. akkumuleret hen over årene.

- **Kompetencepulje:** Puljen kan fx understøtte konkrete projekter, udviklingsprogrammer og målrettede indsatser af midlertidig karakter vedrørende højere kvalitet, match med erhvervslivets behov for arbejdskraft (herunder digitaliseringskompetencer) og elite/talentindsatser. Indsatsen kan omfatte både videregående uddannelser, erhvervsuddannelser, VEU samt erhvervsrettet forskning og udvikling. Puljen skal bl.a. ses i sammenhæng med afrapporteringen fra udvalget om den fremtidige struktur på uddannelsesområdet, der foreslås nedsat som et initiativ i 2025-planen.
- **Velfærdspulje:** Puljen kan især udmøntes på sundhedsområdet, men også ældre- og børneområdet (dvs. overvejende til regioner og kommuner).
- **Sikkerhedspulje:** Puljen kan udmøntes til initiativer vedrørende forsvar, politi, terror, sikkerhed mv.

Regeringen foreslår, at puljerne udmøntes af aftalepartierne en gang årligt på baggrund af oplæg fra regeringen.

Tabel a**Midler afsat til målrettede puljer, mia. kr. (2017-priser)**

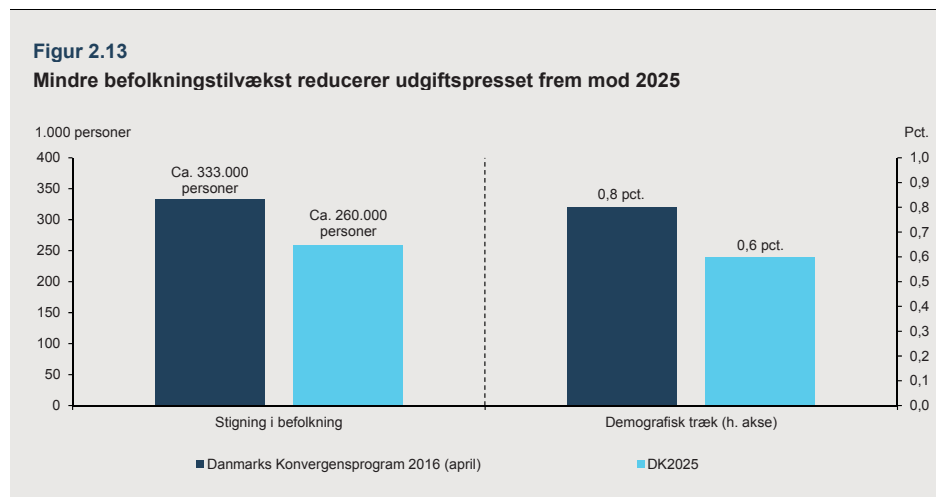
	2017	2018	Årligt i 2019-25
Ramme til puljer der udmøntes af aftalepartierne	0,2	1,7	2,8
Heraf kompetencepulje	0,05	0,6	1,0
Heraf velfærdspulje	0,05	0,6	1,0
Heraf sikkerhedspulje ¹⁾	0,1	0,5	0,8

1) Inkl. midler afsat på finanslovsforslaget for 2017, hvor der er afsat 0,1 mia. kr. i 2017, 0,2 mia. kr. i 2018 voksende til 0,3 mia. kr. fra 2019.

Den planlagte realvækst i serviceudgifterne på 0,5 pct. om året er lidt mindre end den forventede vækst i det såkaldte demografiske træk på den offentlige service. Det demografiske træk er et beregningsteknisk mål for, hvor meget træk på udgifter til offentligt forbrug stiger som følge af den ventede udvikling i befolkningen, når de reale udgifter pr. borger fastholdes uændret. Det demografiske træk tager blandt andet ikke højde for mulige produktivetsforbedringer i det offentlige og indgår som ét blandt mange input i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken.

Væksten i det demografiske træk skønnes til ca. 0,6 pct. om året i gennemsnit i 2017-2025 og er dermed lavere end skønnet i *Danmarks Konvergensprogram 2016*. Det skyldes primært, at stramningerne af den danske flygtningepolitik – i kombination med den forstærkede

europæiske indsats – virker. Flygtningetilstrømningen er aftaget betydeligt, hvilket bidrager til en lavere forventet tilvækst i befolkningen. I Konvergensprogrammet fra april var væksten i det demografiske træk beregningsteknisk opgjort til 0,8 pct. om året i 2017-2025, jf. figur 2.13.



Anm.: Figuren viser stigningen i befolkningen og det demografiske træk fra 2016 til 2025. Figuren er baseret på den justerede befolkningsprognose, hvor antallet af opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge afspejler forudsætningerne på finanslovsforslaget for 2017.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Med relativt stramme økonomiske rammer i de kommende år øges behovet for at prioritere med omhu, så de offentlige ressourcer bruges effektivt og på de opgaver, der er til størst gavn for borgerne. Forbedringer af den offentlige service vil blandt andet skulle opnås via fornyelse i den offentlige sektor, jf. boks 2.3.

Regeringen vil i 2017 fremlægge et arbejdsprogram for fornyelse af den offentlige sektor og løbende fremlægge konkrete forslag til at sætte borgere og virksomheder i centrum for en effektiv og produktiv offentlig sektor. I forbindelse med arbejdsprogrammet vil der bl.a. blive fremlagt en plan for øget brug af konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver i stat, regioner og kommuner herunder konkrete måltal.

Boks 2.3**Fornyelse af den offentlige sektor**

Danmark er et af de lande i verden, hvor den offentlige sektor fylder mest i den samlede økonomi. Det offentlige forbrug, der bl.a. vedrører lønudbetalinger til offentligt ansatte og varekøb i den offentlige sektor, udgør mere end en fjerdedel af dansk økonomi, og de samlede offentlige udgifter svarer til mere end halvdelen af dansk BNP. Derfor er det afgørende, at den offentlige sektor leverer høj kvalitet og mest muligt velfærd og service for pengene.

Vi har i dag en offentlig sektor, der generelt leverer høj kvalitet, og som borgerne har tillid til. Det skyldes bl.a. dygtige medarbejdere, og at der løbende er sket effektivisering af arbejdsgange og organisering mv., så man har kunnet møde nye behov og udvikle service og velfærden i takt med bl.a. den teknologiske udvikling. Det er sket gennem både reformer på tværs af den offentlige sektor og fornyelse i de enkelte institutioner og myndigheder, hvor medarbejdere og ledere har udviklet og forbedret de offentlige tilbud.

Det skal vi bygge videre på. Vi skal ruste den offentlige sektor til blandt andet at håndtere den hastige digitale og teknologiske udvikling, der har stor indflydelse på borgernes hverdag. Samtidig vil befolkningssammensætningen i de kommende år ændre sig. Der bliver flere ældre, og efterspørgslen efter offentlig service øges i takt med nye behandlingsmuligheder på sundhedsområdet mv.

Det er derfor vigtigt, at der fortsat løbende sker en fornyelse af den offentlige sektor. De kommende år skal der gøres en aktiv indsats for, at vi får mere velfærd og offentlig service for hver krone, vi bruger. Det gælder både de nye midler, som tilføres den offentlige sektor og de midler, der allerede bruges i dag. Den offentlige sektor skal levere bedre velfærd med moderat vækst i de samlede ressourcer ved at løse opgaverne smartere, mere effektivt og på borgernes og virksomhedernes præmisser – blandt andet gennem frit valg.

Det er dermed afgørende, at der løbende sker en aktiv og skarp prioritering i de serviceydelser og opgaver, den offentlige sektor leverer. Dertil hører blandt andet, at der ressourcer flyttes mellem opgaver og sektorer, når behov og prioriteringer skifter.

Den fortsatte digitalisering af samfundet vil i endnu højere grad end i dag skulle udnyttes systematisk som et afsæt for udviklingen af opgaveløsningen på tværs af den offentlige sektor frem mod 2025.

Digitaliseringen af den offentlige sektor vil både kunne løfte kvalitet og effektivitet for borgerne og samtidig kunne frigøre ressourcer i den offentlige sektor, som kan bruges til andre prioriterede områder.

Offentlig beskæftigelse frem mod 2025

Udviklingen i den offentlige beskæftigelse frem mod 2025 vil afhænge af, hvordan ressourcerne til offentlig service bliver disponeret mellem offentlig beskæftigelse og køb af varer og tjenester fra den private sektor, *jf. boks 2.4*. Det afhænger blandt andet af den lokale prioritering i regioner og kommuner samt i de enkelte statslige, regionale og kommunale institutioner. Der er således ikke en selvstændig målsætning for den offentlige beskæftigelse i de mellemfristede planer.

Boks 2.4**Udvikling i den offentlige beskæftigelse afhænger af disponering af ressourcer til offentlig beskæftigelse og køb af varer og tjenester**

Omkring to tredjedele af den samlede offentlige produktion anvendes på løn til offentligt ansatte (lønsumskvote). Hertil kommer, at ca. en tredjedel udgøres af det offentliges køb af varer og tjenester fra den private sektor (varekøbskvote) – dvs. fx skolebøger, politiuniformer og udliciteret rengøring.

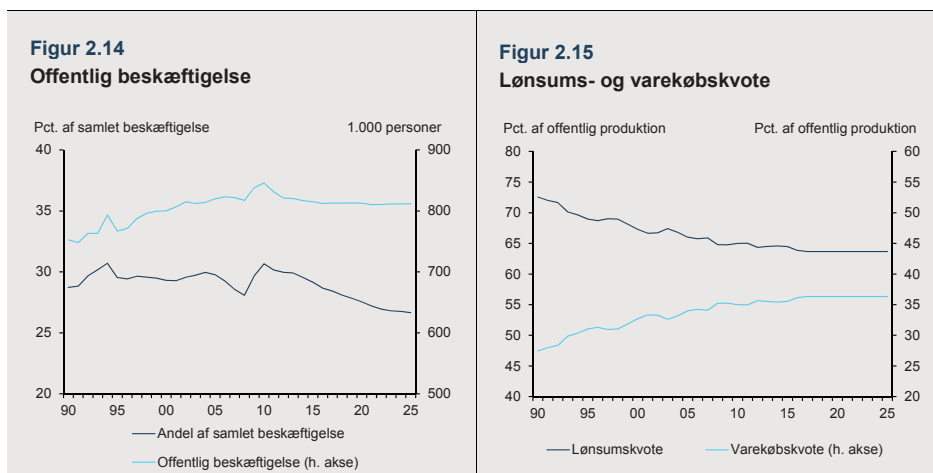
Udviklingen i den offentlige beskæftigelse frem mod 2025 inden for en gennemsnitlig årlig realvækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. årligt vil bl.a. afhænge af udviklingen i lønsums- og varekøbskvoten. En faldende lønsumsandel kan fx indikere, at en større andel af de offentlige tjenesteydelser udføres af private leverandører.

Eksempel: En større del af landets kommuner vælger at udlicitere rengøringen på folkeskolerne til private firmaer, fremfor at have personer ansat til den samme rengøringsopgave. Det vil indebære, at kommunerne alt andet lige har behov for at have færre kommunale ansatte og dermed en mindre lønsum, mens udgifterne til køb af varer og tjenester fra den private sektor forøges. I dette eksempel er faldet i lønsumskvoten alene udtryk for, at rengøringspersonalet er privat ansat fremfor offentligt ansat.

I Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger er det beregningsteknisk lagt til grund, at det offentlige varekøb og lønsum udgør faste andele af den offentlige produktion i løbende priser.

Med afsæt i den planlagte realvækst i ressourcerne til offentligt forbrug på 0,5 pct. om året i gennemsnit frem mod 2025 forudsættes den offentlige beskæftigelse at være omtrent uændret frem mod 2025, *jf. figur 2.14*. Det gælder under de nævnte beregningstekniske forudsætninger, som blandt andet lægger en uændret lønandel til grund, *jf. figur 2.15*.

Dermed vil langt størstedelen af den beskæftigelsesfremgang, der er udsigt til frem mod 2025, finde sted i den private sektor. Den offentlige andel af den samlede beskæftigelse vil dermed aftage til 26½ pct. i 2025 mod 28½ pct. i 2016.



Anm.: Den offentlige beskæftigelse er opgjort inkl. orlov i figur 2.14. I figur 2.15 er det offentlige varekøb defineret som summen af det offentlige køb af varer og tjenester samt andre produktionskatter mv., mens den offentlige lønsum afspejler det offentlige aflønning af ansatte. Den offentlige lønsum og varekøb er målt i pct. af den offentlige produktion ekskl. afskrivninger.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

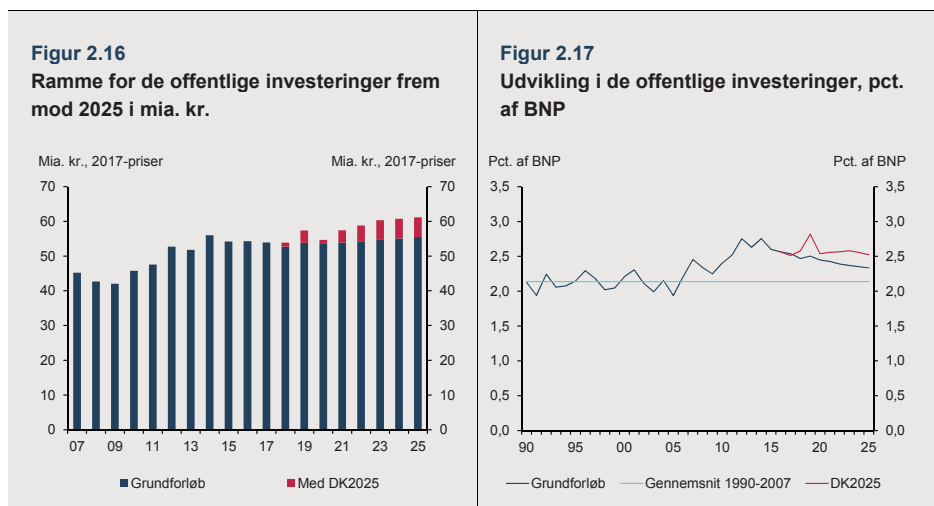
Offentlige investeringer frem mod 2025

De offentlige investeringer har været høje de senere år, blandt andet for at understøtte den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen under den økonomiske krise. Sigtet har været at investere i bedre sygehuse, veje og jernbaner samt forbedre de fysiske rammer i blandt andet skoler og daginstitutioner parallelt med, at beskæftigelsen blev understøttet i krisen.

Regeringen ønsker med 2025-planen at skabe mulighed for et fortsat højt niveau for de offentlige investeringer frem mod 2025. For at understøtte investeringer i blandt andet ny digital infrastruktur og samfundsmæssige fornuftige investeringer på infrastrukturområdet afsætter regeringen 27 mia. kr. (2017-priser) over perioden 2018-2025 til et løft af rammen til offentlige investeringer. Løftet er finansieret inden for det råderum, der skabes med initiativerne i 2025-planen.²

Regeringen ønsker med løftet af anlægsrammerne at skabe grundlag for en prioritering af centrale samfundsmæssige investeringer i digitalisering og infrastruktur, udover hvad de nuværende anlægsrammer kan finansiere. Det kan f.eks. dreje sig om udvikling af digitale løsninger i den offentlige sektor samt opfølgning på de i regeringsgrundlaget nævnte forundersøgelser af den midtjyske motorvej Give-Billund-Lunderskov og en østlig ringvej i København (havnetunnel). Derudover kan en forlængelse af Kalundborgmotorvejen samt en fortsat udbygning af E45 mellem Fredericia S og Kolding blive aktuel. Den konkrete udmøntning af anlægsrammerne skal først ske, når der er udarbejdet faglige beslutningsgrundlag for mulige projekter og med afsæt i de samlede offentlige investeringsprofiler for de pågældende år.

² De offentlige investeringer er i nationalregnskabet opgjort inkl. moms. Når der prioriteres 27 mia. svarer det til, at de offentlige investeringer på nationalregnskabsform øges med ca. 31 mia. kr.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Løftet af de offentlige investeringer indebærer, at det samlede investeringsniveau øges fra 55½ mia. kr. i 2016 til 61 mia. kr. i 2025 (2017-priser), jf. figur 2.16.

Med det ekstra løft vil de offentlige investeringer udgøre en fortsat høj andel af økonomien set i et historisk perspektiv, jf. figur 2.17. Uden løftet vil de offentlige investeringer målt som andel af økonomien gradvist nærme sig et historisk gennemsnit.

Offentlige investeringer frem mod 2020

Der er en aktuell udfordring med at nedbringe de allerede planlagte offentlige investeringer i bygninger og anlæg til de finansierede niveauer. På det foreliggende grundlag skønnes udfordringen vedrørende de offentlige investeringer at udgøre i størrelsesordenen 2 mia. kr. i 2018, 2½ mia. kr. i 2019 og ½ mia. kr. i 2020. Løftet af de offentlige investeringer i perioden 2018-2020 på 5 mia. kr. i forbindelse med DK2025 skal ses i lyset af denne udfordring.

Ved at løfte niveauet for de offentlige investeringer løses udfordringen samlet set i årene mod 2020. Dermed undgås en situation, hvor allerede besluttede projekter må stoppes. Der er på det foreliggende grundlag ikke rum til at igangsætte nye investeringsprojekter frem mod 2020, medmindre der tilvejebringes yderligere særskilt finansiering.

Løft af ramme for de offentlige investeringer i 2021-25

Rammen til offentlige investeringer løftes med ca. 3 mia. kr. i 2021 stigende til 5 mia.kr. (ekskl. moms) i 2025. Et løft på 5 mia. kr. svarer eksempelvis omtrent til anlægsudgiften til den snart færdiggjorte Silkeborgmotorvej eller til udgiften til Nyt Aalborg Universitetshospital, der er under opførelse.

Den samlede ramme til offentlige investeringer i bygninger og anlæg skal finansiere både de investeringer, der allerede er planlagt eller igangsat samt nye prioriteter frem mod 2025. De allerede planlagte og igangsatte investeringer omfatter bl.a.:

- Opførelse af supersygehuse.
- Udbygning af jernbane og veje.
- Indkøb af kampfly.

Herudover vil de offentlige investeringer i forbindelse med de årlige finanslove og økonomiaftaler med kommuner og regioner løbende udmøntes til nye investeringer i staten, kommuner og regioner, herunder vedligeholdelse af eksisterende infrastruktur, byggeri på uddannelsesområdet, forsvarsområdet, politi mv., kommunale investeringer i bl.a. veje, skoler og plejehjem samt regionernes investeringer inden for sundhedsområdet.

Investeringsprofiler er forbundet med usikkerhed, og der opstår ofte tidsmæssige forskydninger i større anlægsprojekter. Den aktuelle udfordring med at nedbringe de offentlige investeringer i bygninger og anlæg til de finansierede niveauer afspejler blandt andet, at de midlertidige diskretionære forhøjelse af investeringsniveauerne, der blev besluttet under den økonomiske krise, er blevet forsinket.

Udfordringen med at holde de offentlige investeringer inden for rammerne af den økonomiske planlægning understreger behovet for, at der fremadrettet sikres en bedre styring og tværgående prioritering af de offentlige investeringer, jf. regeringsgrundlaget. Regeringen vil derfor fremadrettet sikre, at de offentlige investeringer i bygninger og anlæg i højere grad end i dag indgår i den udgiftspolitiske planlægning, prioritering og styring, jf. *boks 2.5*. Det vil medvirke til at styrke den finanspolitiske disciplin og troværdigheden om den økonomiske politik.

Boks 2.5

Styring og tværgående prioritering af de offentlige investeringer i bygninger og anlæg

Der vil blive etableret et nyt styringssetup for de offentlige investeringer, således at der i højere grad etableres rammestyring om de samlede offentlige udgifter til offentlige investeringer. Det nye styringssetup skal understøtte en række centrale hensyn:

- Sikre at prioriteringerne på anlægsområdet er forankret i den overordnede økonomiske politik, herunder hensynet til overholdelse af saldomålsætninger.
- Mulighed for at foretage tværgående prioriteringer mellem de store udgiftsområder og fordelingen mellem stat, kommuner og regioner.
- Mulighed for at kunne anvende investeringer som konjunkturstabiliserende instrument.
- Understøtte fleksibel projektplanlægning.

Udover de skattefinansierede offentlige investeringer er det samtidig planlagt at videreføre og igangsætte en række større brugerfinansierede anlægsprojekter, herunder metrobyggeriet og Femern Bælt forbindelsen (kyst-kyst). De brugerfinansierede anlægsprojekter indgår ikke som en del af de offentlige investeringer i nationalregnskabsmæssig forstand, men investeringerne bidrager til udvikling af blandt andet infrastrukturen og understøtter økonomisk vækst, jf. *boks 2.6*.

Boks 2.6**Investeringer i bygninger og anlæg i den offentlige sektor**

Offentlig forvaltning og service (indgår i den offentlige saldo)	Offentlige virksomheder og selskaber (indgår <i>ikke</i> i den offentlige saldo)
<p>Primært <u>skattefinansierede offentlige investeringer</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Statslige og kommunale veje • Uddannelsesbyggeri • Forsvar, politi og kriminalforsorg • Sygehuse, regional udvikling • Skoler, daginstitutioner, plejehjem • Letbaner • Femern Bælt landanlæg <p>Indgår som investeringer under den samlede ramme til offentlige investeringer</p>	<p>Primært <u>brugerfinansierede anlæg</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Brugerbetalte broforbindelser (Storebælt, Øresund, mv.) • Metrobyggeri • Forsyning af vand, spildevand og renovation • Energi- og varmforsyning • Femern Bælt kyst-kyst <p>Indgår <i>ikke</i> som investeringer under den samlede ramme til offentlige investeringer</p>

Anm.: Offentlige virksomheder og selskaber er kendetegnet ved virksomheder som opererer på markedslignende vilkår, men hvor det offentlige ejer over 50 pct. af virksomheden.

2.5 Årene efter 2025 og finanspolitisk holdbarhed

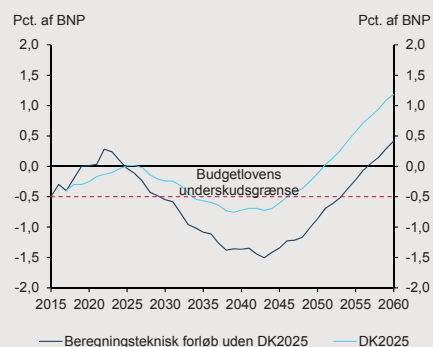
Frem mod 2025 tilrettelægges finanspolitikken efter, at der skal være mindst balance på den strukturelle offentlige saldo i 2025.

For perioden efter 2025 er der ikke taget politisk stilling til de overordnede prioriteringer i skatte- og udgiftspolitikken. Efter 2025 fremskrives de offentlige udgifter og indtægter ud fra en række beregningstekniske principper, jf. nærmere i appendiks A. De beregningstekniske principper anvendes til at vurdere, hvordan den offentlige saldo og gæld vil udvikle sig i fravær af nye initiativer – herunder om den økonomiske politik kan fastholdes uændret efter 2025 uden at føre til uholdbare stigninger i den offentlige gæld.

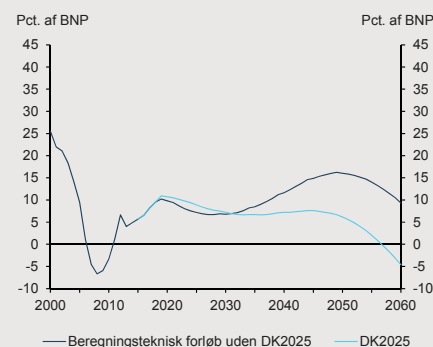
Udvikling i den strukturelle saldo og hængekøjeudfordringen

Uden de nye tiltag i 2025-planen er der udsigt til, at de beregningstekniske underskud efter 2025 gradvist stiger således, at de i en godt tyve-årig periode efter 2030 overstiger grænsen på 0,5 pct. af BNP i budgetloven, jf. figur 2.18. Efter omkring 2055 vil de beregningstekniske underskud være vendt til overskud, med de forudsætninger, der lægges til grund. Den lange periode med betydelige beregningstekniske underskud udgør hængekøjeudfordringen.

Figur 2.18
Hængekøjeudfordring for de offentlige finanser med og uden nye tiltag



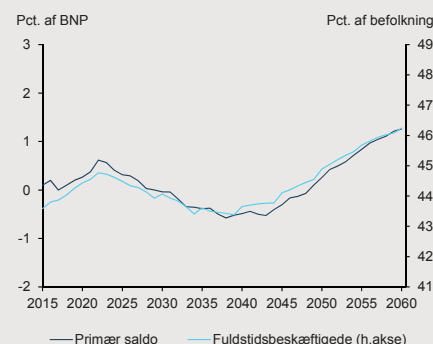
Figur 2.19
Udvikling i den offentlige nettogæld med og uden tiltag



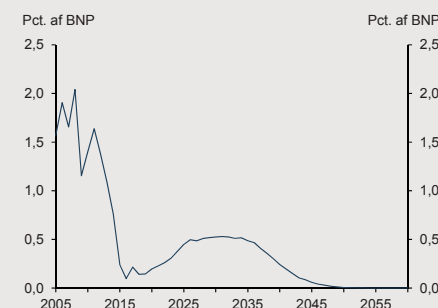
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udsigten til forværring af de offentlige finanser efter 2025 afspejler flere forhold. For det første er der udsigt til, at de beskæftigede vil udgøre en faldende andel af den samlede befolkning frem mod 2040. Udviklingen i den offentlige saldo (ekskl. renteudgifter) hænger således tæt sammen med andelen af befolkningen, der er i beskæftigelse, *jf. figur 2.20*. Andelen af beskæftigede har blandt andet betydning for de samlede skatteindtægter og de offentlige udgifter til overførselsindkomster, herunder offentlige pensioner. For det andet ventes indtægterne fra aktiviteter i Nordsøen gradvist at falde bort frem mod midten af århundredet, efterhånden som olie- og gasressourcerne udtømmes, *jf. figur 2.21*.

Figur 2.20
Udsigt til periode med faldende andel af fuldtidsbeskæftigede i befolkningen



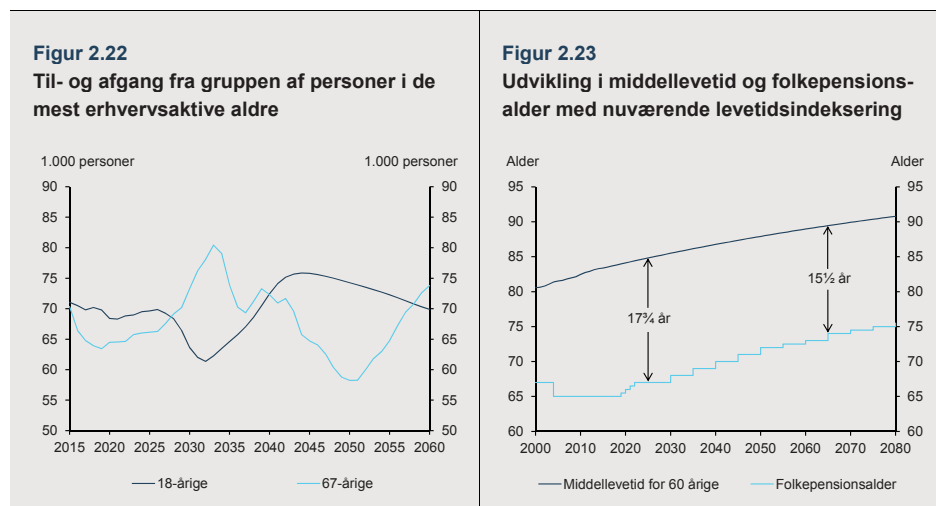
Figur 2.21
De offentlige indtægter fra Nordsø-udvinding falder gradvist bort



Anm.: Forudsætningerne bag fremskrivningen af Nordsøprovenuier er beskrevet i appendiks A.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udsigten til en periode med en faldende andel af beskæftigede skyldes primært to forhold. For det første, at de generationer, som går på pension mellem 2025 og 2040, vil være større end de årgange, der træder ind i arbejdsstyrken, *jf. figur 2.22*. For det andet, at de generationer, der går på pension i løbet af de nærmeste årtier, har udsigt til en længere pensionsperiode end for yngre generationer, *jf. figur 2.23*.



Kilde: DREAM og Danmarks Statistiks befolkningsprognose 2016 og egne beregninger.

Forskellen i pensionsperiode på tværs af generationer skyldes, at der går en lang årrække før levetidsindekseringen af folkepensionsalderen har indhentet den stigning i levetiden, som allerede har fundet sted. Dette afspejler for det første, at levetiden er steget hurtigere end ventet da *Velfærdsaftalen* blev indgået i 2006. For det andet, at levetidsindekseringen af folkepensionsalderen fra 2030 indeholder en stigningsbegrænsning, således at folkepensionsalderen højst kan stige ét år hvert femte år. På langt sigt er levetidsindekseringen afgørende for, at beskæftigelsesandelen – og dermed de offentlige finanser – genoprettes.

Med initiativerne i 2025-planen styrkes de offentlige finanser frem mod hængekøjeårene, *jf. figur 2.18*. Den strukturelle saldo forbedres med knap ¾ pct. af BNP i hængekøjeårene mellem 2040 og 2045. Dette sker blandt andet i kraft af forhøjelsen af folkepensionsalderen med seks måneder i 2025, som samtidig bidrager til en mere lige pensionsperiode på tværs af generationer.

Selv med initiativerne i 2025-planen vil der være pres på de offentlige finanser og en lang periode med underskud i hængekøjeårene, *jf. figur 2.18*. Der vil derfor som udgangspunkt fortsat være behov for fremtidige tilpasninger for at overholde budgetloven og EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Med 2025-planen er omfanget af de nødvendige tilpasninger dog reduceret væsentligt, så de lettere kan håndteres i kommende mellemfristede planer uden at stille tilsvarende store krav til fremtidig politik.

Finanspolitisk holdbarhed i 2025-forløbet

Med initiativerne i 2025-planen er holdbarhedsindikatoren (HBI) opgjort til $\frac{3}{4}$ pct. af BNP. En positiv holdbarhedsindikator er som udgangspunkt udtryk for, at der i forløbet som helhed spares mere op i den offentlige sektor end nødvendigt for at sikre en stabil gæld i forhold til BNP på langt sigt med de forudsætninger, der lægges til grund. Disse forudsætninger omfatter blandt andet, at ledigheden er på ca. $3\frac{1}{2}$ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over de kommende årtier. Samtidig er det centralt for opgørelsen af den positive holdbarhedsindikator, at folkepensionsalderen hæves som forudsat, så den eksempelvis svarer til 76 år for dem, der er født i 2016. Dermed vil folkepensionsalderen indhente både den stigning i levetiden, der allerede er indtruffet, og den yderligere stigning, der ventes i Danmarks Statistik og DREAMs prognose.

Den positive holdbarhedsindikator er ikke et udtryk for, at finanspolitikken i forløbet er strammere end, hvad der er nødvendigt for at sikre høj troværdighed omkring finanspolitikken. Dette skyldes især, at der er udsigt til en lang periode med betydelige underskud på de offentlige finanser (hængekøjeudfordringen). Holdbarheden af finanspolitikken bygger således på overskud på de offentlige finanser, som optræder efter 2050. Usikkerheden forbundet med fremskrivningerne er imidlertid større, jo længere man kigger frem i tiden.

En finanspolitisk holdbarhedsindikator, der hviler på nettobidrag til de offentlige finanser fra kommende generationer eller på indtægter, der ventes at optræde langt fremme i tid er derfor ikke nødvendigvis tilstrækkelig til at sikre tilliden på de finansielle markeder.

Når der ud over kravet om holdbar finanspolitik også lægges en begrænsning på de enkelte års strukturelle underskud i den danske budgetlov, skal det derfor ses i sammenhæng med behovet for, at der løbende er troværdighed om den førte finanspolitik, *jf. boks 2.7*. Dette behov er således også baggrunden for, at der med 2025-planen leveres et betydeligt bidrag til at begrænse udsigterne til offentlige underskud frem mod midten af århundredet.

Boks 2.7**En troværdig finanspolitik: Holdbarhed, hængekøjeudfordring og budgetlovens underskudsgrænse**

Finanspolitisk holdbarhed stiller ikke særlige krav til profilen for den offentlige saldo over tid – kun at gælden i pct. af BNP skal være stabil på lang sigt. Finanspolitisk holdbarhed, der hviler på nettobidrag til de offentlige finanser fra kommende generationer eller på indtægter, der ventes at optræde langt ude i fremtiden, er ikke nødvendigvis nok til at opreholde tilliden til den førte politik.

At finanspolitikken er troværdig kræver grundlæggende, at der ikke gennem længere perioder bliver tale om så store offentlige underskud eller gæld, at der kan opstå problemer med den løbende finansiering af underskuddene og refinansiering af gælden, fx under økonomiske kriser eller hvis der indtræder betydelige rentestigninger. Opfattes finanspolitikken ikke som troværdig, kan det fx i nedgangstider medføre stigende renter, som yderligere kan forstærke de offentlige underskud og svække den økonomiske vækst.

Den internationale finansielle krise som brød ud i 2008, og den efterfølgende statsgældskrise i mange lande, har vist, at den økonomiske stabilitet i høj grad er betinget af international tillid til, at landene fører en ansvarlig og stabilitetsorienteret økonomisk politik. Danmark er et lille land med en meget rentefølsom økonomi, hvor udviklingen på bl.a. ejendoms- og boligmarkedet har stor betydning – både for den samlede efterspørgsel og den finansielle stabilitet. Bl.a. derfor er det afgørende, at Danmark opretholder en sund finanspolitik og høj troværdighed.

Et vigtigt element i at sikre løbende tillid og ro om finanspolitikken er overholdelse af de krav til budgetdisciplin, som Danmark har besluttet i enighed med de øvrige EU-lande. Det gælder både grænsen for de årlige underskud på den strukturelle saldo på ½ pct. af BNP i den danske budgetlov og grænsen på 3 pct. af BNP for faktiske underskud i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

Hensynet til at begrænse de løbende underskud skal blandt andet ses i sammenhæng med den usikkerhed, der knytter sig til opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed. Troværdigheden af en finanspolitik, der indebærer store underskud, selvom den beregningsteknisk er holdbar, afhænger således af tiltroen til, at indtægter senere hen kan finansiere dette underskud – og der er selvsagt usikkerhed knyttet til fremskrivningen af indtægter på det lange sigt.

Med levetidsindekseringen er der som nævnt udsigt til, at de generationer, som går pension i løbet af de nærmeste årtier kan se frem til en længere pensionsperiode end generationer, som går på pension i sidste halvdel af århundredet. Dermed vil yngre og fremtidige generationer komme til at tilbringe en større andel af deres voksenliv på arbejdsmarkedet og en mindre andel på pension.³

Forslaget om at forhøje pensionsalderen med seks måneder i 2025 – for at indhente en del af den indtrufne stigning i levetiden siden levetidsindekseringen af pensionsalderen blev besluttet i *Velfærdsaftalen 2006* – vil bidrage til lidt mere ensartet pensionsperiode på tværs af generationer og styrker samtidig troværdigheden om de forudsatte fremtidige stigninger i pensionsalderen i takt med stigende levetid.

³ Det gælder for dem, der er raske og har arbejdsevnen i behold frem til folkepensionsalderen.

Der vil dog fortsat være tendens til, at unge generationer kan se frem til en større andel af voksenlivet på arbejdsmarkedet og en mindre andel på pension. Dette skyldes dels, at reguleringen af folkepensionsalderen stadig skal indhente den stigning i levetiden, som allerede er indtruffet, og dels, at mekanismen for levetidsindekseringen grundlæggende sigter mod at fastholde længden af pensionsperioden, når levetiden stiger. Et sådant sigtepunkt tager udgangspunkt i en forventning om, at den stigende levetid i vidt omfang vil afspejles i flere leveår med fuld arbejdsevne. Arbejdslivet vil altså udgøre en stigende andel af voksenlivet for dem, som er raske og har arbejdsevnen i behold frem til folkepensionsalderen, mens andre ventes at trække sig tilbage inden da, fx med førtidspension.

Pensionsperioden for de raske vil altså udgøre en aftagende andel af voksenlivet når levetiden stiger. Unge generationer vil således levere et nettobidrag til de offentlige finansers holdbarhed på grund af et længere arbejdsliv.

Med 2025-planen gælder imidlertid, at finanspolitikken også er beregningsteknisk holdbar uden at indregne et større nettobidrag fra unge og fremtidige generationer. Dette kan illustreres ved at se på, hvordan de offentlige finanser ville udvikle sig i et beregningsteknisk forløb, hvor generationerne har samme forhold mellem arbejdsliv og pensionsperiode fra og med 2030. I et sådant beregningsteknisk forløb er de offentlige finanser lige netop holdbare (konkret opgøres HBI til 0,05 pct. af BNP), *jf. boks 2.8*.

Den opgjorte positive holdbarhedsindikator på $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2025-forløbet er således ikke et udtryk for, at finanspolitikken er strammere end nødvendigt frem mod 2025. Udover behovet for at håndtere hængekøjeudfordringen og sikre den løbende troværdighed af finanspolitikken er den positive holdbarhedsindikator derimod et udtryk for, at finanspolitikken frem mod 2025 er tilrettelagt, så der ikke bruges penge på bekostning af fremtidige generationer.

Når hængekøjeudfordringen frem mod 2040-2045 håndteres inden for rammer, der sætter grænser for størrelsen af de løbende underskud (som EU's Stabilitets- og Vækstpagt samt den danske budgetlov), vil fremtidige generationer således efter 2040-2045 have mulighed for selv at vælge, hvordan den styrkelse af de offentlige finanser, som deres forholdsmæssigt længere arbejdsliv giver, skal prioriteres mellem fx højere offentligt serviceniveau eller lavere skat eller andre muligheder.

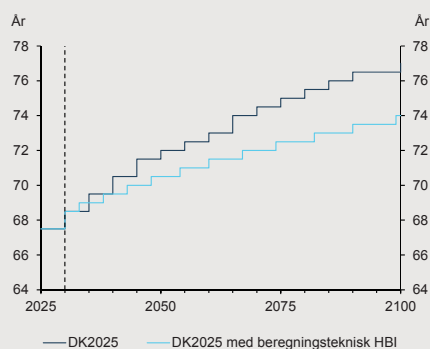
Boks 2.8**Holdbarheden af de offentlige finanser i forløb med konstant forhold mellem forventet arbejdsliv og pensionsperiode**

Med henblik på at illustrere, at de offentlige finanser med 2025-planen er beregningsteknisk holdbare uden at indregne et større nettobidrag til de offentlige finanser fra relativt længere arbejdsliv for unge fremtidige generationer, betragtes et beregningsteknisk forløb, hvor forholdet mellem forventet arbejdsliv og pensionsperiode fastfrysnes fra 2030. Der tages udgangspunkt i den foreslåede pensionsalder på 68½ år i 2030. Rent beregningsteknisk tillades justeringer af pensionsalderen hvert år med henblik på at fastholde forholdet mellem forventet arbejdsliv og pensionsperiode.

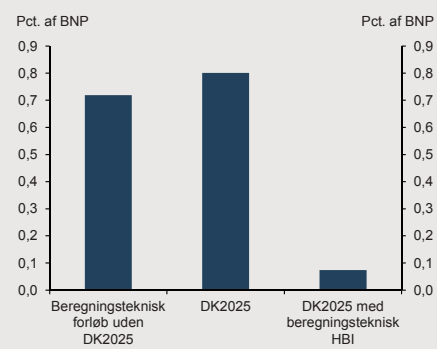
I dette beregningstekniske forløb vil pensionsalderen stige mindre på langt sigt end med levetidsindekseringen, som indgår i opgørelsen af den positive holdbarhedsindikator, *jf. figur a*. I det beregningstekniske forløb, hvor pensionsperioden udgør en fast andel af voksenlivet efter 2030 for de raske, er holdbarhedsindikatoren 0,05 pct. af BNP, *jf. figur b (benævnt DK2025 med beregningsteknisk HBI)*.

En holdbarhedsindikator på ca. 0 i det beregningstekniske forløb er udtryk for, at finanspolitikken frem mod 2025 grundlæggende er sund i den forstand, at finanspolitikken er holdbar uden at der indregnes et større nettobidrag til de offentlige finanser fra relativt længere arbejdsliv for unge generationer.

Figur a
Illustration af forskelle i forudsætninger om pensionsalderen i de to forløb



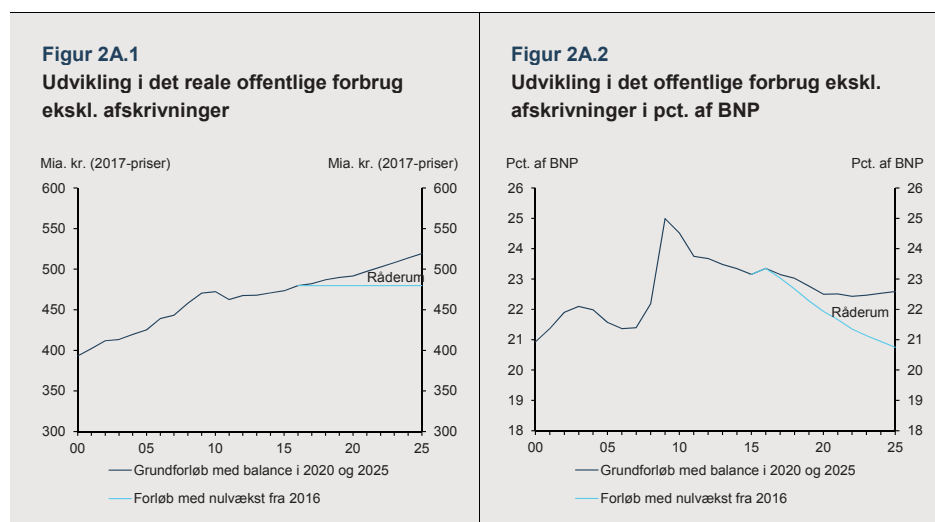
Figur b
Holdbarhedsindikator i DK2025 og forløb med fastholdt andel af livet på folkepension



Kilde: Egne beregninger.

2A. Råderum målt i forhold til beregningstekniske principper

Råderummet i finanspolitikken i de mellemlistede forløb måles som udgangspunkt som den realvækst i det offentlige forbrug, der er plads til inden for planlægningshorisonten – givet forudsætninger om de øvrige udgiftsposter og indtægter samt målet for den strukturelle offentlige saldo i slutåret. Råderummet er dermed opgjort i forhold til et scenarie, hvor de offentlige udgifter til service fastholdes uændret i faste priser svarende til real nulvækst og dermed udgør en aftagende andel af økonomien (BNP), *jf. figur 2A.1 og 2A.2.*



Anm.: Det reale offentlige forbrug er baseret på input-metoden i figur 2A.1. Udviklingen i det offentlige forbrug er vist ekskl. afskrivninger.

Kilde: Egne beregninger

Der tages politisk stilling til den overordnede prioritering af råderummet inden for planlægningshorisonten, som med *DK2025 – Et stærkere Danmark* udvides til 2025. Størrelsen af blandt andet den offentlige forbrugsvækst er således et politisk valg.

Regeringen prioriterer en årlig realvækst i ressourcerne til offentligt forbrug på 0,5 pct. om året, et løft i de offentlige investeringer samt nedsættelser af skatten på arbejde, på investeringer og på pensionsopsparing, *jf. kapitel 1 og 2.* I perioden 2021-2025 indgår samtidig en ikke-forhåndsdisponeret reserve, som vokser til ca. 0,7 pct. af BNP i 2025.

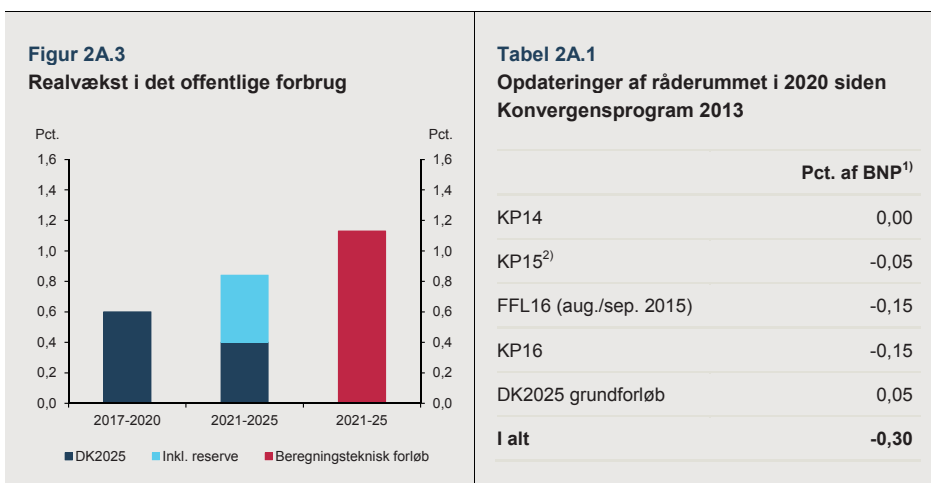
I de beregningstekniske fremskrivninger *efter* planlægningshorisonten fremskrives de offentlige forbrugsudgifter ud fra et princip om, at de nominelle udgifter pr. bruger følger lønudviklingen, og at brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydel-

ser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb udgør en fast andel af den offentlige produktion.

Dette princip svarer til, at realvæksten i det offentlige forbrug efter planlægningshorisonten fremskrives med væksten i det demografiske træk samt en "velstandseffekt". Velstandseffekten afspejler, at produktivitetsvækst i den private sektor muliggør en højere realvækst i det offentlige varekøb end realvæksten i den offentlige lønsum (ved uændret varekøbskvote). Velstandseffekten er nul, hvis der ikke er produktivitetsvækst i de private erhverv, der leverer til offentligt forbrug. Principperne svarer til, at det offentlige forbrug udgør en konstant andel af økonomien, hvis befolkningens alderssammensætning er konstant. For perioden 2021-2025 ville de beregningstekniske principper svare til en realvækst i ressourcerne til offentligt forbrug på ca. 1,1 pct. om året.

De beregningstekniske principper efter planlægningshorisonten er ikke udtryk for nogen automatik. Der er ikke nogen automatisk kobling mellem udviklingen i det demografiske træk og den reale udgiftsvækst og heller ikke nogen automatisk kobling med produktivitetsvæksten i den private sektor.

Der fastsættes fire-årige udgiftslofter i henhold til budgetloven. I 2017-2020 svarer den gennemsnitlige realvækst i det offentlige forbrug til 0,5 pct. om året ekskl. de ekstra ressourcer, der er afsat til en generel styrkelse af skatteforvaltningen. I 2021-2025 svarer den gennemsnitlige realvækst i udgifterne til offentligt forbrug i 2025-forløbet til ca. 0,4 pct. om året.



Anm.: Realvæksten i det offentlige forbrug er vist ekskl. afskrivninger i figur 2A.3. I 2017-2020 er inkl. virkningen af de ekstra midler, der tilføres til en styrkelse af skattevæsenet. I tabel 2A.1 er opdateringerne af råderummet i 2020 beregnet med afsæt i de løbende tilpasninger af det offentlige forbrug mv. fra vurdering til vurdering (inden for det mellemfristede mål om balance på den strukturelle saldo i 2020).

1) Der er afrundet til nærmeste 0,05 pct. af BNP.

2) Inkl. bidrag fra offentlige investeringer.

Kilde: Egne beregninger.

Reserven på ca. 0,7 pct. af BNP i 2025 kan udmøntes i takt med, at nye behov og prioriteringsønsker opstår, og såfremt de offentlige finanser udvikler sig som ventet. Reserven kan i forbindelse med uforudsete udviklinger være med til at sikre finansieringen af de prioriteringer, der ligger i 2025-planen, fx til lavere skat på arbejde og på egenkapitalfinansierede investeringer.

Hvis det som et beregningsteknisk eksempel forudsættes, at der ikke sker uforudsete hændelser, og reserven udmøntes til offentligt service, vil der samlet være plads til en gennemsnitlig realvækst i ressourcerne til offentligt forbrug på ca. 0,9 pct. om året i 2021-2025. Det er således 0,3 pct.-point højere end det demografiske træk på 0,6 pct. årligt og ca. 0,2 pct.-point mindre end realvæksten med beregningstekniske regneprincipper., *jf. figur 2A.3*

Reserven er som nævnt med til at sikre prioriteringerne i 2025-planen i tilfælde af en eventuel svagere udvikling i de offentlige finanser end ventet i *DK2025 – Et stærkere Danmark*.

De mellemfristede fremskrivninger opdateres normalt to gange om året: i forbindelse med de årlige konvergensprogrammer til EU og med den årlige fastlæggelse af udgiftslofter for det kommende fjerde år. I den forbindelse kan der ske ændringer i det skønnede råderum i både op- eller nedadgående retning.

Siden fremskrivningen i *Danmarks Konvergensprogram 2013*, som udgjorde grundlaget for førstegangsfastsættelsen af udgiftslofter for 2014-17, har der været flere nedadgående justeringer end opadgående. Samlet set er råderummet i 2020 reduceret med ca. 0,3 pct. af BNP (svarende til ca. 6 mia. kr.), *jf. tabel 2A.1*.

Reduktionen af råderummet i 2020 skal navnlig ses i lyset af, at indtægtsgrundlaget er blevet ramt af lavere forventede olieindtægter fra Danmarks Konvergensprogram 2013 til Danmarks Konvergensprogram 2016.

I fravær af en reserve vil løbende svækkelser af de offentlige finanser reducere det råderum, der oprindeligt er prioriteret til offentligt forbrug i den mellemfristede plan og som løbende omsættes til udgiftslofter for et nyt fjerde år.

2B. Finansieringsoversigt

Tabel 2B.1
Oversigt over finansiering i 2017-2025 (efter tilbageløb og adfærd)

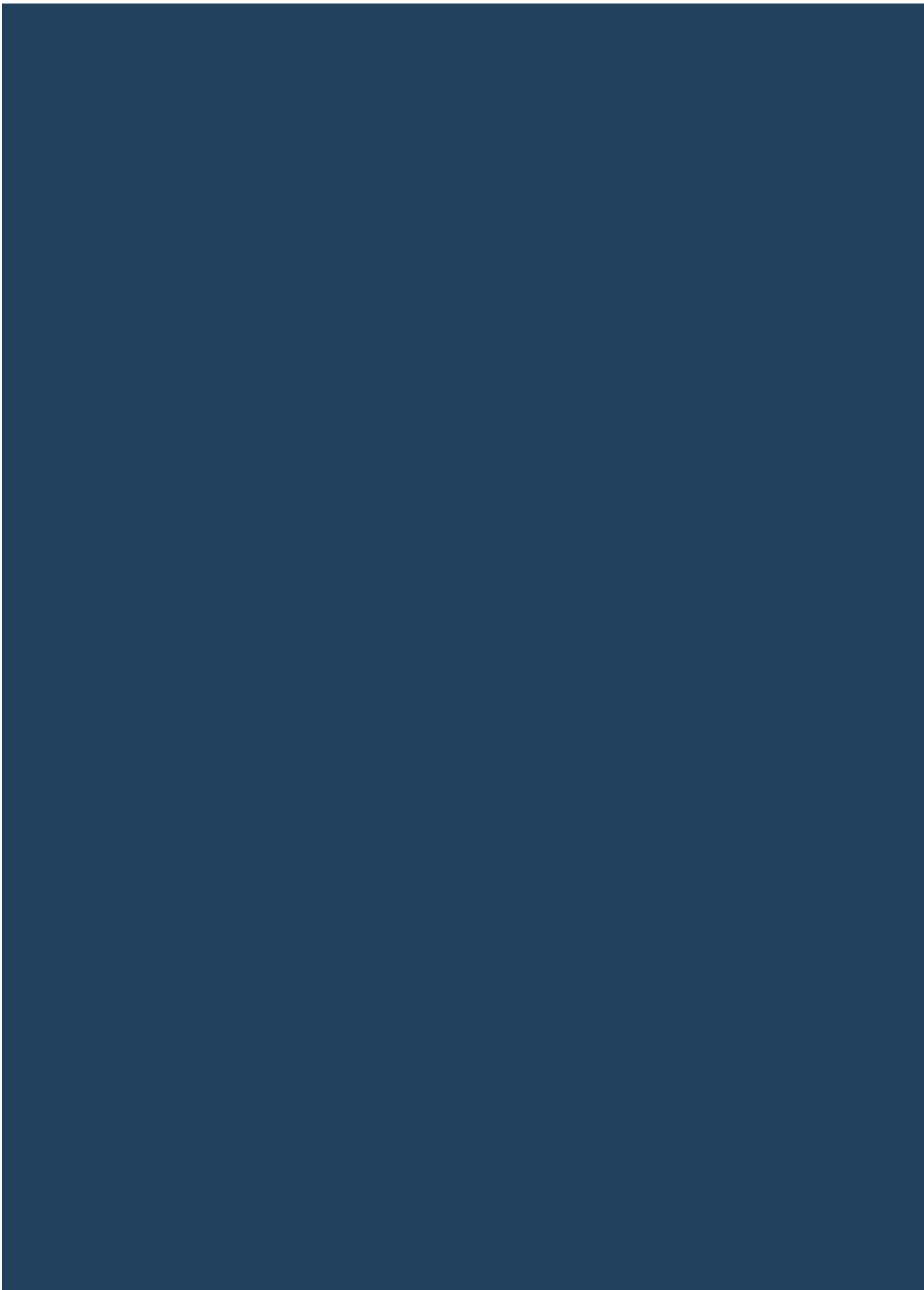
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Mia. kr., 2017-priser									
Råderum i grundforløb uden nye tiltag ¹	2,4	7,1	10,1	11,8	17,6	22,8	28,3	33,9	39,5
Reserveret finansiering fra Jobreform fase I mv.	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Ramme til lempelser for erhvervslivet, jf. <i>Aftale om Vækstpakke 2014 (juni 2014)</i> ²	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Afskaffelse af grøn check	3,7	3,6	3,4	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	2,8
Reduktion af rentefradrag	-	-	-	-	0,5	1,3	2,2	3,2	4,0
Beskæftigelsesfremmende justeringer af overførselssystemet mv.	0,3	0,7	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1	1,7	2,3
- heraf justering af seniorjobordning ³	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- heraf afvikling af revalideringsordning	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- heraf justering af børne- og ungeydelse	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- heraf dagpengekarens for dimittender	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- heraf afdæmpet regulering af satsregulerede overførsler i 2024-25	-	-	-	-	-	-	-	0,6	1,1
- heraf målretning af voksenlærlingeordning	-	-	-	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Omlægning af SU-systemet	-	-	-	1,1	1,8	2,7	3,0	3,2	3,3
- heraf lige dele stipendium og lån, SU til normeret tid og afdæmpet regulering	-	-	-	1,3	2,3	3,4	3,8	4,0	4,1
- heraf rentefrit lån under uddannelse, forhøjet fribeløb for studerende og forhøjet beskæftigelsesfradrag for dimittender	-	-	-	-0,2	-0,5	-0,7	-0,7	-0,8	-0,8
Forøgelse af pensionsalderen med 6 måneder ⁴	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	1,9	1,6	3,7
Mindre stejle konsolideringssti muliggjort af langsigtet styrkelse af de offentlige finanser	0	2,8	6,5	5,3	4,7	9,4	7,5	3,1	0,0
Finansiering i alt	7,8	15,6	22,0	23,6	30,2	42,1	48,2	50,8	56,8

- 1) Opgjort som væksten i det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger) i et grundforløb med strukturel balance i 2020 og 2025.
- 2) Rammen til lempelser for erhvervslivet blev afsat i forbindelse med Aftale om Vækstpakke 2014 (juni 2014). I forbindelse med aftalerne om finansloven for 2016 blev der indgået aftale om at udmønte rammen i forbindelse med et kommende udspil til en erhvervsbeskatningsreform.
- 3) Den del af provenuvirkningen, der ligger udover konsekvenserne for udgifter kategoriseret som offentligt forbrug. Ligeledes indgår et forslag om effektivisering af a-kasser i regeringens udspil til Jobreform fase II, som frigør midler til andre prioriteringer inden for det samlede råderum.
- 4) Inkl. provenuvirkningen af, at der indføres en seniorfleksjobordning.

2C. Prioriteringsoversigt

Tabel 2C.1
Oversigt over prioriteringer i 2017-2025 (efter tilbageløb og adfærd)

Mia. kr., 2017-priser	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jobreform fase II	5,0	10,1	10,2	10,4	10,8	11,5	11,4	11,4	11,4
- heraf målrettet jobfradrag	2,5	4,8	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
- heraf PensionsBonus	1,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
- heraf lavere topskattesats	0,9	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
- heraf afskaffelse af PSO-afgift	0,4	1,2	1,8	2,1	2,6	3,3	3,2	3,2	3,2
- heraf billiggørelse af vedvarende energi	-0,5	-0,5	-0,4	-0,8	-1,3	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9
- heraf jobpræmie for langtidsledige	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- heraf socialt frikort	0,01	0,02	0,02	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fortsat skattestop for punktafgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,5	0,7	0,8
Vækst 2016	0,3	1,0	1,2	1,3	1,6	1,8	2,0	2,2	2,5
- heraf fradrag for normalforrentning af egenkapital (ACE)	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	0,8	1,0	1,2	1,4
- heraf lavere skat på aktieindkomstskat	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- heraf til fremme af deleøkonomisk aktivitet	0,02	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- heraf til bedre vilkår for danskere, der investerer i udenlandske investeringsinstitutter, samt for kapitalforvaltning i Danmark.	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- heraf investorfradrag	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- heraf til bedre vilkår for iværksættere	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- heraf bonusfradrag for merinvesteringer i forskning og udvikling	0,03	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
- heraf lempelse af regler for placering af privat administrerede pensionsordninger	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tryghed om boligskatten	0,0	0,1	0,6	1,2	3,7	3,3	3,0	2,6	2,4
Styrket pensionsopsparing	0,0	-2,1	-1,8	-1,7	-1,5	-1,3	-1,0	-0,6	-0,2
- heraf reduktion af restgruppeproblematik	0,0	0,2	0,5	0,7	0,9	1,1	1,5	1,8	2,1
- heraf øget incitament til opsparing sidst i livet	0,0	-2,3	-2,3	-2,4	-2,4	-2,5	-2,5	-2,4	-2,3
Vækst i udgifterne til offentlig service	2,5	5,5	8,8	11,4	11,9	14,3	16,7	19,1	21,5
- heraf gennemsnitlig vækst på 0,5 pct. årligt	2,5	4,8	7,2	9,6	11,9	14,3	16,7	19,1	21,5
- heraf generel styrkelse af skattevæsenet	0,0	0,7	1,6	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Løft af de offentlige investeringer	0,0	1,0	3,0	1,0	3,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Reserve til uforudsete hændelser	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	8,2	10,5	10,3	13,4
Prioriteringer i alt	7,8	15,6	22,0	23,6	30,2	42,1	48,2	50,8	56,8



3. Lavere skat, flere i arbejde og færre på overførsler

3.1 Indledning og sammenfatning

Danmark har overordnet set et velfungerende arbejdsmarked med høj beskæftigelse, lav ledighed og stor omstillingsevne. Beskæftigelsen har været i god fremgang siden 2012, og der er udsigt til yderligere stigning i de kommende år.

Men der er stadig udfordringer.

Selv om den gode beskæftigelsesudvikling har reduceret antallet af ledige de seneste år, er der fortsat omkring 800.000 personer i den erhvervsaktive alder (ekskl. studerende), som i dag modtager offentlig overførselsindkomst eller støtte til beskæftigelse.

Det store antal overførselsindkomstmodtagere hænger blandt andet sammen med, at vi har et udbygget socialt sikkerhedsnet. Det skal imidlertid også ses i sammenhæng med, at relativt høje skatter kombineret med relativt generøse ydelser reducerer den umiddelbare økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse. Omkring 100.000 personer har i dag kun en indkomstfremgang på 2.000 kr. om måneden eller mindre ved at være i beskæftigelse frem for at modtage offentlige overførsler. Mange af dem er personer, der typisk kan finde arbejde i et lavlønsjob. I den del af arbejdsmarkedet ansættes ofte udlændinge, selv om der er ledige danskere.

Høj skat reducerer også tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats, fx for specialisten eller den højtuddannede medarbejder. Det reducerer det samlede arbejdsudbud og hæmmer virksomhedernes muligheder for at rekruttere og fastholde højt kvalificerede medarbejdere.

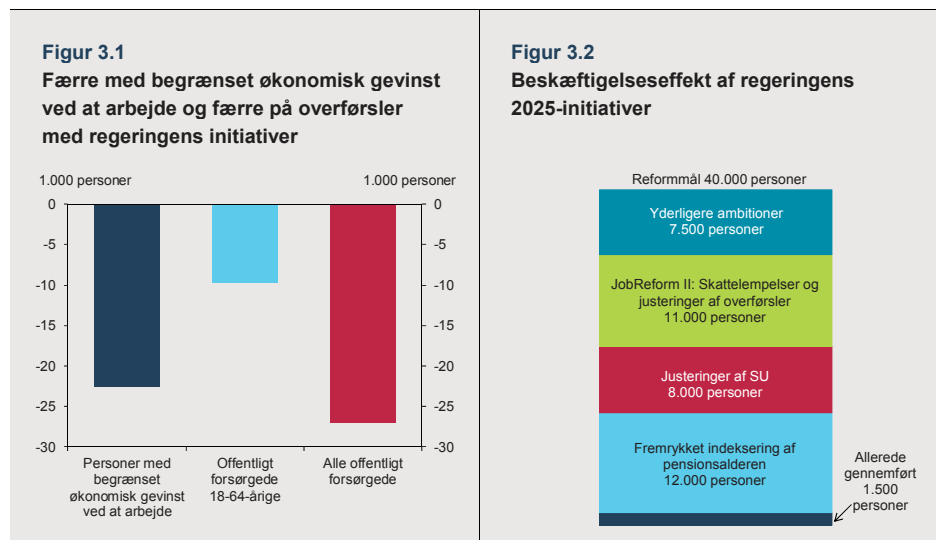
Regeringen ønsker at skabe en bedre balance i det danske samfund, hvor flere arbejder og forsørger sig selv, og færre forsørges af det offentlige. Derfor foreslår regeringen målrettede justeringer af skatte- og overførselssystemet.

Regeringen har allerede taget de første skridt. Med første fase af JobReformen blev der blandt andet indført et loft over kontanthjælpen, og rådighedskravet blev styrket med 225-timers-reglen. Hertil kommer integrationsydelsen, som øger incitamentet til at komme i beskæftigelse for flygtninge og indvandrere.

Med anden fase af JobReformen, der præsenteres som led i regeringens 2025-plan, tages det næste skridt. Skatten sættes ned både for de laveste arbejdsindkomster og på den sidst tjente krone for mange højt kvalificerede medarbejdere. Samtidig justeres en række elementer i overførselssystemet, så fx nyuddannede får et større incitament til at finde et arbejde fra dag ét. Der indføres en midlertidig jobpræmie til langtidsledige og den særlige PSO-afgift på elforbrug afskaffes.

Initiativerne bidrager til, at det bedre kan betale sig at arbejde, at færre forsørges af det offentlige og til bedre vækstmuligheder for virksomhederne.

Anden fase af JobReformen vurderes samlet set at øge beskæftigelsen med 11.000 personer i 2025. Samtidig reduceres antallet af personer med en begrænset økonomisk gevinst ved at være i arbejde, og færre vil være henvist til offentlig forsørgelse, *jf. figur 3.1*.



Anm.: Figur 3.1 viser ændringen i antallet af personer med et forskelsbeløb på mindre end 2.000 kr. om måneden ved at gå fra overførselsindkomst til beskæftigelse samt i antallet af overførselsindkomstmottagere i 2025. Offentligt forsørgede 18-64-årige omfatter ikke SU-mottagere og folkepensionister.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I forbindelse med 2025-planen sætter regeringen det mål at øge beskæftigelsen med 40.000 fuldtidspersoner frem mod 2025, *jf. figur 3.2*. Med 2025-planen fremlægger regeringen konkrete udspil, der sammen med allerede gennemførte initiativer, herunder første fase af JobReformen, øger beskæftigelsen med omkring 32.500 personer frem mod 2025. Ud over anden fase af JobReformen fremlægger regeringen også forslag til justeringer af SU-systemet, *jf. Et stærkere Danmark – Et mere robust SU-system*, samt en tilpasning af pensionsalderen til øget levetid, *jf. kapitel 6*. Disse tiltag styrker beskæftigelsen med henholdsvis 8.000 og 12.000 personer i 2025.

For at indfri målet om at øge beskæftigelsen med 40.000 personer skal der i de kommende år gennemføres yderligere justeringer, der kan øge beskæftigelsen med ca. 7.500 personer i 2025. Målet om at øge beskæftigelsen med 40.000 personer svarer til et samlet løft i BNP på i størrelsesordenen 30 mia. kr.

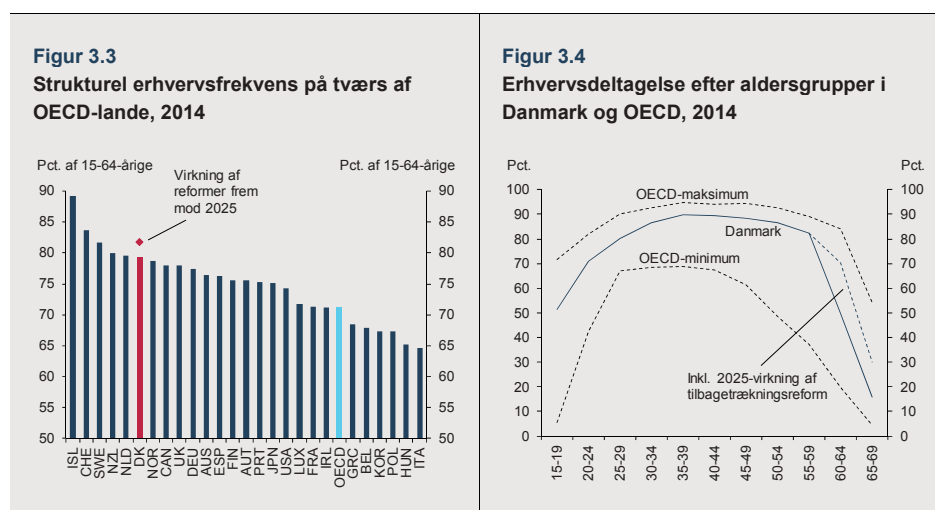
De konkrete initiativer vil øge vækstpotentialet og understøtte et langvarigt opsving i dansk økonomi. Det skaber plads til, at den samlede beskæftigelse holdbart kan stige med omkring 240.000 personer i alt frem mod 2025, heraf langt hovedparten i den private sektor, *jf. kapitel 1.*

3.2 Potentiale for øget beskæftigelse

Der er stadig potentiale for at øge beskæftigelsen, så flere kan gå fra offentlig forsørgelse til job, og de positive takter på arbejdsmarkedet kan fortsætte i en længere årrække.

Høj erhvervsdeltagelse, men også mange som modtager overførsler

Erhvervsdeltagelsen – dvs. andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder som enten er i beskæftigelse eller står til rådighed for arbejdsmarkedet – er høj i Danmark sammenlignet med de fleste andre lande. Og med reformerne fra de senere år forbedres Danmarks placering yderligere, *jf. figur 3.3.*



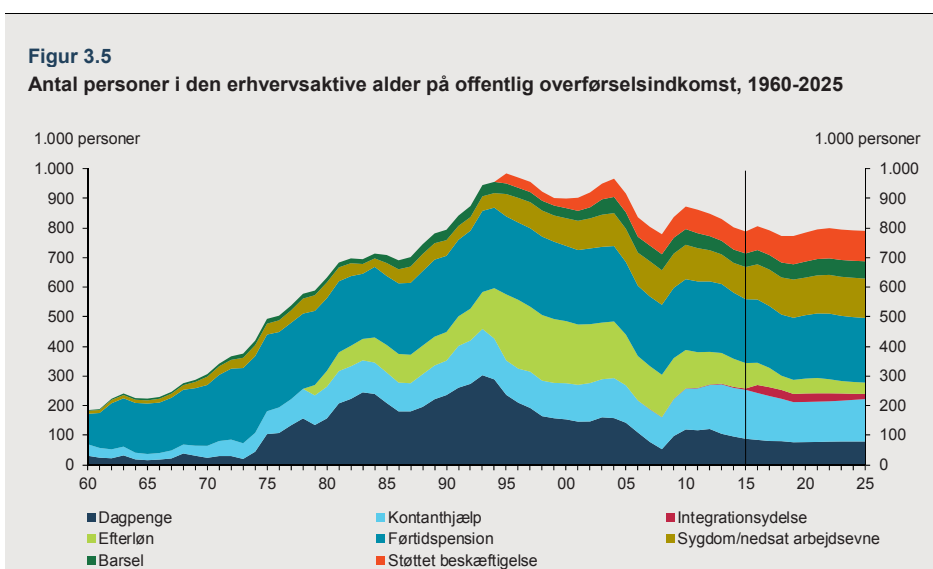
Anm.: I figur 3.3 er den strukturelle erhvervsfrekvens for Danmark baseret på Finansministeriets beregninger, mens tal for andre lande er fra OECD. I figur 3.4 angiver OECD-maksimum og OECD-minimum hhv. højeste og laveste erhvervsdeltagelse blandt OECD-landene for de respektive aldersgrupper. Sammenligningen er påvirket af både institutionelle og konjunkturmæssige forskelle, og hele forskellen kan ikke uden videre fortolkes som et realistisk eller ønsket potentiale.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Men der er fortsat plads til, at flere kan deltage på arbejdsmarkedet, når man sammenligner med de lande, der har den højeste erhvervsdeltagelse inden for hver aldersgruppe, *jf. figur 3.4.* Det er især blandt de yngre og de ældre årgange, at forskellen til landene med den højeste erhvervsdeltagelse er størst. Blandt de unge hænger det til dels sammen med, at mange danske unge er i uddannelse, men også med relativt lange studietider. Blandt de ældre år-

gange hænger det blandt andet sammen med mulighederne for tidlig tilbagetrækning, hvor fx efterlønnen reducerer erhvervsdeltagelsen sammenlignet med lande som Sverige og Norge.

Selv om danskernes tilknytning til arbejdsmarkedet er høj, er der fortsat en relativt stor andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder, som modtager overførselsindkomst fra det offentlige eller er i støttet beskæftigelse. I 2016 vurderes denne gruppe at udgøre omkring 800.000 personer (ekskl. studerende). Det afspejler blandt andet, at forholdsvist mange modtager sygdomsrelaterede ydelser som eksempelvis førtidspension og sygedagpenge, samt gode muligheder for fx barsel, fleksjob og efterløn. De to største grupper udgøres af godt 210.000 personer på førtidspension og over 180.000 personer på kontanthjælp og integrationsydelse, jf. figur 3.5. Det samlede antal overførselsmodtagere er væsentligt højere end for 30 år siden, hvilket har medvirket til at ændre balancen mellem dem, der arbejder, og dem, der forsørges via det offentlige.



Anm.: Der er ikke korrigeret for nedsættelsen af folkepensionsalderen i 2004 og 2005, eller for at antallet af overførselsindkomstmodtagere i den erhvervsaktive alder isoleret set stiger fra 2019 til 2023 som følge af, at pensionsalderen hæves fra 65 til 67 år. Sygdom/nedsat arbejdsevne omfatter sygedagpenge, ressourceforløb, revalideringsydelse samt ledighedsydelse, efterløn omfatter også overgangsydelse, arbejdsmarkedsorlov samt fleksydelse, mens modtagere af feriedagpenge er medtaget som dagpengemodtagere. Opgørelsen er ekskl. SU-modtagere og folkepensionister. Opgørelsen er baseret på ADAM's databank, der har lange tidsserier for antallet af modtagere. Der er en mindre afvigelse i forhold til Danmarks Statistiks offentliggørelse, hvor der er søgt korrigeret for såkaldt overlapsbaseret registrering af modtagere af sygedagpenge, ledighedsydelse og revalideringsydelse. Samtidig er visse overførselsindkomstmodtagere, fx voksenlærlinge, ikke omfattet af Danmarks Statistiks opgørelse.

Kilde: Danmark Statistik og egne beregninger.

I 2025 ventes der at være omtrent det samme antal modtagere af overførselsindkomst i den erhvervsaktive alder som i 2016, selv om der bliver flere og flere i den erhvervsaktive alder i de kommende ti år. Det skyldes blandt andet de senere års reformer, som bidrager til at

mindske antallet af personer, der modtager fx dagpenge, efterløn og førtidspension. En bedre konjunktursituation reducerer tillige antallet af ledige dagpengemodtagere. I modsat retning trækker en ventet stigning i antallet af kontanthjælpsmodtagere og flere i støttet beskæftigelse.

Forhøjelsen af folkepensionsalderen til 67 år i 2022 øger isoleret set befolkningen i den erhvervsaktive alder. En del af dem, der ikke længere kan modtage folkepension i alderen 65-66 år, vil fortsætte med at modtage førtidspension og sygedagpenge mv. Samlet set er der imidlertid – med faldende ledighed og allerede gennemførte reformer – udsigt til et fald i antallet af overførselsindkomstmotagere som andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder frem mod 2025.

Ikke alle modtagere af overførselsindkomst er lige tæt på arbejdsmarkedet. Det gælder fx førtidspensionister eller personer, som på grund af sygdom er væk fra arbejdsmarkedet. Og mens der fortsat er muligheder for at øge beskæftigelsen ved målrettede justeringer af overførselssystemet, er det tilbageværende potentiale samlet set blevet mindre i kraft af de reformer, som allerede er gennemført, og som bidrager til øget beskæftigelse og selvforsørgelse frem mod 2025.

Økonomiske incitamenter til beskæftigelse

Langt de fleste personer i den erhvervsaktive alder har en økonomisk gevinst ved at være i arbejde frem for at modtage offentlig forsørgelse. Der er imidlertid et betydeligt antal for hvem den umiddelbare gevinst er begrænset.

Tilskyndelsen til at arbejde er ikke kun bestemt af den umiddelbare økonomiske gevinst. For langt de fleste spiller ønsket om at være selvforsørgende, opnå livskvalitet og være med i et arbejdsfællesskab også ind. Hertil kommer mulighederne for større fremtidig indkomst.

Den umiddelbare økonomiske gevinst spiller imidlertid også en klar rolle. Der kan fx konstateres en tydelig tendens til, at personer med begrænset gevinst ved arbejde (svarende til en høj nettokompensationsgrad ved ledighed) i mindre omfang er i beskæftigelse end personer, der har en større økonomisk gevinst ved at arbejde.¹ Betydningen underbygges også af empiriske erfaringer med virkninger af ændringer i offentlige ydelser eller skatter.

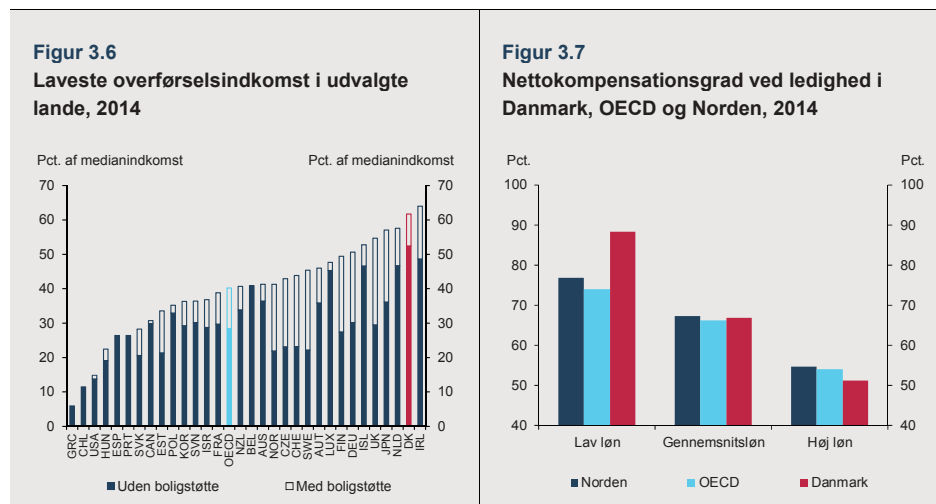
Den umiddelbare økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse afhænger blandt andet af skatten og niveauet for overførselsindkomster. Begrænsninger på længden af den mulige ydelsesperiode eller krav om at stå til rådighed for beskæftigelse og aktiveringstilbud påvirker også tilskyndelsen til at arbejde i forhold til at modtage overførselsindkomst.

Ydelsesniveauet er generelt højt i Danmark i forhold til andre lande, jf. figur 3.6. Relativt generøse ydelser giver tryghed over for uforudsete hændelser. Den tryghed er også medvirkende til opretholdelsen af fleksible ansættelsesregler, som bidrager til et dynamisk arbejdsmarked. De relativt generøse ydelser har imidlertid også betydning for den umiddelbare økonomiske gevinst ved at være i job, især for personer med relativ lav lønindkomst.

¹ Jf. fx Dagpengekommissionen, *Arbejdsrapport: Kompensationsgraden i dagpengesystemet*, 2016 og Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Fordeling og Incitamenter*, 2013.

Det afspejles i en – i et internationalt perspektiv – høj nettokompensationsgrad for lavtlønnede, dvs. at den disponible indkomst som overførselsindkomstmodtager er relativt høj i forhold til den disponible indkomst som beskæftiget, *jf. figur 3.7.*

For personer, som kan finde beskæftigelse til en højere løn, er nettokompensationsgraden i Danmark derimod omtrent på niveau med andre lande.

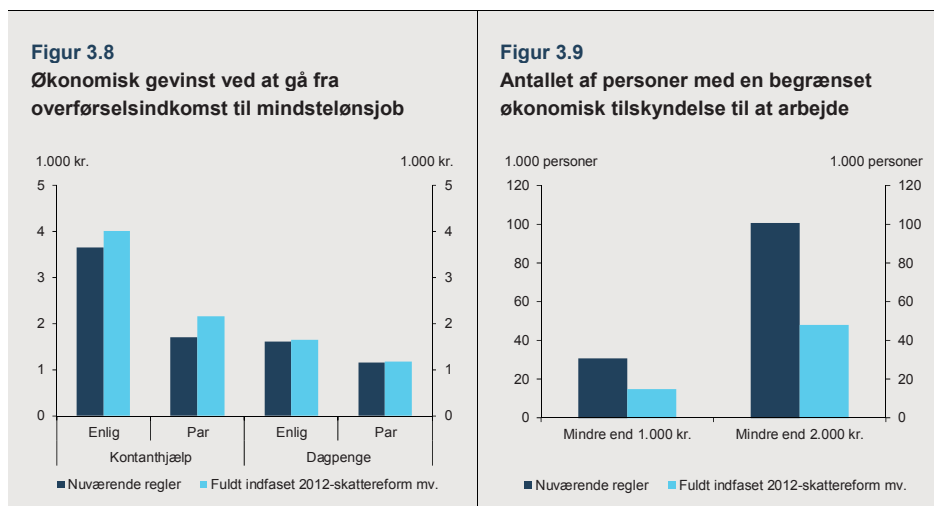


Anm.: Overførselsindkomsterne i figur 3.6 omfatter alene kontante ydelser, dvs. ydelser som fx gratis transport eller skolefrokost ikke er inkluderet. Figur 3.7 viser nettokompensationsgraden ved ledighed. Lav løn svarer til 67 pct. af gennemsnitslønnen, mens høj løn svarer til 150 pct. OECD's opgørelser af nettokompensationsgrader afviger fra de danske opgørelser på mikrodata. Figuren viser gennemsnittet af de familietyper, der indgår i OECD's beregning. Norden er et uvægtet gennemsnit af nettokompensationsgraderne for Sverige, Norge, Finland og Island.

Kilde: OECD, Benefits and Wages Statistics.

Den økonomiske tilskyndelse til at finde et arbejde er øget i de seneste år, navnlig som følge af en række gennemførte reformer af dagpenge-, kontanthjælps- og skattesystemet. Gevinsten vil stige yderligere i de kommende år, blandt andet efterhånden som alle elementer i skattereformen fra 2012 indføres helt, *jf. figur 3.8.*

For nogle er det umiddelbare økonomiske incitament til beskæftigelse i forhold til at modtage offentlige overførsler dog stadig relativt beskedent. Navnlig for de modtagere af ydelser på dagpengeniveau, som ellers kun kan finde beskæftigelse til en lav løn, er forskellen mellem den disponible indkomst som beskæftiget og som ledig meget begrænset. I 2016 vurderes 101.000 personer at have en indkomstfremgang på mindre end 2.000 kr. om måneden ved at gå fra indkomstoverførsel til beskæftigelse, *jf. figur 3.9.* For 31.000 personer er det månedlige forskelsbeløb blot 1.000 kr. eller mindre.



Anm.: Figur 3.8 viser fremgangen i den månedlige disponible indkomst pr. husstand i 2017-prisniveau efter bolig- og daginstitutionsudgifter. For parrene er det antaget, at den ene kommer i beskæftigelse, mens den anden fortsat modtager kontanthjælp eller dagpenge. Mindstelønnen er den overenskomstfastsatte mindsteløn for en HK-butiksansat. Beregningerne er baseret på familietyper og kan ikke umiddelbart sammenlignes med resultaterne i figur 3.9, som er baseret på individoplysninger. Figur 3.9 er baseret på data for 2013 og nuværende regler, fremskrevet til pris- og lønniveauet i 2017. Forskelsbeløbet er målt som forskellen mellem den disponible indkomst i en situation, hvor personen er fuldtidsbeskæftiget, og i en situation, hvor personen er ledig på fuld tid eller efterlønsmodtager. Metode og resultater er yderligere dokumenteret i *Den økonomiske tilskyndelse til at arbejde stiger*, Skatteøkonomisk Analyse, 21. marts 2016, Skatteministeriet.

Kilde: Egne beregninger.

Målt ved nettokompensationsgraden vurderes omkring 308.000 personer at have en forholdsvist svag tilskyndelse til at arbejde, når kriteriet er en nettokompensationsgrad på mere end 80 pct. For omtrent 76.000 personer er nettokompensationsgraden mere end 90 pct. Det indebærer, at deres disponible indkomst ved beskæftigelse kun er lidt højere end deres disponible indkomst som ledige. En stor del af dem, der har en høj nettokompensationsgrad, er dagpengemodtagere.

De forholdsvist store grupper med et begrænset økonomisk incitament til beskæftigelse afspejler ikke kun, at niveauet for offentlige overførsler er højt i forhold til de overenskomstfastsatte mindstelønninger i Danmark. Forskellen påvirkes også af, at en række ydelser som boligstøtte og økonomisk friplads for børn i daginstitution mv. aftrappes eller udfases helt, når indkomsten stiger. Hertil kommer desuden udgifter knyttet til beskæftigelse, fx til transport til og fra arbejde.

Antallet af personer med en lav tilskyndelse til beskæftigelse skønnes at falde, når blandt andet skattereformen fra 2012 er fuldt indfaset i 2023. Der vil dog, ved uændret lønstruktur, fortsat være i omegnen af 48.000 personer, der har en indkomstfremgang på mindre end 2.000 kr. pr. måned ved at gå fra offentlig forsørgelse til et fuldtidsjob.

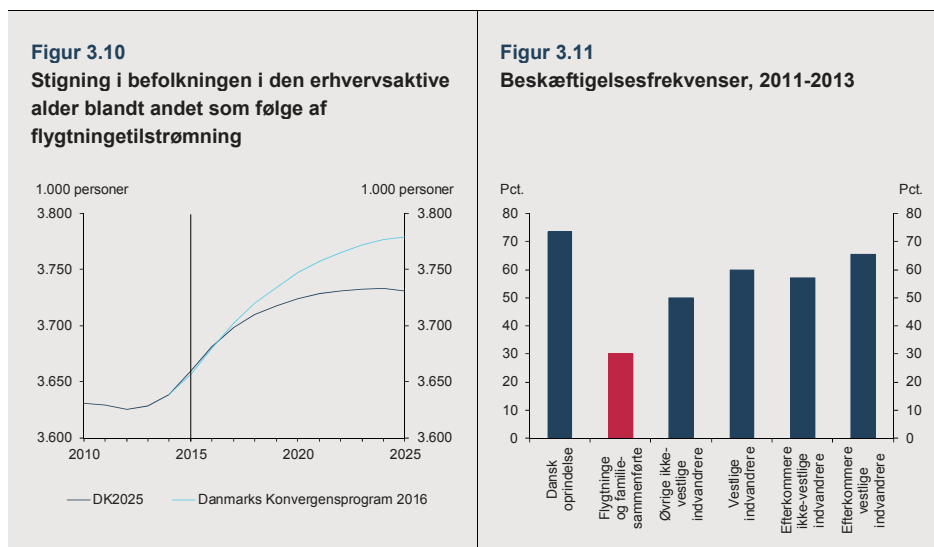
Udfordring med svag arbejdsmarkedstilknytning blandt flygtninge

Udfordringerne med at sikre høj beskæftigelse og reducere antallet af overførselsmodtagere skærpes af de seneste års tilgang af asylansøgere.

Indrejsetalet har været faldende i løbet af 2016, og med *Forslag til finanslov 2017* nedjusteres asylprognosen til 10.000 i 2017, hvilket også beregningsteknisk antages frem mod 2020. I forhold til forventningerne i *Danmarks Konvergensprogram 2016* er der dermed udsigt til en væsentligt langsommere stigning i befolkningen i alderen 18-64 år, jf. figur 3.10.

Det lavere skøn for antallet af asylansøgere i løbet af 2016 skal blandt andet ses i lyset af initiativer taget på EU-niveau samt de initiativer, der er taget i Danmark med henblik på at mindske tilgangen af asylansøgere. Det gælder blandt andet strammere regler for at opnå asyl og familiesammenføring til Danmark, og grænsekontrollen, der betyder, at personer der ikke har ret til at opholde sig i Danmark, kan afvises ved indrejsen.

Gruppen af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge har generelt en svag tilknytning til arbejdsmarkedet. De senere års erfaringer viser, at kun ca. 30 pct. af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i den erhvervsaktive alder er i beskæftigelse efter tre år i Danmark, jf. figur 3.11. Det er væsentligt lavere end for såvel personer med dansk oprindelse som for øvrige indvandrere – både fra vestlige og ikke-vestlige lande.



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge samt øvrige ikke-vestlige og vestlige indvandrere i figur 3.11 er opgjort efter tre års ophold i Danmark.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Over en længere tidshorisont stiger erhvervsfrekvensen blandt flygtninge og familiesammenførte til flygtninge kun gradvist, og den forbliver markant lavere end for personer med dansk oprindelse. Mange af de nytilkomne risikerer altså – hvis der ikke sættes ind med tilstrækkelige initiativer – at ende på langvarig offentlig forsørgelse.

Den lave beskæftigelsesgrad blandt flygtninge og familiesammenførte til flygtninge skal blandt andet ses i lyset af, at mange flygtninge ikke har en uddannelsesbaggrund eller de faglige og sproglige kompetencer, som mange virksomheder efterspørger, og som dermed ikke har en produktivitet, der kan stå mål med de almindelige lønninger på det danske arbejdsmarked. Det betyder også, at flygtninge, der træder ind på det danske arbejdsmarked, ofte finder beskæftigelse i lavtlønsjob.

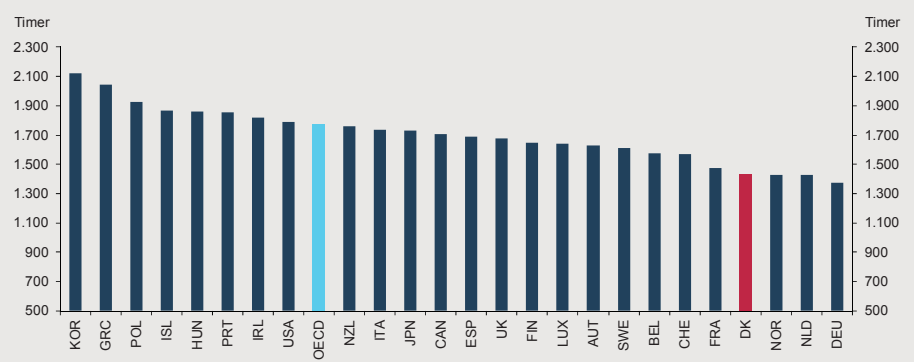
Regeringen har opstillet en sigtelinje om, at hver anden flygtning og familiesammenførte til flygtninge skal være i arbejde senest efter tre år i Danmark. For at fremme en beskæftigelsesrettet integration har regeringen med både to- og trepartsaftalen med henholdsvis kommunerne og arbejdsmarkedets parter skabt rammerne for den fremtidige indsats. Den nye integrationsydelse og indførelsen af kontanthjælpsloftet øger endvidere de økonomiske incitamenter til beskæftigelse og forventes at bidrage til en øget arbejdsmarkedstilknøytning for denne gruppe. Fremskridt mod sigtelinjen vil blive fulgt tæt i de kommende år.

Lav arbejdstid begrænser den samlede arbejdsindsats

Arbejdsudbuddet afhænger ikke blot af, hvor mange der arbejder, men også af, hvor mange timer den enkelte arbejder. Det samlede arbejdsudbud målt i timer er beskedent i Danmark sammenlignet med andre OECD-lande.

Det afspejler to modsatrettede effekter. På den ene side er erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsesgraden høj, blandt andet fordi kvinder i høj grad er på arbejdsmarkedet i Danmark. På den anden side er den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid relativt lav i Danmark, og antallet af ferie- og fridage er højt. Det giver sig udslag i en – i en international sammenligning – lav årlig arbejdstid pr. beskæftiget i Danmark, *jf. figur 3.12*.

Figur 3.12
Årlig arbejdstid pr. beskæftiget, 2014



Anm.: Tal for Belgien er fra 2013.

Kilde: OECD.

Det er ikke mindst for højtuddannede, at arbejdstiden er forholdsvis lav i en international sammenligning. Danske højtuddannede arbejder i gennemsnit færre timer pr. uge end højtuddannede i de fleste andre europæiske lande, herunder Tyskland og Storbritannien.²

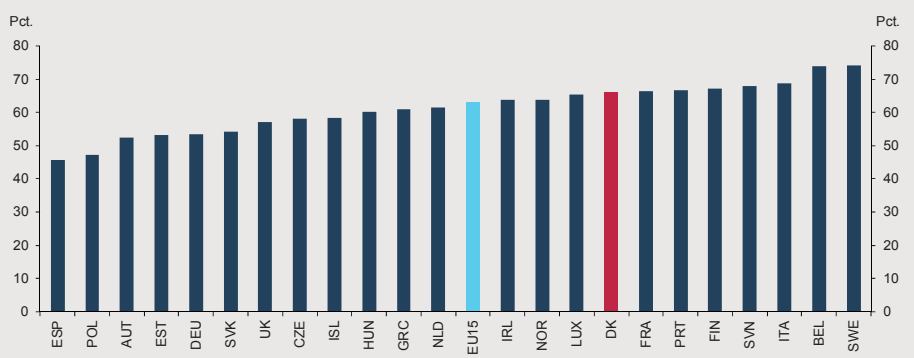
Den høje erhvervsdeltagelse i Danmark opvejer således ikke fuldt ud den lave gennemsnitlige arbejdstid og det høje antal ferie- og fridage. Det samlede arbejdsudbud – målt som det årlige antal arbejdede timer pr. person i den erhvervsaktive alder – ligger derfor forholdsvis lavt i et internationalt perspektiv.

Tiltag, der øger den årlige arbejdstid, kan på linje med tiltag, der hæver erhvervsdeltagelsen, øge det samlede beskæftigelsesomfang og vækstpotentialet i Danmark.

Tilskyndelsen til at arbejde en time mere eller på anden vis yde en ekstra indsats afhænger blandt andet af marginals-katten – dvs. skatten på den sidst tjente krone. I Danmark er marginals-katterne for både lavt- og gennemsnitslønnede lavere end for gennemsnittet af de 15 gamle EU-lande. Marginals-katten for højt-lønnede ligger imidlertid fortsat på et relativt højt niveau i en international sammenligning, *jf. figur 3.13*.

Figur 3.13

Effektiv marginals-kat på arbejdsindkomst (inkl. afgiftsbelastning af forbrug) for højt-lønnede, 2015



Anm.: En højt-lønnet tjener 167 pct. af den gennemsnitlige løn.

Kilde: OECD og egne beregninger.

En lavere marginals-kat vil betyde en større gevinst ved at yde en ekstra indsats og vil få flere til at arbejde mere. Det vil også gøre det nemmere for danske virksomheder at rekruttere og fastholde højt-kvalificerede medarbejdere.

² Jf. Skattekommissionen, *Lavere skat på arbejde: Skattekommissionens forslag til skattereform*, 2009.

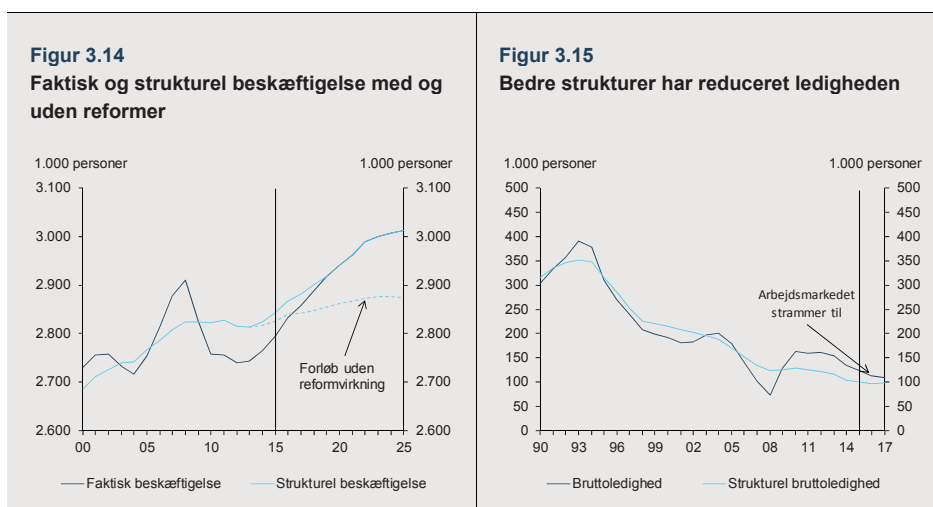
Et velfungerende arbejdsmarked – men kapacitetspresset tiltager

Arbejdsmarkedet er nu i klar fremgang efter kriseårene. Siden udgangen af 2012 er beskæftigelsen i den private sektor vokset støt. Samtidig er ledigheden aftaget til et lavt niveau, og den positive udvikling ventes at fortsætte i de kommende år.

De gode udsigter for beskæftigelse og ledighed skal blandt andet ses i lyset af en lang række reformer gennem de senere år, herunder af efterløn, dagpenge, førtidspension og kontanthjælp, *jf. bilag 3A*. Hertil kommer skattereformerne i 2009 og 2012.

Uden de gennemførte reformer ville beskæftigelsen allerede på nuværende tidspunkt have nået sit strukturelle niveau, *jf. figur 3.14*. Det vil sige, at der uden reformerne ikke havde været plads til en yderligere holdbar fremgang i beskæftigelsen, og at der allerede ved det eksisterende beskæftigelsesomfang ville være mere udbredte flaskehalse på arbejdsmarkedet og tiltagende lønpres.

Den stærke vækst i beskæftigelsen og faldende ledighed betyder imidlertid, at der er stadig færre ledige hænder på arbejdsmarkedet, *jf. figur 3.15*. Ledigheden er allerede nu på et lavt niveau – det laveste i 40 år med undtagelse af årene 2007-2008, hvor der var udbredte flaskehalse på arbejdsmarkedet – og arbejdsmarkedet ventes at stramme til i de kommende år.



Anm.: Der er indregnet reformvirkninger fra og med 2014.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Risikoen for, at der igen opstår mangel på arbejdskraft, og virksomhederne må sige nej til ordrer fordi de ikke kan få den nødvendige arbejdskraft, er dermed kommet tættere på. Det risikerer at sætte opsvinget for tidligt i stå, hvis der ikke tages yderligere skridt for at øge kapaciteten på arbejdsmarkedet. Yderligere tiltag, som øger arbejdsudbuddet, vil derimod bidrage til, at opsvinget kan vare længere, og velstanden stige mere, end ellers muligt.

Også på den baggrund er der behov for nye tiltag.

3.3 Regeringens reforminitiativer – *JobReform fase II*

For at sikre, at det bedre kan betale sig at være i arbejde og forsørge sig selv, fremlægger regeringen anden fase af JobReformen. Der skal skabes en bedre balance mellem antallet af personer i beskæftigelse og antallet af personer, der forsørges af det offentlige. JobReformen vil bidrage til øget vækst og fremgang i beskæftigelsen.

JobReform fase II sigter navnlig på at gøre det mere attraktivt at være i beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst ved at nedsætte skatten på de laveste arbejdsindkomster og ved at justere visse elementer i overførselssystemet. Samtidigt skal der være en større tilskyndelse til at yde en ekstra indsats for dem, som er i arbejde, og det skal kunne betale sig at spare op til en tryk alderdom.

Regeringens initiativer understøtter både øget beskæftigelse og højere arbejdstid.

1. Øget gevinst ved beskæftigelse

- *Målrettet jobfradrag* til beskæftigede med lave indkomster, som øger gevinsten ved at være i job frem for at modtage overførselsindkomst.
- *PensionsBonus*. For personer med indkomster over 300.000 kr. gøres jobfradraget betinget af pensionsindbetalinger. Det forbedrer vilkårene for pensionsopsparing samtidig med, at det øger gevinsten ved beskæftigelse.
- *Jobpræmie for langtidsledige*, som skal styrke tilskyndelsen til beskæftigelse for dem, der er langtidsledige. Ordningen igangsættes som en toårig ordning.
- *Socialt frikort*, som skal give tilskyndelse til kortere beskæftigelsesforløb for hjemløse, der er meget langt fra at kunne tage et almindeligt arbejde.
- *Justeringer af visse elementer i overførselssystemet*, som skal fremme beskæftigelsen ved at øge gevinsten ved at gå fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse.

2. Større tilskyndelse til at yde en ekstra indsats

- *Lavere topskattesats for indkomster op til 1 mio. kr.*, som øger gevinsten ved en ekstra arbejdsindsats for især specialister og højt kvalificerede medarbejdere. Det vil understøtte produktiviteten og bidrage til at tiltrække og fastholde højt kvalificeret arbejdskraft i Danmark.
- Som led i 2025-planen *afskaffes PSO-afgiften*, hvilket reducerer prisen på el for både husholdninger og virksomheder. Det øger husholdningernes forbrugsmuligheder og tilskyndelsen til at arbejde omtrent på samme måde som lavere indkomstskat.

JobReformens initiativer er nærmere beskrevet i udspillet *Et stærkere Danmark – JobReform*.

Skatter og afgifter sættes ned med 19¼ mia. kr. i umiddelbar virkning. Halvdelen af skattelempelserne på arbejde indtræder i 2017 og resten i 2018, mens PSO-afgiften afvikles over seks år frem mod 2022. Skattnedsættelserne er finansieret ved en reduktion af rentefradraget, afskaffelse af grøn check samt øvrige initiativer i JobReformens første og anden fase,

som også bidrager til øget beskæftigelse. Hertil kommer finansiering inden for rammerne af den samlede 2025-plan, *jf. kapitel 2*.

Skattenedsættelserne øger beskæftigelsen og giver samtidig den enkelte dansker flere penge mellem hænderne. Med lavere skatter kan dem, som arbejder, beholde en større del af de penge, de tjener. Samtidig vil lavere marginalskat fremme uddannelsesvalg med gode jobmuligheder og gøre det nemmere for virksomheder at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft.

Anden fase af JobReformen skønnes samlet set at give en velstandsstigning svarende til 7½ mia. kr. i højere strukturelt BNP og at øge beskæftigelsen med 11.300 personer, *jf. tabel 3.1*.

Hovedparten af beskæftigelsesfremgangen kan henføres til en øget deltagelse på arbejdsmarkedet, mens en øget arbejdstid blandt de i forvejen beskæftigede bidrager med den øvrige fremgang i beskæftigelsen. Omkring ¾ af den øgede beskæftigelse stammer fra skatte- og afgiftsinitiativerne, mens den resterende del kommer fra de målrettede justeringer af overførselssystemet.

Initiativerne forøger gevinsten ved beskæftigelse for både de laveste indkomster og for højt-lønnede. Beskæftigelsesfremgangen vil derfor være bredt funderet blandt forskellige indkomst- og uddannelsesgrupper.

Med JobReformen bliver antallet af personer med en begrænset økonomisk gevinst ved beskæftigelse (under 2.000 kr. om måneden) omtrent halveret. Med udgangspunkt i fuld indfasede regler fra vedtagne reformer faldet antallet af personer med en begrænset økonomisk gevinst ved beskæftigelse fra omkring 48.000 til omkring 25.000 personer. Dertil kommer, at JobReformen skønnes at reducere den gennemsnitlige marginalskat på lønindkomst med 0,7 pct.-point.

Tabel 3.1
Samlede effekter af JobReform fase II

Vækst og beskæftigelse, <i>strukturelt BNP</i>	+7,6 mia. kr.
Strukturel beskæftigelse, <i>øget arbejdsudbud</i>	+11.300 personer
<i>heraf øget deltagelse på arbejdsmarkedet</i>	+6.000 personer
<i>heraf øget arbejdstid</i>	+5.300 personer
Øget incitament til beskæftigelse; <i>antal med lavt forskelsbeløb</i>	-22.700 personer
Tilskyndelse til øget indsats; gennemsnitlig marginalskat på lønindkomst	-0,7 pct.-point

Anm.: Effekterne er målt i forhold til fuldt indfasede vedtagne reformer, dvs. 2023-skatte regler.

JobReformen lemper skatter og afgifter i umiddelbar virkning med 19¼ mia. kr. i 2025, svarende til knap 11½ mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 3.2*. Derudover afsætter regeringen samlet set 0,6 mia. kr. i 2017-2019 til en jobpræmie for langtidsledige og et socialt frikort for hjemløse.

Tabel 3.2
Provenuvirkninger af skatte- og afgiftsnedsættelser i anden fase af JobReform

Fuldt indfaset i 2025, mia. kr. (2017-niveau)	Umiddelbart mindreprovenu	Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd
Målrettet jobfradrag	5,6	4,6
PensionsBonus for beskæftigede	3,6	2,0
Lavere topskat for indkomster under 1 mio. kr.	3,4	1,6
Afskaffelse af PSO-afgift	7,1	3,2
Skattenedsættelser i alt	19,7	11,4

Anm.: Umiddelbar virkning af afskaffelse af PSO-afgiften er opgjort inkl. moms. De anførte virkninger afhænger af beregningsrækkefølgen.

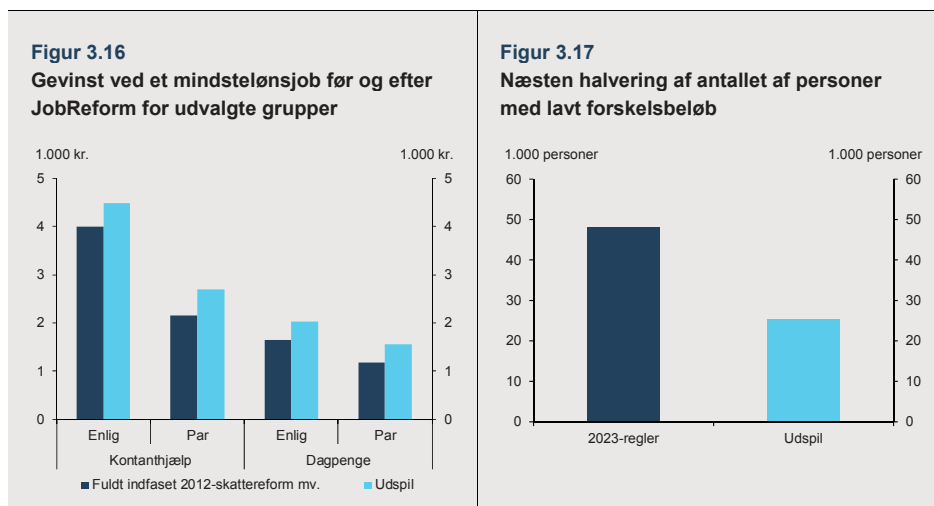
Kilde: Egne beregninger.

En øget gevinst ved beskæftigelse

Skatte- og afgiftslempelserne i JobReformen, herunder først og fremmest det målrettede jobfradrag, øger gevinsten ved at gå fra overførselsindkomst til et mindstelønsjob for både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, *jf. figur 3.16*. Dertil kommer en PensionsBonus for beskæftigede, der indbetaler til pension, en jobpræmie for nuværende langtidsløse og et socialt frikort for hjemløse. Justeringer af visse elementer i overførselssystemet bidrager derudover til en øget beskæftigelse og øger råderummet til øvrige initiativer.

Med anden del af JobReformen reduceres antallet af personer med en lav økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse, dvs. en gevinst ved at gå fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse på under 2.000 kr. pr. måned, med næsten 23.000 personer, *jf. figur 3.17*. Det indebærer, at der efter ændringerne vil være omkring 25.000 personer med et lavt forskelsbeløb.

JobReformen skønnes at bidrage til en øget deltagelse på arbejdsmarkedet svarende til en øget beskæftigelse på ca. 6.000 personer.



Anm.: Figur 3.16 viser fremgangen i den disponible indkomst pr. husstand i 2017-prisniveau efter bolig- og daginstitutionsudgifter. Familietyperne omfattes ikke af lavere rentefradrag og PensionsBonus. Gevinsten ved beskæftigelse er opgjort ift. den overenskomstfastsatte mindsteløn for en HK-butiksansat. I figur 3.17 er et lavt forskelsbeløb defineret som under 2.000 kr. pr. måned, jf. også anm. til figur 3.9, og forudsætter en uændret lønstruktur.

Kilde: Egne beregninger.

Måltrettet jobfradrag

Regeringen vil indføre et nyt jobfradrag, der er målrettet beskæftigede med lave arbejdsindkomster. Målet er, at flest mulige er i beskæftigelse og færrest mulige forsørges af det offentlige.

Det målrettede jobfradrag udformes som et nyt fradrag på 30 pct. af den del af arbejdsindkomsten, der overstiger 150.000 kr. med et maksimalt fradrag på 17.000 kr., jf. figur 3.18. Det svarer til en årlig skattelempelse på op mod 4.500 kr. Det målrettede jobfradrag er fuldt indfaset allerede ved en indkomst på ca. 207.000 kr. Selv personer med en relativ lav arbejdsindkomst vil få den fulde gevinst af skattelempelsen.

Det målrettede jobfradrag vil reducere skatten på den sidst tjente krone med 7¼ pct.-point for arbejdsindkomster mellem 150.000 kr. og 207.000 kr. (før arbejdsmarkedsbidrag). Fradraget aftrappes med 7¼ pct. for indkomster over 300.000 kr., hvor det dog for personer, der indbetaler til en pensionsordning, udlignes af et tilsvarende fradrag, PensionsBonus, jf. nedenfor.

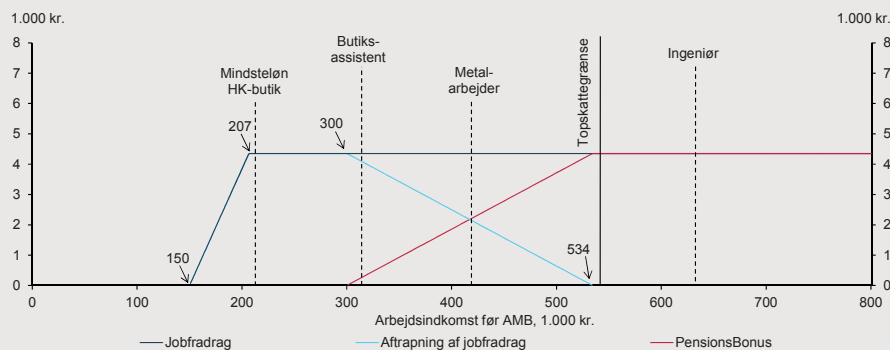
Det målrettede jobfradrag bidrager til at øge den økonomiske gevinst ved beskæftigelse, især ved fuldtidsjob med en relativ lav løn. Størstedelen af reduktionen i antal personer med lavt forskelsbeløb fra skatte- og afgiftslettelserne i JobReformen stammer fra det målrettede jobfradrag.

PensionsBonus

Den nye PensionsBonus skal understøtte, at det for mange almindelige danskere bedre kan betale sig at spare op til alderdommen i en arbejdsmarkedspension. For personer med en indkomst over 300.000 kr. gøres det målrettede jobfradrag betinget af pensionsindbetalinger. Som udgangspunkt aftrappes det målrettede jobfradrag med 7¼ pct. af arbejdsindkomsten over 300.000 kr. For beskæftigede med indbetalinger til fradragsberettigede pensionsordninger på mindst 7¾ pct. af deres indkomst indebærer PensionsBonus et tillæg til grundlaget for jobfradraget, som præcis modsvarer indkomstafrapningen, *jf. figur 3.18*. Det maksimale fradrag udgør 17.000 kr. og svarer til en skatteværdi på knap 4.500 kr. PensionsBonus sikrer dermed, at også beskæftigede med høje indkomster kan få den fulde skattelempelse af det målrettede jobfradrag, hvis blot de sparer op til egen alderdom. Med en reduceret effektiv beskatning af arbejde tjener jobfradraget sammen med PensionsBonus dermed et dobbelt formål, idet det både tilskynder til større pensionsopsparing og til øget beskæftigelse.

PensionsBonus øger afkastet fra pensionsopsparing for beskæftigede med indkomster over 300.000 kr. Fradraget skal ses i sammenhæng med initiativerne om et højere indskudsloft for alderspension for personer, der højst har fem år til folkepensionsalderen, og en obligatorisk pensionsopsparing for personer med ingen eller meget begrænsede pensionsindbetalinger, *jf. kapitel 7*. Sammen vil forslagene styrke det danske pensionssystem og sikre systemets bæredygtighed.

Figur 3.18
Skatteværdi af målrettet jobfradrag og PensionsBonus ud over gældende regler



Anm.: Arbejdsindkomsten er efter arbejdsgiveradministreret indbetalinger til pension. Topskattegrænsen er vist med udgangspunkt i 2022-skatteregler omregnet til indkomstniveau for AM-bidrag.

Kilde: Egne beregninger.

Jobpræmie for langtidsledige

For at understøtte, at personer, der har været ledige i en længere periode, kan opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, indføres en skattefri jobpræmie for langtidsledige. Når man har været væk fra arbejdsmarkedet i lang tid, bliver det også vanskeligere at komme tilbage igen. Præmien skal bidrage til, at også langtidsledige deltager på arbejdsmarkedet.

Jobpræmien styrker incitamentet til beskæftigelse for langtidsledige. En gennemgang af danske og udenlandske studier af jobpræmieordninger finder, at jobpræmieordninger generelt har øget tilknytningen til arbejdsmarkedet blandt de omfattede grupper af borgere.³

Jobpræmien udgør 10 pct. af arbejdsindkomsten fra ustyttet beskæftigelse, dog maksimalt 2.500 kr. pr. måned. Jobpræmien modregnes ikke i indkomsthængige offentlige ydelser. Der kan maksimalt udbetales jobpræmie i 18 måneder. En person kan dermed modtage op til 45.000 kr. i jobpræmie.

Jobpræmieordningen vil omfatte personer, som pr. 1. september 2016 har haft mindst et års sammenhængende forløb på kontant- eller uddannelseshjælp, sygedagpenge, ledighedsydelse eller ressourceforløb. Derudover vil ordningen omfatte dagpengemodtagere, der på skæringsdatoen har været ledige i en sammenhængende periode på mindst 1½ år. Målgruppen for jobpræmieordningen omfatter op til 150.000 personer.

Jobpræmieordningen løber i to år med virkning fra den 1. april 2017. Der afsættes i alt 530 mio. kr. i 2017-2019 til ordningen.

Socialt frikort for hjemløse

For hjemløse – som er nogle af de mest udsatte borgere i samfundet – vil regeringen indføre et socialt frikort. Ordningen skal øge gevinsten ved også kortere beskæftigelsesforløb for de mest sårbare og udsatte borgere i samfundet, som er meget langt fra at kunne tage et almindeligt arbejde.

Personer, som omfattes af det sociale frikort, får ret til at tjene en årlig skattefri arbejdsindkomst på op til 20.000 kr. udover det almindelige personfradrag og beskæftigelsesfradrag mv. Det letter skatten på arbejdsindkomst for den enkelte borger med ca. 8.000 kr. årligt. Indkomst tjent med det sociale frikort fradrages ikke i forsørgelsesydelse.

Ordningen omfatter efter visitation fra kommunen personer med særlige sociale problemer, som er fyldt 25 år og som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp. Denne gruppe af borgere tæller nogle af de mest sårbare og udsatte voksne, som har en ustabil boligsituation og i mange tilfælde også andre sociale problemer, herunder diagnoser for psykiske lidelser eller sygdom forårsaget af misbrug.

Regeringen vil afsætte i alt ca. 50 mio. kr. til en toårig ordning med socialt frikort i 2018-2019.

Justeringer af visse elementer i overførselssystemet

Regeringen foreslår en række målrettede justeringer i overførselssystemet med det primære sigte at øge tilskyndelsen til at være i arbejde.

Overførselssystemet bidrager til at skabe tryghed for dem, der ikke kan klare sig selv, og som er havnet i ufrivillig ledighed. Men regeringen ønsker samtidig, at der gives øget tilskyndelse

³ Jf. fx KORA (2015): *Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken – En litteraturoversigt*.

til at arbejde for dem, der godt kan, at der stilles rimelige krav om fx én måneds karenstid for nyuddannede ledige, samt at seniorjob for ældre, som har højst fem år til efterløn, aflønnes til dagpengesatsen i stedet for overenskomstmæssig løn.

Regeringens forslag til justeringer af elementer i overførselssystemet vil samlet set øge beskæftigelsen svarende til 3.200 personer og styrke de offentlige finanser med 2,6 mia. kr., jf. tabel 3.3.

Tabel 3.3
Målrættede justeringer af overførselssystemet som del af 2025-planen

2025	Beskæftigelse	Provenu
<i>2017-niveau</i>	<i>Personer</i>	<i>Mio. kr.</i>
Afdæmpet regulering af satsregulerede overførsler 2024-25	1.600	1.100
Justering af seniorjobordningen ¹⁾	150	250
1 måneds dagpengekarens for alle dimittender	750	200
Målrætning af voksenlærlingeordning til ledige	500	300
Justering af børne- og ungeydelsen	150	450
Afvikling af revalideringsordningen	0	100
Effektivisering af a-kasser	-	250
Bidrag til JobReform	3.200	2.300
<i>Herudover provenu fra a-kasser mv.²⁾</i>	-	350
I alt	3.200	2.600

Anm.: Effekter er angivet for fuldt indfasede initiativer. Provenu er efter skat, tilbageløb og adfærd. Afvigelse i summerne skyldes afrunding.

- 1) Justeringen af seniorjobordningen øger afgang fra dagpenge til beskæftigelse og reducerer antallet af personer i seniorjob, og skønnes at øge den ordinære beskæftigelse svarende til 750 personer. Personer i seniorjob tæller imidlertid med i nationalregnskabsbeskæftigelsen som offentligt beskæftigede. Den samlede beskæftigelseffekt af initiativet opgjort efter nationalregnskabsprincipper bliver dermed alene 150 personer.
- 2) Provenuet fra effektivisering af a-kasser samt halvdelen af provenuet fra justering af seniorjobordningen vedrører udgifter til offentligt forbrug og indgår således som en omprioritering af råderummet.

Kilde: Egne beregninger.

Initiativerne følger op på regeringens tidligere gennemførte tiltag, som understøtter øgede incitamenter til beskæftigelse, herunder indførelse af et kontanthjælpsloft med første del af JobReformen og udvidelsen af integrationsydelsen.

Afdæmpet regulering af satsregulerede overførsler i 2024-25

Med skattereformen i 2012 blev der indført en afdæmpet regulering af en række satsregulerede skattepligtige overførselsindkomster for perioden 2016-2023. Regeringen foreslår at videreføre den afdæmpede regulering i årene 2024-25 efter samme regler. Pensionister uden supplerende indtægter friholdes hermed fortsat fra mindrereguleringen, idet folkepensionstil-

lægget øges svarende til mindrereguleringen af grundbeløbet og pensionstillæg, ligesom den supplerende pensionsydelse (ældrechecken) fritages fra mindrereguleringen.

Den gældende årlige mindreregulering er fra 2018 på 0,75 pct. i forhold til den sædvanlige satsregulering.

Den afdæmpede regulering af satsregulerede overførsler i 2024-25 vil bidrage til, at det bliver mere attraktivt at være i beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst, og skønnes at medføre en afledt adfærdsvirkning i form af øget arbejdsudbud svarende til 1.600 fuldtids-personer. Antallet af personer med en lav økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse skønnes at falde med ca. 5.000 personer som følge af den afdæmpede regulering af overførslerne. Forslaget skønnes at styrke de offentlige finanser med 1,1 mia. kr. i 2025.

Som led i 2025-planen foreslår regeringen i *Et stærkere Danmark – Et mere robust SU-system*, at mindrereguleringen af SU-satserne i perioden 2014-2021 videreføres.

Justering af seniorjobordningen

Regeringen lægger op til at harmonisere lønnen under seniorjob med højeste dagpengesats for alle nye seniorjobforløb.

Seniorjobordningen gælder for personer, som er berettiget til efterløn og opbruger den to årlige dagpengeperiode inden for fem år inden efterlønsalderen. Ordningen giver den ledige ret til ansættelse på overenskomstmæssige vilkår i en kommune. Når en person henvender sig til kommunen, skal denne altså ansætte personen, uanset om kommunen har brug for det. Derved kan man, når tilbagetrækningsreformen er fuldt indfaset, potentielt opnå 2 år på dagpenge efterfulgt af 5 år i seniorjob plus 3 år på efterløn inden pensionsalderen, altså i alt 10 års forsørgelse og beskæftigelse med offentlig støtte forud for folkepensionsalderen.

Ledige med udsigt til et seniorjob har hverken en entydig stærkere eller svagere arbejdsmarkedstilknytning end andre forud for deres ledighedsperiode, *jf. boks 3.1*.

De nuværende regler, hvor personer i seniorjob aflønnes med overenskomstmæssig løn, indebærer, at ordningen er væsentlig dyrere end andre ordninger for støttet beskæftigelse. Det betyder samtidig, at personer med ret til seniorjob har en væsentlig mindre tilskyndelse til at komme i ordinær beskæftigelse, fordi de, i modsætning til andre dagpengemodtagere, har udsigt til en sikker indkomstfremgang, når dagpengeretten er opbrugt. En empirisk analyse bekræfter, at både personer, der har udsigt til et seniorjob, og personer, der er i seniorjob, fastholdes i ledighed eller uden for ordinær beskæftigelse, *jf. boks 3.1*.

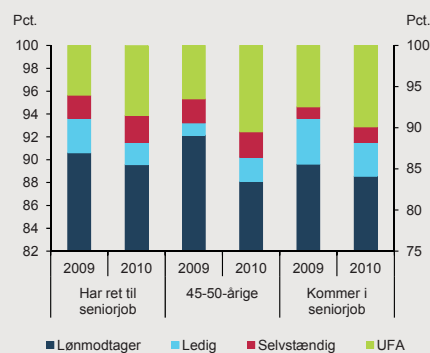
En justering af seniorjobordningen vurderes at øge den ordinære beskæftigelse svarende til ca. 750 personer. Det skal ses i lyset af de gode erfaringer fra tidligere afskaffelser af særordninger for seniorer siden starten af 1990'erne, hvortil kommer en generelt øget levetid og flere raske leveår for seniorer. Udviklingen i beskæftigelsen for 55-70-årige de senere år understøtter, at tidligere justeringer, herunder afskaffelse af den særlige dagpengeret for 55-59-årige og den gradvise forøgelse af efterlønsalderen, har øget arbejdsmarkedstilknytningen blandt seniorer, *jf. Finansredegørelsen 2014 og bilag 3A*.

Boks 3.1 Udfordringer ved seniorjobordningen

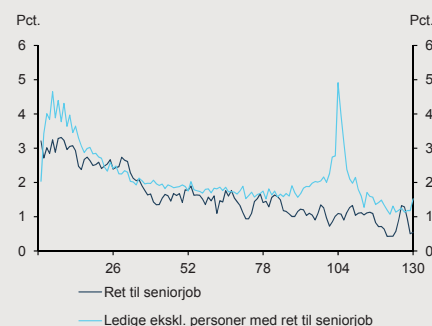
En opgørelse viser, at ledige med udsigt til et seniorjob hverken har en entydig stærkere eller svagere arbejdsmarkedstilknytning end andre forud for deres ledighedsperiode. Omkring 90 pct. af de ledige, der påbegyndte en dagpengeperiode i 1. halvår 2011, og som efter opbrug af dagpengeretten ville have ret til eller kom i et seniorjob, var i beskæftigelse i årene op til ledighedsperiodens start, *jf. figur a*. Det samme gør sig gældende for nyledige i alderen 45-50 år.

En analyse viser, at både personer, der har udsigt til et seniorjob, og personer, der er i seniorjob, fastholdes i ledighed. En sammenligning af afgangsrater fra ledighed til beskæftigelse viser, at afgang fra ledighed stiger i perioden omkring ydelsesnedgangen for personer, der ikke har ret til et seniorjob efter opbrug af dagpengeperioden. Samtidigt observeres der ikke merafgang i perioden omkring opbrug af dagpengeperioden for personer med ret til et seniorjob, *jf. figur b og Finansministeriet (2016)*.⁴ Det peger på, at udsigten til en indkomststigning ved overgangen til seniorjob bidrager til at fastholde personer i ledighed.

Figur a
Arbejdsmarkedstilknytning før påbegyndelse af dagpengeperioden



Figur b
Afgang til beskæftigelse for personer med ret til seniorjob og øvrige ledige



Anm.: Figurene er opgjort for personer, der påbegyndte en ny dagpengeperiode i 1. halvår 2011. Ledige i figur a udgøres af arbejdsmarkedsparate ledige, mens UFA angiver andelen af personer uden for arbejdsstyrken.

Kilde: Egne beregninger.

1 månedes dagpengekarens for dimittender

Regeringen lægger op til at alle, der får ret til dagpenge på dimittendvilkår, omfattes af 1 månedens karens uanset forudgående medlemskab af en a-kasse. Det vil tilskynde studerende til en øget jobsøgning i slutningen af studiet. Samtidig er mere end hver tredje dagpengemodtager fra de østeuropæiske lande kommet ind i det danske dagpengesystem på dimittendvilkår.

⁴ *Analyse af seniorjobordningen*. Økonomisk Analyse publiceret af Finansministeriet.

Dimittender har som udgangspunkt én måneds karenstid før de kan modtage dagpenge efter uddannelsens afslutning. Efter gældende regler har dimittender, der har været medlem af en a-kasse i mindst ét år under uddannelsen, imidlertid ret til dimittenddagpenge fra første ledighedsdag efter uddannelsens afslutning.

Initiativet skal ses i sammenhæng med, at dimittender har lempelige vilkår i dagpengesystemet sammenlignet med almindelige lønmodtagere. Dimittender skal fx ikke som andre forsikrede have haft beskæftigelse for at blive dagpengeberettigede, og a-kasemedlemskabet er typisk gratis under uddannelsen. Hvor overgangen til dagpenge for andre dagpengeledige typisk er forbundet med en markant indkomstnedgang, så oplever dimittender i gennemsnit en betydelig indkomstfremgang ved overgang til dagpenge. Det bemærkes, at dimittender i de andre nordiske lande ikke har gunstigere dagpengeregler end andre dagpengeforsikrede.

Karenstiden skal ses i sammenhæng med forslaget om et forhøjet beskæftigelsesfradrag til nyuddannede i de første tre år efter færdiggjort uddannelse, *jf. Et stærkere Danmark – Et mere robust SU-system*. Tilsammen øger de to forslag tilskyndelsen for dimittender til at komme i beskæftigelse.

Justeringer af børne- og ungedydelsen

Regeringen vil indføre et gradueret loft over børne- og ungedydelsen, hvor satsen pr. barn reduceres med antallet af børn. Et gradueret loft over børne- og ungedydelsen afspejler et gradvist aftagende forbrugsbehov for hvert ekstra barn, idet større familier har en række stordriftsfordele. Regeringen foreslår, at det yngste og næst yngste barn får 100 pct. af ydelsen, det tredje yngste barn får 75 pct. af ydelsen, mens der ikke modtages ydelser for yderligere børn.

Regeringen foreslår også, at tilknytningskravet for udbetaling af ydelsen øges fra 2 til 5 år, således at mindst én af de personer, der har forsørgelsespligten over for barnet, skal have haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i mindst 5 år inden for de seneste 10 år forud for den periode, som udbetalingen vedrører. Tilknytningskravet gælder for tilflyttere fra lande uden for EU/EØS-området og Schweiz.

Andre justeringer

Regeringen foreslår en række yderligere justeringer af indkomstoverførslerne:

- **Målretning af voksenlærlingeordningen til ledige.** Voksenlærlingeordningen målrettes fuldt ud ledige og afvikles for personer, som allerede har et job. En evaluering peger på negative beskæftigelseseffekter af ordningen for beskæftigede.
- **Effektivisering af a-kasser.** Øgede muligheder for digitalisering i dagpengesystemet kan frigøre et effektiviseringspotentiale i a-kasserne. Med *Aftale om et tryggere dagpengesystem* (oktober 2015) baseres dagpengesystemet fx i vidt omfang på registeroplysninger. Der lægges op til at tilskynde a-kasserne til en effektivisering af deres administration på 2 pct. om året i perioden 2017-2020, svarende til omprioriteringsbidraget på det statslige område i perioden 2016-2019. Dette gøres ved at øge statsbidraget – den del af forsikringskontingentet, som går direkte til staten – tilsvarende. Hvis a-kasserne effektiviserer driften og reducerer administrationsbidraget, vil det samlede kontingent for medlemmerne være uændret. En årlig effektivisering på 2 pct. i perioden 2017-2020 skønnes fuldt indfaset at kunne medføre et statsligt merprovenu på 0,2 mia. kr.
- **Afvikling af revalideringsordningen.** Der lukkes for tilgang til revalideringsordningen fra den 1. juli 2017, da de indsatser, der kan gennemføres på revalideringsordningen, i stigende grad er blevet tilgængelige på andre ordninger. Revalideringsordningen har været kraftigt aftagende de seneste ti år. Samtidigt er ydelsesniveauet på revalidering betydeligt højere end på fx ressourceforløb, jobafklaringsforløb, kontanthjælp og SU, hvilket mindsker tilskyndelsen for personer på revalideringsordningen til at komme i job eller ordinær uddannelse.

Større tilskyndelse til at yde en ekstra indsats

Udover at øge den økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse, øger JobReformen også gevinsten ved at gøre en ekstra indsats for dem, som allerede er i beskæftigelse.

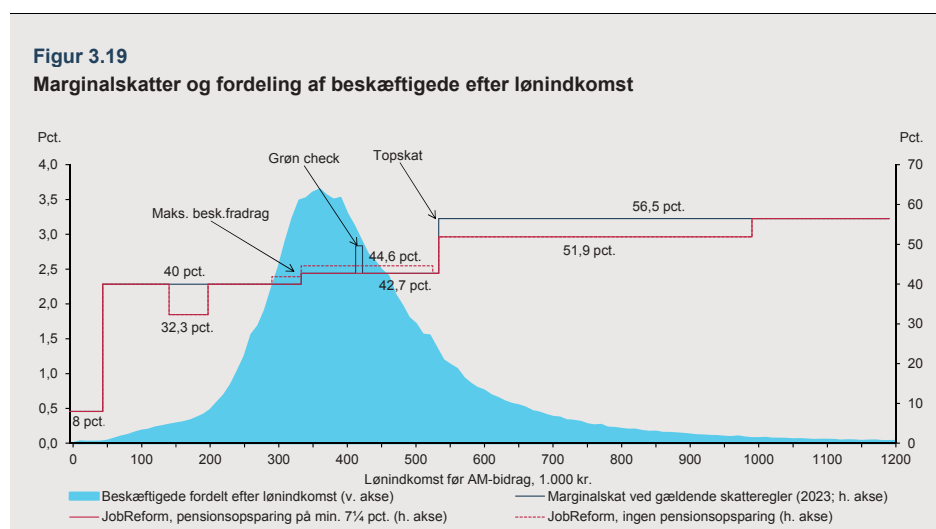
Lavere skat på den sidst tjente krone øger den enkeltes gevinst ved at arbejde en ekstra time og gøre en ekstra indsats. Det øger arbejdsudbuddet i form af flere arbejdede timer og en øget produktivitet blandt de beskæftigede.

Derudover påvirker lavere marginalskat også karriere- og uddannelsesvalg, så flere vil vælge uddannelse, der fører til job med en høj erhvervsindkomst. Samtidig vil det forbedre rammevilkårene for danske virksomheder, som får nemmere ved at rekruttere og fastholde specialister og andre kernemedarbejdere.

Regeringens skatteinitiativer indebærer en reduktion i skatten på den sidst tjente krone for både lavere arbejdsindkomster og hovedparten af topskatteyderne, *jf. figur 3.19*. Det målrettede jobfradrag reducerer marginalsatten i intervallet mellem 150.000-207.000 kr. med 7¼ pct.-point, mens topskattelempelsen reducerer marginalsatten med 4,6 pct.-point (5 pct.-point før AM-bidrag) fra den gældende topskattegrænse og op til 1 mio. kr. (før AM-bidrag).

For personer, der opsparer mindst 7¾ pct. af arbejdsindkomsten til pensionen, *jf. ovenfor og kapitel 7*, udlignes aftrapningen af det målrettede jobfradrag med indførelsen af en PensionsBonus. Afskaffelsen af grøn check reducerer marginalskatten i et interval omkring 427.000 kr. (før AM-bidrag) med knap 7 pct.-point, *jf. nedenfor*.

JobReformen skønnes at reducere den gennemsnitlige marginalskat på lønindkomst for med 0,7 pct.-point, fra 39 pct. ved gældende 2023-regler til 38,3 pct. For fuldtidsbeskæftigede reduceres marginalskatten med 0,9 pct.-point (fra 45,1 til 44,1 pct.). Lavere effektiv marginalskat skønnes isoleret set at medføre en stigning i arbejdsudbuddet svarende til 5.300 fuldtidspersoner.



Anm.: Beskæftigede omfatter fuldtidsbeskæftigede og deltidsbeskæftigede. Lønindkomsten er opgjort efter eventuelle arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger. Beregningen er baseret på 2025-regler i 2017-niveau for en skatteyder i en gennemsnitskommune. Skatteyderen er ikke-forsørger.

Kilde: Egne beregninger samt en opgørelse på basis af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Ydermere bidrager afskaffelsen af PSO-afgiften til at reducere den effektive marginalskat efter moms og afgifter for både beskæftigede og ikke-beskæftigede. Det vil øge den økonomiske gevinst, som beskæftigede får fra en øget indsats på arbejdsmarkedet. Det skønnes, at afskaffelse af PSO-afgiften vil øge arbejdsudbuddet svarende til omkring 650 fuldtidspersoner. Erhvervenes PSO-besparelser vil gennem lavere forbrugerpriser og højere realløn tilfalde husholdningerne, *jf. Et stærkere Danmark – Vækst 2016*.

Lavere topskattesats for indkomster op til 1 mio. kr.

Regeringen foreslår, at topskattesatsen reduceres med 5 pct.-point fra 15 pct. til 10 pct. for topskatteydere med en arbejdsindkomst op til 1 mio. kr. (før AM-bidrag). Dermed nedsættes skatten på den sidste tjente krone med 4,6 pct.-point (5 pct.-point efter AM-bidrag) for ca. 90 pct. af alle topskatteydere, svarende til omkring 370.000 personer. De øvrige topskatteydere med en højere arbejdsindkomst end 1 mio. kr. vil få gavn af topskattelettelsen i form af et fast kronebeløb.

En lavere marginalskat øger efter-skat-lønnen for den sidst tjente krone og dermed værdien af en ekstra indsats både i form af højere arbejdstid og øget produktivitet. Nedsættelsen af topskattesatsen gør det derfor mere attraktivt for specialister og højt kvalificerede medarbejdere at yde en ekstra arbejdsindsats. Dertil kommer positive effekter såsom større jobmobilitet og et karriere- og uddannelsesvalg mod job med en højere timeløn.

Nedsættelsen af topskattesatsen skønnes at ville medføre en stigning i arbejdsudbuddet svarende til 2.900 fuldtidspersoner, hvoraf størstedelen vedrører øget arbejdstid blandt de allerede beskæftigede. En reduktion af topskattesatsen for personer med indkomster under 1 mio. kr. medfører en relativ større ændring i arbejdsudbuddet end en generel reduktion af topskattesatsen. Ved en generel reduktion af topskattesatsen med 5 pct.-point skønnes arbejdsudbuddet at stige med ca. 3.300 personer, mens mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd skønnes at udgøre ca. 2,6 mia. kr. Dermed vil en generel reduktion af topskattesatsen øge mindreprovenuet med ca. 1 mia. kr. i forhold til regeringens forslag, mens arbejdsudbuddet blot vil stige med ca. 400 personer.

Afskaffelse af grøn check

Regeringen foreslår at afskaffe den grønne check, der i dag består af tre elementer. Den blev indført fra 2010 som en skattefri kompensation for indførte afgiftsforhøjelser på forbrug af energi og varer med sundhedsrisiko, som direkte påhviler husholdningerne.

Siden 2010 er en lang række grønne afgifter nedsat eller afskaffet (fx fedtafgiften, sodavandsafgiften og forsyningsikkerhedsafgiften på brænde og andet biomasse), herunder også nogle af de afgifter, som var baggrunden for indførelsen af grøn check. Afskaffelsen af PSO-afgiften bidrager ligeledes til en lavere afgiftsbelastning for danske husholdninger og virksomheder. Der er derfor ikke i samme grad som tidligere brug for en særlig grøn kompensation.

Afskaffelsen af grøn check vil reducere marginalsatten for personer, der er omfattet af indkomstaftrapningen af grøn check. Det øger gevinsten ved at yde en ekstra indsats. Afskaffelsen af grøn check skønnes at øge arbejdsudbuddet med 2.000 personer.

Lavere rentefradrag

Som del af finansieringen af skattnedsættelserne i JobReformen reduceres rentefradraget gradvist med i alt 5 pct.-point i perioden 2021-2025.

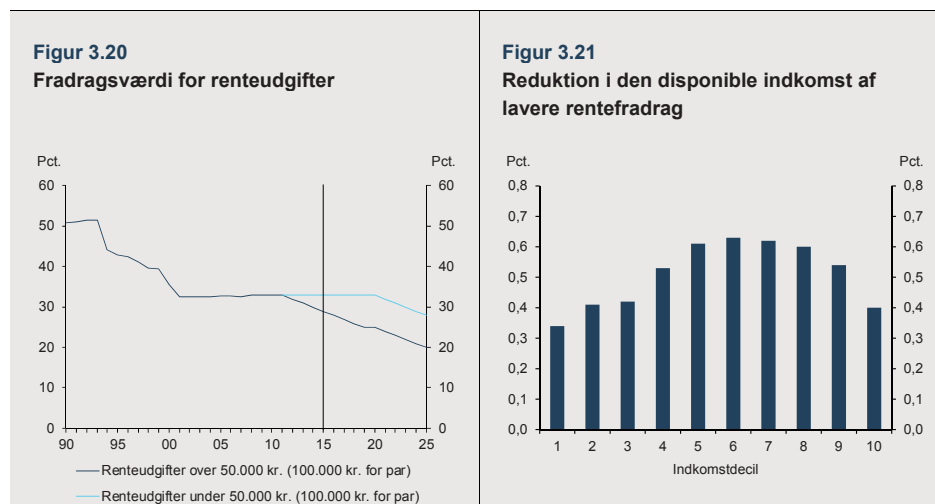
Et lavere rentefradrag vil mindske tilskyndelsen til høj gældsætning. Samtidigt reducerer et lavere rentefradrag den skattemæssige tilskyndelse til investering i boliger frem for andre aktiver.

Efter gældende regler udgør fradragsværdien for renteudgifter på op til 50.000 kr. for enlige (100.000 kr. for ægtepar) ca. 33 pct., mens fradragsværdien for højere renteudgifter reduceres til 25 pct. frem mod 2019.

Regeringen vil med virkning fra 2021 gradvist nedsætte skatteværdien af rentefradraget for både den høje og den lave sats. Beløbsgrænsen for højere renteudgifter fastholdes nominelt

uændret. Med forslaget nedsættes skatteværdien af rentefradraget til ca. 28 og 20 pct. (ekskl. kirkeskat) for henholdsvis lave og høje renteudgifter i 2025, *jf. figur 3.20*.

Lavere rentefradrag påvirker alle indkomstgrupper relativt ensartet, og er omtrent fordelingsmæssigt neutral målt på Gini-koefficienten, *jf. figur 3.21*.



Anm.: Renteniveauet viser den gennemsnitlige lange obligationsrente for realkreditobligationer i danske kroner.

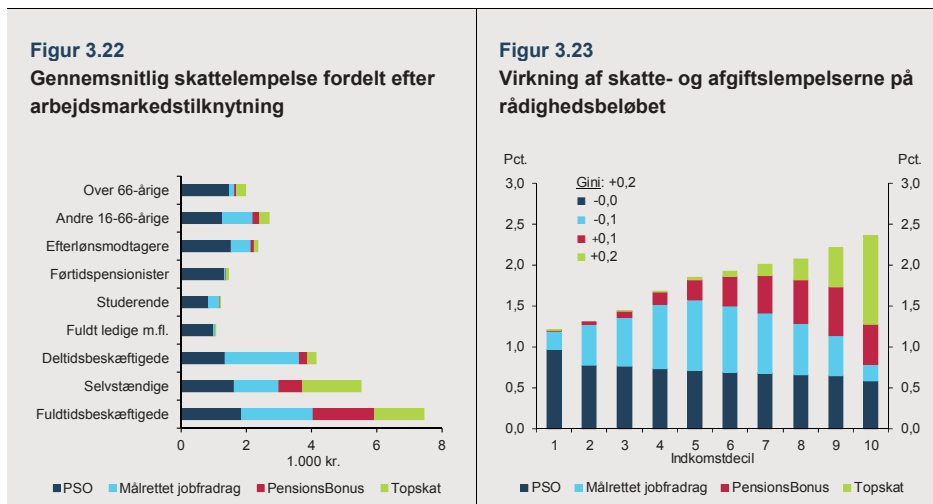
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

JobReform tilgodeser de beskæftigede

JobReformen er målrettet personer i beskæftigelse. Derfor er den gennemsnitlige skattelempe også højere for beskæftigede end for andre befolkningsgrupper, *jf. figur 3.22*. Beskæftigede har typisk lidt højere disponible indkomster end ikke-beskæftigede. Når skatten på arbejde sættes ned og gevinsten ved at være i job øges, vil de opgjorte indkomstforskelle således stige.

Skattenedsættelserne bidrager til et større arbejdsudbud og dermed en øget velstand i det danske samfund. Når flere er i beskæftigelse og færre på offentlig forsørgelse, stiger borgernes indkomster. Det giver vækst i samfundet og øger forbrugsmulighederne for dem, der kommer i arbejde.

Skatte- og afgiftsnedsættelserne afspejler sig i en umiddelbar stigning i de opgjorte indkomstforskelle i hele befolkningen målt ved Gini-koefficienten på 0,2 pct.-point ved uændret beskæftigelse. Det målrettede jobfradrag øger især rådighedsbeløbet for mellemindkomsterne og mindsker indkomstforskellene i befolkningen, målt ved Gini-koefficienten, *jf. figur 3.23*. Hovedparten af stigningen i Gini-koefficienten som følge af skatte- og afgiftslemperne stammer fra nedsættelse af topskattesatsen. Dette skyldes, at den lavere topskattesats tilfalder mellem- og højindkomster, dvs. de grupper, som også betaler de højeste gennemsnitskatter. Fordelingsvirkningerne af topskattelempelsen begrænses af, at der er et loft over topskattelempelsen på ca. 21.000 kr. årligt.



Anm.: Virkningen på rådighedsbeløbet er opgjort som den procentvise ændring i de familieækvivalerede disponible indkomster. Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler efter deres familieækvivalerede disponible indkomst. I figur 3.22 er befolkningen inddelt i arbejdsmarkedskategorier efter den dominerende status gennem året. Figur 3.23 er opgjort for hele befolkningen.

Kilde: Egne beregninger.

Afskaffelsen af PSO-afgiften bidrager isoleret set til en mindre reduktion i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. Dette skyldes, at gevinsten ved at fjerne PSO-afgiften typisk vil være størst for personer med lave indkomster, da udgifter til el typisk udgør en faldende andel af den disponible indkomst med stigende indkomster.

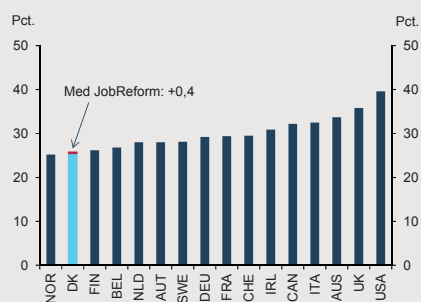
Afskaffelsen af grøn check, det lavere rentefradrag og målrettede justeringer af overførsels-systemet øger isoleret set indkomstforskellene med ca. 0,2 pct.-point målt ved Gini-koefficienten, *jf. tabel 3.4*. Godt halvdelen af stigningen i Gini-koefficienten skyldes afskaffelsen af grøn check, som blev indført som en kompensation for indførelsen af en række afgifter. Afskaffelsen af grøn check skal derfor ses i lyset af, at en række afgifter er nedsat eller ophævet.

Ændringen i Gini-koefficienten af JobReformen afspejler, at JobReformens initiativer er målrettet personer i beskæftigelse og skal bidrage til at øge gevinsten ved beskæftigelse for ikke-beskæftigede. Det bemærkes, at Danmark også efter initiativerne i JobReformen vil være et af de lande i OECD, hvor indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er mindst, *jf. figur 3.24*.

Tabel 3.4
Fordelingseffekter af hovedelementerne i
JobReformen

	Gini-koefficient, ændring
Målrettet jobfradrag	-0,1
PensionsBonus	0,1
Lavere topskat	0,2
Afskaffelse af PSO-afgift	-0,0
Afskaffelse af grøn check	0,1
Reduktion af rentefradrag	0,0
Målrettet justering af overførsler	0,1
JobReformen, i alt	0,4

Figur 3.24
Gini-koefficient



Anm.: I tabel 3.4 er fordelingseffekterne opgjort ift. Gini-koefficienten, målt i pct.enheder. Opgørelsen i figur 3.24 er for det senest tilgængelige år (2013). Opgørelsen er korrigeret for indførelse af kontanthjælpsloft og udvidelsen af integrationsydelse.

Kilde: OECD og egne beregninger.

3A. Reforme har øget beskæftigelsen

Erfaringerne fra hidtidige reformer viser, at reformer, der øger arbejdsudbuddet, over nogle år ledsages af en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen, *jf. bl.a. Finansredøgørelsen 2014*. Strukturelle reformer gennemført siden 2009 vurderes at bidrage med et øget arbejdsudbud frem mod 2020 på ca. 125.000 personer, *jf. tabel a*.

Tabel a
Strukturelle arbejdsudbudseffekter af reformer siden 2009

	Arbejdsudbudseffekt, 2020
1.000 personer	
<i>Aftale om forårspakke 2.0 (2009)</i>	18
<i>Genopretningsaftalen (2010) og Aftale om et tryggere dagpengesystem (2015)</i>	11
<i>Aftale om senere tilbagetrækning (2011)</i>	65
<i>Skattereformen (2012)</i>	11
<i>Reform af førtidspension og fleksjob (2012)</i>	5
<i>Aftale om reform af kontanthjælpssystemet (2013)</i>	3
<i>Reform af SU-systemet og rammerne for studie gennemførelse (2013)</i>	6
Øvrige initiativer som øger beskæftigelsen (2013-14)	6
I alt	125

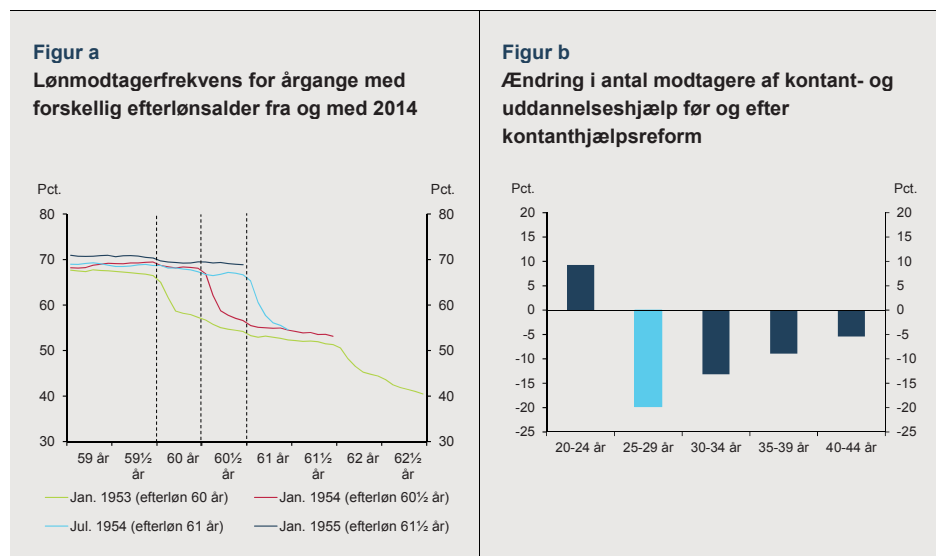
Anm.: Kontanthjælpsreformen er inkl. ændrede regler i forbindelse med finanslovsaftalen for 2015. Øvrige initiativer dækker over tiltag i forbindelse med *Aftalen om Vækstplan DK (2013)* og *Aftale om en vækstpakke (2014)* samt *Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen (2014)*.

Kilde: Egne beregninger.

Det største reformbidrag kommer fra et gradvist løft af aldersgrænserne for efterløn og folkepension i perioden 2014-2019 som følge af tilbagetrækningsreformen fra 2011. Erfaringerne fra 2014 og frem viser, at reformen som ventet øger beskæftigelsen. De årgange, der ikke længere kan gå på efterløn som 60-årige, fortsætter i det store og hele på arbejdsmarkedet frem til den nye efterlønsalder, *jf. figur a*. Fx svarer beskæftigelsesfrekvensen for 60-årige nu stort set til frekvensen for 59-årige. Denne tendens til øget beskæftigelse ventes at blive udbygget, efterhånden som efterlønsalderen gradvist hæves. Tendensen til at fortsætte på

arbejdsmarkedet når efterlønsalderen hæves, er gennemgående på tværs af uddannelsesgrupper.¹

I alt forventes de ændrede tilbagetrækningsregler, der blev besluttet med *Aftale om senere tilbagetrækning* (2011), at øge beskæftigelsen med 65.000 personer i 2020.



Anm.: Figur b viser ændring fra 2013 til 2015. Tallene er korrigeret for omklassificeringen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere til uddannelsesparate efter 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, Lovmodellens datagrundlag, jobindsats.dk og egne beregninger.

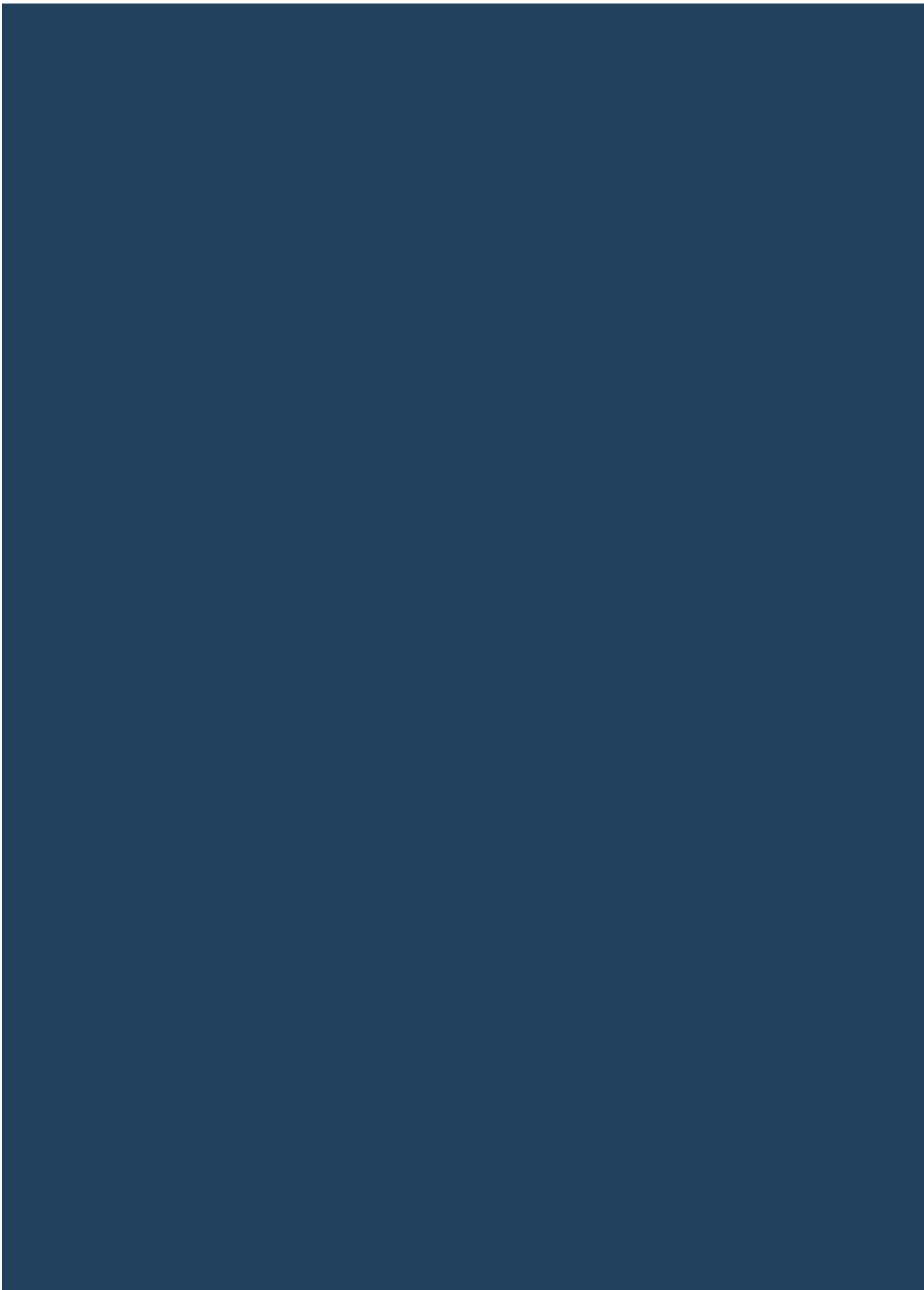
Dagpengeaftalen fra 2010 om bl.a. en afkorting af dagpengeperioden fra 4 til 2 år skønnes at øge den strukturelle beskæftigelse med ca. 12.000 personer i 2020. *Aftale om et trygkere dagpengesystem* (oktober 2015) indførte bl.a. et mere fleksibelt dagpengesystem, som reducerer antallet af personer, der opbruger dagpengeretten, men har en svag negativ effekt på den strukturelle beskæftigelse. Samlet set skønnes justeringerne af dagpengesystemet at øge den strukturelle beskæftigelse med godt 11.000 personer i 2020.

Reformen af kontanthjælpsystemet, som trådte i kraft i 2014, intensiverer blandt andet uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen for 25-29 årige kontanthjælpsmodtagere uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

¹ En analyse fra Danmarks Statistik, april 2016, "Hvordan påvirker forhøjelsen af efterlønsalderen beskæftigelsen for uflaglærte og faglærte" finder samme resultat. Analysen viser desuden, at forhøjelsen af efterlønsalderen ikke har resulteret i en stigende andel på anden offentlig forsørgelse.

I forhold til 2013 er antallet af 25-29-årige kontanthjælpsmodtagere faldet mere end fx antallet af 30-34-årige kontanthjælpsmodtagere, *jf. figur b*. Evalueringer af reformen, der også tager højde for andre faktorer, finder ligeledes, at ændringen har styrket incitamentet for de 25-29-årige kontanthjælpsmodtagere til enten at komme i uddannelse eller finde et job, *jf. De Økonomiske Råd (2015) og Beskæftigelsesministeriet (2016)*.²

² Det Økonomiske Råd (2015): *Dansk Økonomi, Efterår 2015*, og Beskæftigelsesministeriet (2016): *Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år*, arbejdspapir.



4. Dynamisk og produktivt erhvervsliv

4.1 Indledning

Dansk økonomi har på mange måder et godt afsæt for fortsat fremgang. Men en svag produktivtetsudvikling holder den økonomiske vækst tilbage og forventes også fremover at dæmpe de underliggende vækstmuligheder.

Danskernes levestandard (målt ved BNP pr. indbygger) skønnes i gennemsnit at vokse med mindre end 1 pct. om året frem mod 2025. Det står i kontrast til perioden 1990-2000, hvor levestandarden voksede med over 2 pct. hvert år. Hvis ikke produktiviteten – dvs. hvor godt, smart og effektivt vi arbejder – øges hurtigere, er der dermed udsigt til en længere periode, hvor fremgangen i levestandarden ikke vil stå mål med det, danskerne har været vant til.

Et konkurrencedygtigt og dynamisk erhvervsliv er fundamentet for øget produktivitet. Det kræver, at der er gode rammevilkår for de danske virksomheder, så de kan udnytte de muligheder, der ligger i den teknologiske udvikling og i en global verden. Det gælder fx vækstmulighederne i den digitale omstilling. Samtidig vil de danske virksomheder stå stærkere i en global verden, hvor usikkerheden er tiltaget i den seneste tid.

Virksomhederne skal have gode investeringsvilkår, som gør det attraktivt at investere i produktion og udvikling. Investeringerne i danske virksomheder har imidlertid været lave i de seneste år. Et lavt investeringsniveau betyder, at virksomhederne i mindre grad udnytter de muligheder, som ny teknologi giver. Det øger risikoen for, at danske virksomheder taber terræn i den globale konkurrence. Gode investeringsvilkår vil også tiltrække udenlandske investorer, som bidrager med ny viden og erfaringer samt til konkurrence på det danske hjemmemarked. En styrkelse af investeringsvilkårene i Danmark er en central del af regeringens 2025-plan.

Velfungerende markeder med sund konkurrence er ligeledes vigtige for at sikre, at de bedste og mest innovative virksomheder kan vokse sig store. Her er indretningen af reguleringen og lovgivningen afgørende – ligesom administrative krav og byrder kan påvirke virksomhedernes omkostninger og deres konkurrencekraft.

Der skal samtidig være gode betingelser for at starte nye virksomheder og for, at de kan vokse sig større. Danmark har gode forudsætninger for at blive en succesfuld iværksætternation. Men potentialet er ikke udnyttet tilstrækkeligt. Her er adgangen til risikovillig kapital et vigtigt element.

Udviklingen i nye teknologier og nye forretningsmodeller vinder hurtigt frem. En øget digitalisering af dansk erhvervsliv kan øge produktiviteten. På tro ds af et godt udgangspunkt digitaliserer danske virksomheder ikke i samme takt som sammenlignelige lande. Det kan særligt være en udfordring for små og mellemstore virksomheder at udnytte mulighederne i digitali-

sering fuldt ud. Derfor er det vigtigt at understøtte gode rammevilkår, som sikrer, at virksomhederne kan udnytte de digitale vækstmuligheder.

For et stærkt erhvervsliv er det samtidig afgørende, at arbejdsstyrken har de kompetencer, som virksomhederne efterspørger. Danmark har allerede et højt uddannelsesniveau, men uddannelsesindsatsen skal i højere grad være rettet mod det private erhvervsliv, *jf. kapitel 5*. Det er blandt andet vigtigt, at de højtuddannede i større omfang finder beskæftigelse i den private sektor. Det vil samtidig understøtte, at virksomhederne har den viden, som er nødvendig for at være helt fremme på den teknologiske front.

Produktivitetstiltag høstes langt fra kun af virksomhederne og deres ejere, men tilfalder i høj grad også lønmodtagerne i form af højere løn og lavere priser. Derudover er det ikke blot personer i beskæftigelse, som vil få en fremgang i levestandarden, når produktiviteten stiger. Højere lønninger vil også smitte af på de danske overførselsindkomster, så alle befolkningsgrupper oplever øget købekraft.

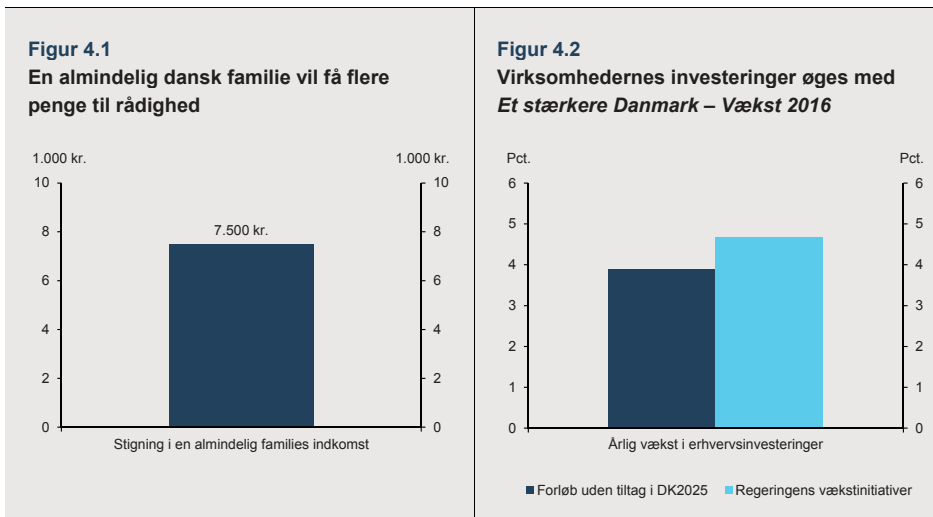
For at styrke virksomhedernes rammevilkår præsenterer regeringen udspillet *Et stærkere Danmark – Vækst 2016*. Med *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* vil regeringen:

- Forbedre virksomhedernes investeringsvilkår og adgangen til egenkapitalfinansiering.
- Styrke indsatsen for iværksættere og vækstvirksomheder.
- Sænke virksomhedernes omkostninger gennem afskaffelse af PSO-afgiften og fremme en effektiv forsyningssektor.
- Understøtte velfungerende markeder og reducere byrder for virksomhederne.
- Styrke vækstmulighederne ved digitalisering.

Udspillet indeholder konkrete tiltag, som hæver produktiviteten og vækstpotentialet med 20 mia. kr. frem mod 2025. Med initiativerne i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* øges danskernes levestandard. En almindelig familie anslås at få ca. 7.500 kr. mere til rådighed om året, *jf. figur 4.1*. Regeringens vækstudspil indebærer blandt andet en væsentlig forbedring af virksomhedernes investeringsvilkår, som vurderes at øge væksten i erhvervsinvesteringerne i de kommende år, *jf. figur 4.2*.

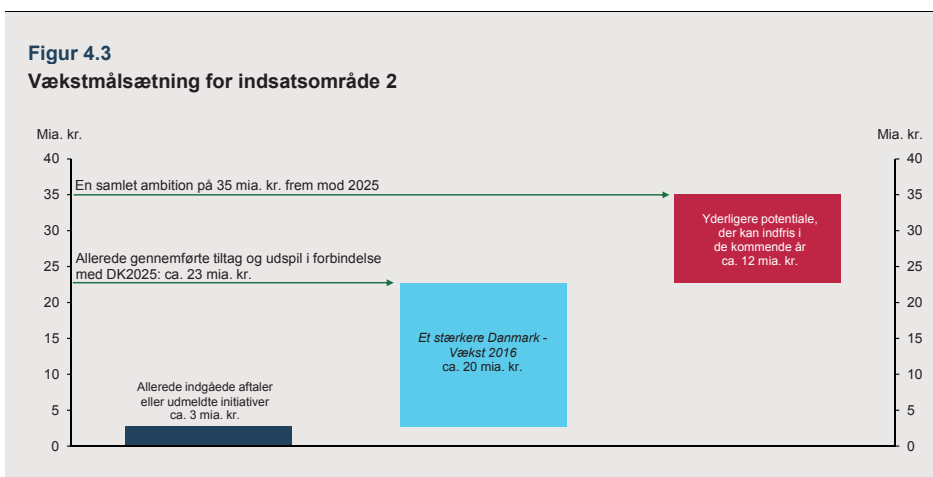
Udover vækstudspillet har regeringen allerede udmeldt eller gennemført en række initiativer, som løfter væksten i Danmark. Det drejer sig om en moderniseret planlov og fødevarer- og landbrugspakken i forbindelse med *Vækst og Udvikling i hele Danmark*, udbudsloven samt skattetiltag i forbindelse med finansloven for 2016. Disse tiltag øger samlet set BNP med ca. 3 mia. kr., *jf. figur 4.3*.

Regeringen har desuden startet et strategisk arbejde med en ny erhvervs- og vækstpolitik, under overskriften *Danmark i Vækst*, der understøtter øget digitalisering i dansk erhvervsliv og mere produktive virksomheder. De centrale sigtelinjer for arbejdet, som blev præsenteret i *Redegørelse om vækst og konkurrenceevne 2016*, er *Industrialisering 4.0*, *Generation Vækst* samt *Ny global økonomi*.



Anm.: Figur 4.1 viser stigningen i den disponible indkomst for en LO-familie med to børn i en ejerbolig. Effekten af tiltagene er opgjort i 2025. For beregningstekniske detaljer henvises der til bilag 4A. Figur 4.2 viser den gennemsnitlige årlige vækst i erhvervsinvesteringerne i perioden 2016-2025 i det samfundsøkonomiske forløb frem mod 2025, jf. også appendiks A. Kilde: Danmarks Statistik, Lovmodellens familietypermodel og egne beregninger.

Regeringens ambitioner rækker videre. Med *DK2025 – Et stærkere Danmark* opstiller regeringen et ambitiøst mål om at hæve væksten i dansk økonomi med samlet 65 mia. kr. frem mod 2025. Heraf skal tiltag, der fremmer et dynamisk og produktivt erhvervsliv (indsatsområde 2) og hæver produktiviteten, bidrage med 35 mia. kr. Det stiller krav om yderligere tiltag fremadrettet, som kan øge BNP med ca. 12 mia. kr. frem mod 2025.

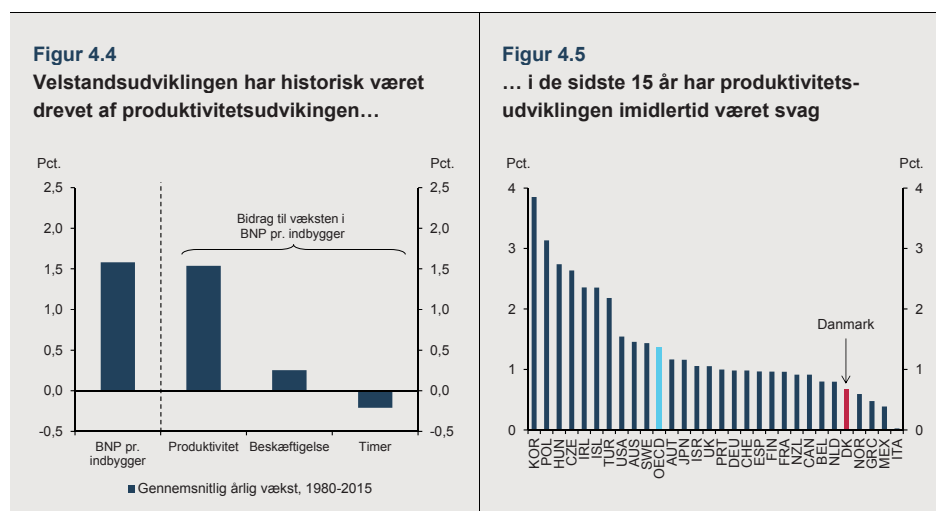


4.2 Lav produktivitetsvækst dæmper Danmarks vækstpotentiale

Et samfunds velstand afhænger grundlæggende af to forhold – størrelsen af arbejdsudbuddet og værdien, der produceres pr. arbejdstime. Værdien pr. arbejdstime kaldes også for produktivitet og handler grundlæggende om at organisere arbejdet bedre, tage nye teknologier i brug og udvikle medarbejdernes kompetencer.

Det er produktivitetens udvikling, som historisk set har drevet udviklingen i velstanden, *jf. figur 4.4*. Selv om en større andel af den danske befolkning er i beskæftigelse, så har det samlede antal præsterede timer på det danske arbejdsmarked været omtrent uændret igennem de seneste godt tre årtier.

Tempoet i den danske produktivitetens udvikling er imidlertid aftaget markant. Produktivitetens væksten i Danmark har i de seneste 15 år været blandt de laveste sammenlignet med andre moderne økonomier, *jf. figur 4.5*. Den lave produktivitetens vækst opvejes i et vist omfang af løbende bytteforholdsforbedringer og stigende formueindkomst fra udenlandske investeringer, men lav produktivitetens vækst er fortsat en udfordring, ikke mindst i de hjemmemarkedsorienterede erhverv.

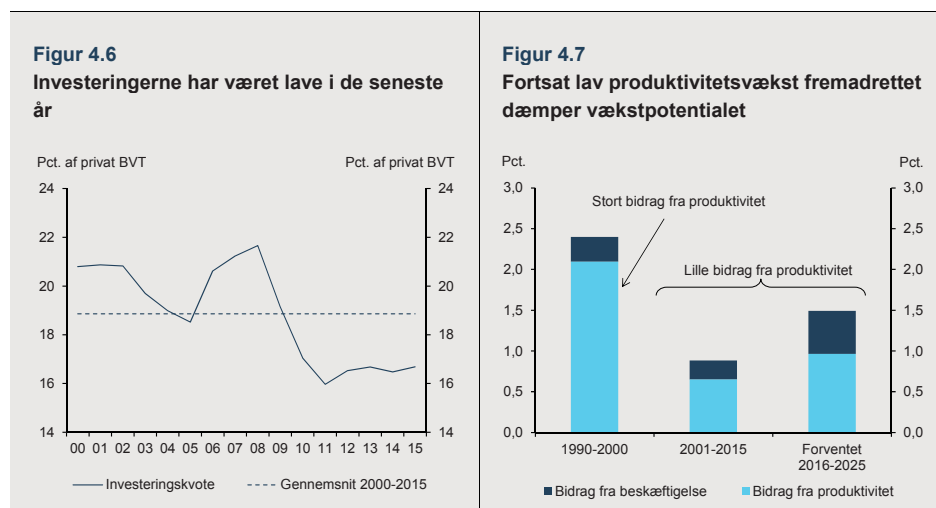


Anm.: Produktiviteten i figur 4.5 er opgjort som BNP (i kædede værdier) pr. præsteret arbejdstime i perioden 2001-2015 (for lande, hvor 2015-tal er tilgængelige).

Kilde: OECD og egne beregninger.

En vej til at øge produktiviteten er, at virksomhederne øger deres investeringer og derigennem opretholder et velfungerende og moderne produktionsapparat. Når arbejdskraften har mere og bedre produktionsudstyr, som maskiner og it-udstyr, til rådighed, så bliver arbejdskraften også mere produktiv. De seneste år har investeringerne imidlertid været lave, og kapitalapparatet er mindsket, *jf. figur 4.6*. Det lave investeringsniveau rummer et betydeligt potentiale for at øge produktiviteten fremadrettet.

Udover et moderne produktionsapparat er medarbejdernes uddannelsesniveau ligeledes afgørende for et samfunds produktivitet. Lande med en veluddannet befolkning er også dem, som er mest produktive. Det har stor betydning, at medarbejderne har den rette viden og kompetencer – ikke mindst i forhold til at kunne tage ny teknologi i anvendelse. Det er både vigtigt, at kvaliteten i uddannelsessystemet er høj, men også at uddannelserne er afstemt med samfundets og erhvervslivets efterspørgsel.



Anm.: I figur 4.6 er investeringskvoten beregnet som de samlede erhvervsinvesteringer i forhold til værditilvæksten i den private sektor. I figur 4.7 er bidraget fra produktiviteten baseret på trendproduktiviteten.

Kilde: OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den relativt lange årrække med lav produktivitetsvækst i Danmark vidner om, at det ikke er et forbigående problem, og at der ligger strukturelle årsager bag den begrænsede vækst. Uden nye tiltag, som hæver produktiviteten, er der ikke udsigt til, at produktivitetsvæksten for alvor vil tage til.

Vækstpotentialet øges i de kommende år. Det skyldes især de seneste års reformer, som øger beskæftigelsen, navnlig tilbagetrækningsreformen fra 2011¹, jf. figur 4.7. Den svage produktivitetsvækst dæmper imidlertid vækstpotentialet i dansk økonomi, som trods de gennemførte reformer fortsat er lav sammenlignet med tidligere. Der er på den baggrund behov for yderligere tiltag, som forbedrer virksomhedernes rammevilkår og derigennem øger vækstbidraget fra produktiviteten.

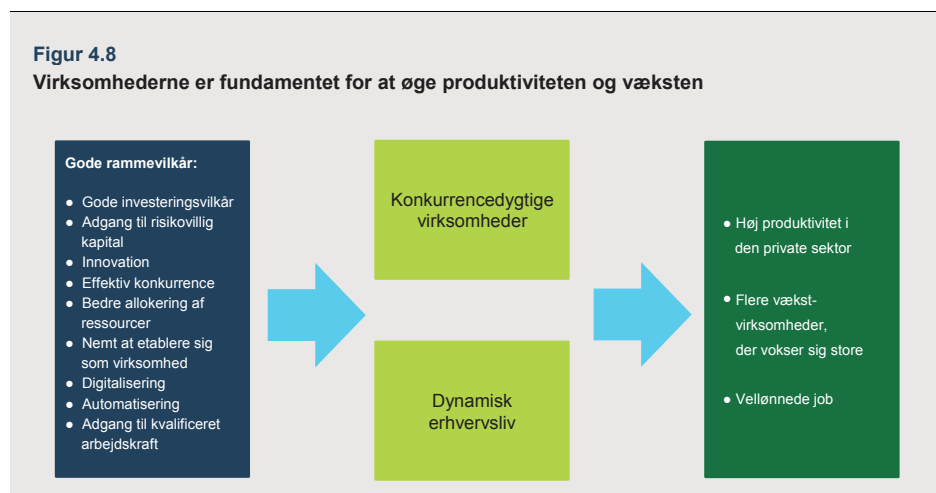
¹ I de kommende år ventes samtidig en relativ kraftig befolkningstilvækst. Samlet set udligner effekten af reformerne og befolkningstilvæksten hinanden målt på velstanden pr. indbygger, og andelen af befolkningen i beskæftigelse er således omtrent uændret frem mod 2025. Det samlede bidrag fra arbejdsudbuddet til BNP pr. indbygger er derfor lille.

Virksomhederne er fundamentet for at øge produktiviteten

Gode rammevilkår for erhvervslivet vil give virksomhederne de bedste forudsætninger for at vokse sig større og for at udnytte de muligheder, der ligger i den teknologiske udvikling og den øgede grad af internationalisering på markederne, *jf. figur 4.8*.

Erhvervslivets rammevilkår afhænger blandt andet af indretningen af erhvervsbeskatningen. Beskatningen udgør rammen for investeringsvilkårene og har betydning for adgangen til risikovillig kapital. Rammevilkår dækker samtidig over regulering og lovgivning, som kan understøtte, at nye virksomheder nemt kan etablere sig og som fremmer, at udenlandske virksomheder – uden barrierer – frit kan deltage på det danske marked.

For virksomhederne er det, som nævnt, samtidig afgørende, at arbejdsstyrken har de kompetencer og uddannelser, som erhvervslivet efterspørger. Det understøtter innovation og fremskridt, herunder at virksomhederne kan udnytte mulighederne, der ligger i den seneste teknologiske udvikling.



Produktivtetsvækst hænger blandt andet sammen med konkurrence og dynamik i den private sektor. *Konkurrencedygtige virksomheder* øger produktiviteten ved at være innovative og ved løbende at forbedre produktionsprocesser blandt andet gennem anvendelse af ny teknologi, digitalisering eller bedre ledelse.

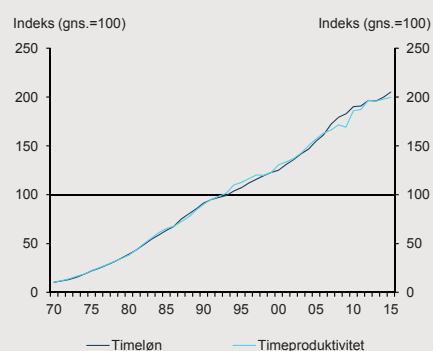
Et dynamisk erhvervsliv fremmer produktiviteten ad flere veje. Det gælder både gennem løbende omfordeling af produktionsressourcerne og gennem løbende udskiftning af virksomheder. Det vil blandt andet sige, at de dygtigste virksomheder – dem, som laver de bedste produkter mest effektivt – kan vokse sig større og vinde markedsandele. En stærk iværksætterkultur og gode betingelser for, at nye virksomheder hurtigt kan vokse sig store, kan endvidere medvirke til, at flere virksomheder etablerer sig på markedet – og dermed bidrager med nye produkter eller ny teknologi og effektiv konkurrence.

Produktivtetsgevinster tilfalder ikke kun virksomhederne, men kommer også lønmodtagerne til gode i form af højere løn, *jf. boks 4.1*.

Boks 4.1**En produktivtetsforøgelse smitter af på aflønningen af medarbejderne**

Når produktiviteten i en virksomhed øges, vokser produktionen hurtigere end antallet af arbejdstimer. Den større værditilvækst i virksomheden fordeles mellem lønmodtagerne og ejerne af virksomheden som henholdsvis højere løn og større kapitalafkast til virksomhedsejerne.

Figur a
Produktiviteten bestemmer lønudviklingen



En forbedring af produktiviteten blandt medarbejderne kan fx komme fra forbedringer af medarbejdernes kompetencer til at udnytte nye teknologier. Det skaber større værdi for virksomheden, som øger sin indtjening. For at undgå, at en konkurrerende virksomhed rekrutterer de produktive medarbejdere, hæver virksomheden lønnen, svarende til den øgede produktivitet.

En produktivtetsforøgelse hæver derfor aflønningen af medarbejderne.

Den sammenhæng støttes af den historiske udvikling, hvor produktivitet- og lønudviklingen har fulgt hinanden meget tæt, jf. figur a.

Anm.: I figur a er timelønnen beregnet som lønsum pr. præsteret time, og timeproduktiviteten er beregnet som BVT i løbende priser pr. præsteret time. Indekseringen er lavet i forhold til gennemsnittet for hele perioden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

4.3 Pejlemærker for regeringens vækstindsats

I forbindelse med 2025-planen opstiller regeringen en målsætning om at øge væksten i dansk økonomi med 65 mia. kr. frem mod 2025, jf. også *kapitel 1*. Det skal dels ske gennem tiltag, der fremmer, at flere kommer i beskæftigelse, og færre er på offentlig forsørgelse (indsatsområde 1), dels gennem tiltag, der understøtter et dynamisk og produktivt erhvervsliv (indsatsområde 2).

Figur 4.9
Produktiviteten skal øges gennem en række initiativområder

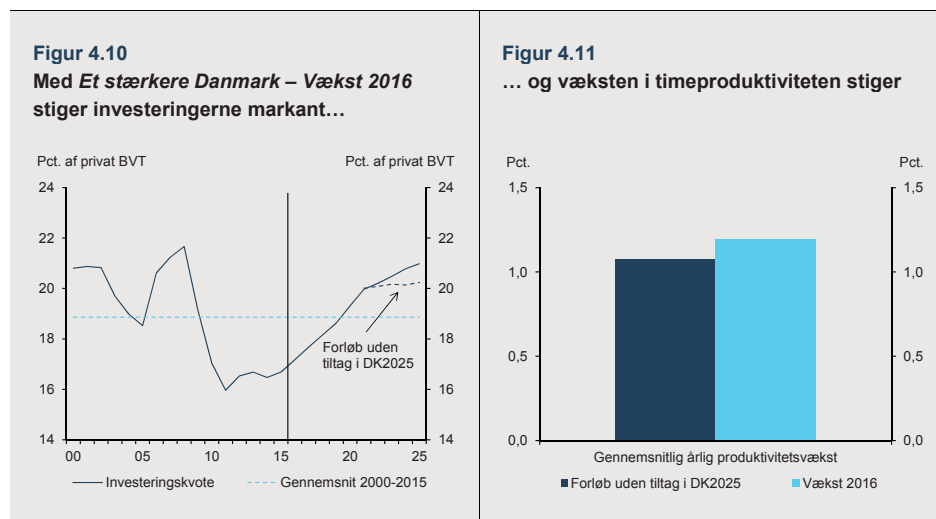


For indsatsområde 2 opstiller regeringen et mål om at øge produktiviteten, svarende til et samlet løft af strukturelt BNP med 35 mia. kr. frem mod 2025, *jf. figur 4.9*. Det er en ambitiøs målsætning, som fordrer et vedvarende fokus på at løfte velstanden i Danmark. Der findes ikke et enkelt håndtag, der kan øge produktiviteten – det kræver en bred indsats. Produktiviteten skal øges gennem tiltag på følgende områder:

- **Gode investeringsvilkår og bedre adgang til egenkapitalfinansiering:** Tiltag, som forbedrer investeringsvilkårene og blandt andet gør det mere attraktivt for udenlandske virksomheder at investere i Danmark, *jf. afsnit 4.4*.
- **Iværksætterindsats og vækstvirksomheder:** Tiltag, som understøtter en stærk iværksætterkultur, virksomhedernes muligheder for at skabe fornyelse og et sundt konkurrencepres, hvor eksisterende virksomheder bliver udfordret til at tænke nyt, *jf. afsnit 4.5*.
- **Lavere omkostninger gennem afskaffelse af PSO-afgiften og effektiv forsyning:** Tiltag, som sænker omkostningerne for virksomhederne og husholdningerne gennem afskaffelse af PSO-afgiften og lavere priser på forsyningsydelser, *jf. afsnit 4.6*. Ambitionen om at fremme den grønne omstilling skal fastholdes, men det skal ske på en måde, der i højere grad går hånd i hånd med et dynamisk erhvervsliv i international konkurrence.
- **Velfungerende markeder i en global økonomi og færre byrder:** Tiltag, som fremmer mere hensigtsmæssig regulering og understøtter velfungerende markeder med effektiv konkurrence, *jf. afsnit 4.7*. Det vil sikre en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne i økonomien, blandt andet fordi ressourcerne finder derhen, hvor de giver størst værdi. Hertil kommer tiltag, som letter de administrative byrder.
- **Vækstmuligheder ved digitalisering:** Tiltag, som understøtter digitalisering i dansk erhvervsliv, herunder at virksomhederne tager nye digitale løsninger til sig, automatiserer processer og tilpasser forretningsmodeller til en verden, hvor markederne i stigende grad er digitale, *jf. afsnit 4.8*. Hertil kommer et fokus på, om reguleringen er indrettet, så den er hensigtsmæssig i forhold til de nye muligheder i fx de deleøkonomiske platforme.

- **Uddannelse rettet mod erhvervslivet:** Tiltag, som sikrer, at uddannelsernes relevans for det private arbejdsmarked styrkes, og at kvaliteten af de videregående uddannelser højnes, *jf. kapitel 5*. Effekterne fra tiltag på uddannelsesområdet på produktiviteten vil dog i høj grad først vise sig efter 2025 og vil ikke medgå til at opfylde regeringens vækstmålsætning.

Regeringen fremlægger sammen med 2025-planen udspillet, *Et stærkere Danmark – Vækst 2016*, som styrker virksomhedernes vilkår og skaber rammerne for et fortsat dynamisk og produktivt erhvervsliv i Danmark, *jf. boks 4.2*. Regeringen styrker virksomhedernes investeringsvilkår og adgangen til egenkapitalfinansiering, hvilket vil gøre det mere attraktivt at investere i produktion og ny teknologi. Med vækstudspillet vokser investeringerne således markant i forhold til et forløb uden nye tiltag, *jf. figur 4.10*.



Anm.: Figur 4.10 viser faste erhvervsinvesteringer som andel af BVT i den private sektor. Figur 4.11 viser den gennemsnitlige årlige vækst i timeproduktiviteten i den private sektor i perioden 2017-2025. Enkelte tiltag, herunder indførelsen af et fradrag for normalforrentningen af egenkapital (ACE), træder imidlertid først i kraft i 2019.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Et stærkere Danmark – Vækst 2016 forbedrer ligeledes vilkårene for iværksættere og vækstvirksomheder blandt andet ved at forbedre adgangen til risikovillig kapital. Udspillet sænker samtidig virksomhedernes omkostninger blandt andet gennem afskaffelse af PSO-afgiften. Endvidere fortsættes regeringens indsats for at gennemføre reguleringsmæssige tiltag, der øger konkurrencen i en række hjemmemarkedsorienterede erhverv. Og vækstmulighederne ved digitalisering understøttes.

Et stærkere Danmark – Vækst 2016 øger samlet set den enkelte medarbejders produktivitet, *jf. figur 4.11*, og BNP løftes med 20 mia. kr. i 2025. Regeringen tager dermed et stort skridt mod at indfri den del af vækstmålsætningen, som vedrører indsatsområde 2.

Boks 4.2**Initiativer i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016*****Gode investeringsvilkår og bedre adgang til egenkapitalfinansiering**

- Justeret selskabsskattemodel: Indførelse af et fradrag for egenkapital (ACE)
- Større fradrag for virksomhedernes merinvesteringer i forskning og udvikling

Iværksætterindsats og vækstvirksomheder

- Lavere skat på aktie- og kapitalindkomst
- Investorfradrag (fradrag for indskud i små virksomheder)
- Lempelse af regler for placering af privatadministrerede pensionsordninger
- 3 års skattelempelse for nye iværksættere
- Styrkede rammer for tiltrækning af udenlandsk kapital og bedre vilkår for business angels' investeringer
- En fokuseret erhvervsfremmeindsats på tværs af stat, region og kommuner

Lavere omkostninger gennem afskaffelse af PSO-afgiften og effektiv forsyning

- Afskaffelse af PSO-afgiften og justering af udgifterne på energiområdet
- En ny strategisk ramme for forsyningssektoren
- Billigere og bedre affaldshåndtering gennem øget konkurrence
- Tilpasning af planer for kabellægning
- Tilpasning af energiselskabernes energispareindsats

Velfungerende markeder i en global økonomi og færre byrder

- Øget anvendelse af internationale standarder
- Ændring af regler i tilbudsloven
- Modernisering af erhvervslejeloven
- Bedre vilkår for opsparing i investeringsinstitutter
- Væksttjek
- Færre byrder og fokus på overimplementering

Vækstmuligheder og digitalisering

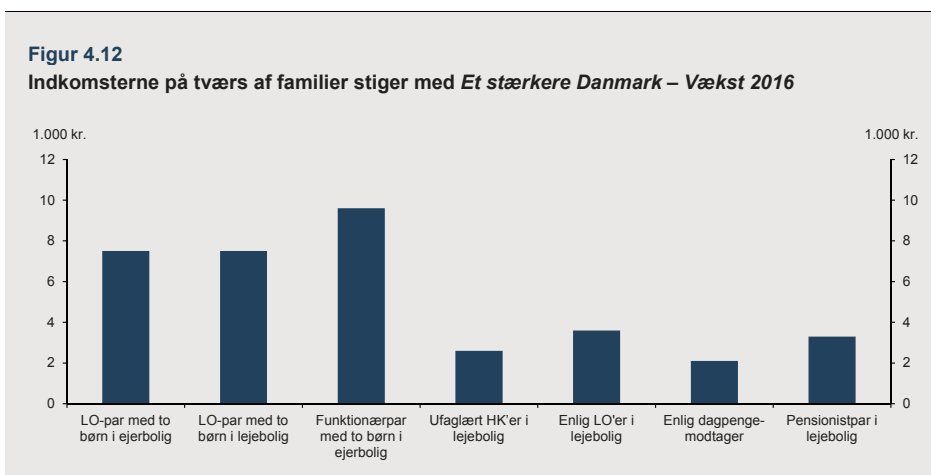
- Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020
- Strategi for deleøkonomi og skatteinitiativer til fremme af deleøkonomisk aktivitet

Endvidere nedsætter regeringen et uafhængigt produktivetsråd.

For den enkelte dansker vil højere produktivitet blandt andet give sig udslag i højere løn, da lønningerne på længere sigt følger produktiviteten, *jf. tidligere*. Hertil kommer, at det bliver billigere at være dansker som følge af lavere priser på varer og ydelser. Det skal ses i sammenhæng med, at når virksomhederne bliver mere effektive, vil det, sammen med en sund konkurrence, føre til lavere priser og øget købekraft. Øget produktivitet gennem skærpet konkurrence vil desuden skabe flere valgmuligheder for forbrugerne og øge kvaliteten af varer og serviceydelser. Det er gevinster, som kan vise sig allerede på kort sigt.

Velstands fremgangen vil samtidig blive bredt forankret. En almindelig familie anslås at opnå en indkomstfremgang på 7.500 kr. om året som følge af produktivitetsstigningen. Lønstigninger i den private sektor vil også smitte af på de offentlige lønninger og overførselsindkomsterne, som via satsreguleringen følger lønudviklingen i den private sektor. Således bidrager

øget produktivitet i den private sektor til at øge velstanden for alle i samfundet. Med tiltagene i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* vil et pensionistpar skønsomt opleve en fremgang i deres rådighedsbeløb på godt 3.000 kr., jf. figur 4.12.



Anm.: Stigningen i den disponible indkomst for den enkelte familie er opgjort i 2025 i 2017-priser. For beregningstekniske detaljer henvises til bilag 4A.

Kilde: Lovmodellens Familietypemodell og egne beregninger.

For at øge produktiviteten på langt sigt – også efter 2025 – fremlægger regeringen sammen med 2025-planen også nye pejlemærker for indsatsen for de videregående uddannelser, jf. *kapitel 5*. Det er nødvendigt at højne kvaliteten af de videregående uddannelser og styrke deres relevans for arbejdsmarkedet. Det skal sikre, at Danmark får de fulde gevinster ud af uddannelserne.

Regeringens vækstinitiativer i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* bygger videre på en række allerede indgåede aftaler og udmeldte tiltag, der øger produktiviteten. Det drejer sig om en moderniseret planlov og fødevarer- og landbrugspakken i forbindelse med *Vækst og Udvikling i hele Danmark*, udbudsloven samt skattetiltag i forbindelse med finansloven for 2016.

Regeringen har desuden fremlagt en ny strategi for erhvervs- og vækstpolitikken – *Danmark i Vækst*. Den skal understøtte øget digitalisering i dansk erhvervsliv og mere produktive virksomheder.

Regeringens samlede indsats for at skabe et dynamisk og produktivt erhvervsliv øger samlet set BNP med ca. 23 mia. kr. frem mod 2025. I forhold til at indfri regeringens målsætning om at øge produktiviteten med 35 mia. kr. frem mod 2025 udestår der dermed initiativer, som hæver BNP med ca. 12 mia. kr., jf. *tabel 4.1*.

Tabel 4.1
Indfrielse af målsætningen for indsatsområde 2 – Et dynamisk og produktivt erhvervsliv

	Mia. kr.
Allerede indgåede aftaler og udmeldte initiativer	3
Et stærkere Danmark – Vækst 2016	20
Yderligere potentiale	12
Samlet målsætning for indsatsområde 2	35

Anm.: BNP-effekter er afrundet til nærmeste hele mia. kr.

Kilde: Egne beregninger.

Til at indfri den udestående del af målsætningen vil anbefalingerne fra det kommende uafhængige produktivetsråd indgå i regeringens indsats for at øge produktiviteten og velstanden i Danmark. Rådet skal bidrage med analyse og vedvarende fokus på håndtering af Danmarks produktivetsudfordringer, *jf. boks 4.3*.

Boks 4.3
Oprettelse af produktivetsrådet

Regeringen har besluttet at nedsætte et uafhængigt produktivetsråd. Rådet vil få til opgave at:

- Overvåge produktivetsudviklingen i dansk økonomi
- Analysere faktorer bag udviklingen i produktivitet og konkurrenceevne
- Komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke den danske produktivetsudvikling
- Foretage effektvurderinger af produktivetsfremmende tiltag

Rådet vil høre under De Økonomiske Råds formandskab, og analyserne vil blive udarbejdet i samarbejde med De Økonomiske Råds sekretariat. Oprettelsen af produktivetsrådet er på linje med EU's anbefaling fra juni 2016. Det danske produktivetsråd vil indgå i en dialog med tilsvarende råd i andre europæiske lande med henblik på at udveksle analyser og erfaringer.

Vækstmålsætningen sigter efter at løfte BNP. Velstand kan imidlertid opgøres på flere måder – ligesom velstand kan dække over andet end det, som opfanges i BNP. BNP vurderes dog i praksis at være en relevant og velkendt målestok for den overordnede målsætning, *jf. boks 4.4*.

Boks 4.4**BNP er ikke et udtømmende mål for velstand**

BNP anvendes ofte som mål for velstanden i økonomien og er et internationalt anerkendt mål. BNP er et makroøkonomisk mål, og der kan være en række faktorer i forhold til velstand og produktivitet, som ikke opfanges i BNP. Nationalregnskabet kan fx have svært ved at opfange værdien af, at forbrugerne får flere valgmuligheder, nye muligheder for deleøkonomi eller kvalitetsforbedringer af blandt andet serviceydelser. Der er desuden forhold, som forbedret bytteforhold og formueindkomst fra udlandet, der har øget den danske velstand de seneste 15 år, men ikke medgår i opgørelsen af BNP.

Der er imidlertid en række fordele ved at anvende BNP til en konkret målsætning. En målsætning opgjort ved BNP vil være kvantificerbar, og der vil være en række instrumenter, som – med en vis sikkerhed – kan bidrage til at opfylde målsætningen. Ved vurdering af konkrete tiltag vil der også blive taget højde for forhold, som indgår i BNP, men ikke påvirker danskernes velstand, dvs. de indkomster, der er til rådighed til forbrug. Det gælder fx de dele af BNP, som i konkrete tilfælde kan afspejle større afskrivninger på kapitalapparatet eller betalte renter og udbytter til udlandet. En samlet vurdering af politiktiltag vil også skulle tage højde for eventuelle virkninger på fx miljø, natur, sundhed eller andre forhold, hvor det er relevant.

4.4 Gode investeringsvilkår og bedre adgang til egenkapitalfinansiering

For at understøtte et dynamisk erhvervsliv i Danmark er gode investeringsvilkår helt afgørende. Et højt investeringsniveau, som sikrer et moderne og velfungerende kapitalapparat, er vigtigt for, at medarbejderne kan udføre deres arbejde effektivt.

Gode investeringsvilkår understøtter, at produktive virksomheder kan vokse sig større, og at virksomheder med vækstpotentiale, herunder ikke mindst iværksættervirksomheder, har adgang til den nødvendige kapital til at udvikle sig og dermed udnytte deres fulde potentiale.

Danmark er samtidig i konkurrence med andre lande om at tiltrække investeringer og vellønnede arbejdspladser. Særligt fordi Danmark er en lille, åben økonomi og både danske og udenlandske investorer frit kan vælge, om de ønsker at investere i danske eller udenlandske virksomheder. Samtidig betyder den teknologiske udvikling og lavere transportomkostninger, at den fysiske placering af produktionen i forhold til de markeder, hvor varerne afsættes, har mindre betydning end førhen.

Erhvervsbeskatningen er et væsentligt element i indsatsen for at styrke investeringsvilkårene i dansk økonomi. Skatten påvirker virksomhedernes produktionsomkostninger og mulighederne for at skaffe kapital, herunder investeringer fra udlandet. Med andre ord påvirker skatten virksomhedernes konkurrenceevne og grundlaget for vellønnede jobs i Danmark.

Sammen med 2025-planen fremlægger regeringen derfor udspillet, *Et stærkere Danmark – Vækst 2016*, som sætter målrettet ind for at forbedre investeringsvilkårene ved at gøre egenkapitalfinansiering billigere. Det vil gøre Danmark til et mere attraktivt land for udenlandske investorer. Hertil kommer, at der indføres et bonusfradrag for virksomhedernes investeringer i

forskning og udvikling, hvilket styrker virksomhedernes incitament til at øge disse investeringer.

Der er et betydeligt potentiale for at øge produktiviteten, hvis rammevilkårene for investeringer og adgangen til egenkapitalfinansiering forbedres. Flere investeringer i danske virksomheder styrker produktiviteten, fordi kapitalapparatet pr. beskæftiget øges. Med flere eller bedre maskiner, materialer, teknologi mv. til rådighed kan der produceres mere på den samme tid. Det fører til, at lønningerne stiger, *jf. tidligere*.

Der kan desuden være fordele ved at tiltrække udenlandske direkte investeringer, fx kan det bidrage med øget produktivitet, kompetencer inden for teknologi eller knowhow, som er særligt tilknyttet en udenlandsk virksomhed eller investor.

Regeringens indsats for at styrke investeringsvilkårene for erhvervslivet skal også ses i lyset af, at byrden af skatter, der pålægges erhvervenes produktionsfaktorer, i sidste ende ofte ender som lavere aflønning af medarbejderne, *jf. boks 4.5*.

Boks 4.5

Arbejdskraften bærer i sidste ende en betydelig del af byrden ved erhvervsskatter

Når skatter og afgifter på erhvervslivets produktionsfaktorer som fx kapital og energi øger virksomhedernes omkostninger, er det virksomhedens aftagere, ejere eller leverandører, der i sidste ende kan betale skatten. Det sker i form af enten en højere pris for den vare, virksomheden sælger, et lavere afkast af investeringerne eller en lavere pris på produktionsfaktorerne (fx lavere aflønning af arbejdskraften).

I en lille, åben økonomi som den danske, hvor der er stor mobilitet af kapital på tværs af landegrænser, og hvor mange virksomheder sælger deres varer på markeder med høj grad af konkurrence, kan virksomhederne kun i begrænset omfang overvælte skattebyrden i priserne på varerne eller reducere det afkast, investorerne modtager for at binde kapital i virksomhederne. Det betyder, at arbejdskraften ofte er den eneste produktionsfaktor, der i sidste ende kan bære skattebyrden. Det skal ses i lyset af, at arbejdskraften ikke flytter sig lige så let over landegrænser som kapital. På langt sigt giver lønningerne sig derfor ofte lettere end prisen på kapital eller varer.

Hvis skatten sættes op, vil det typisk betyde, at virksomhederne reducerer deres investeringer i Danmark, indtil de igen opnår det samme afkast af danske og udenlandske investeringer. Det betyder, at der er færre maskiner mv. til rådighed for arbejdskraften, der derfor bliver mindre produktiv og opnår en lavere løn.

Lavere erhvervsskatter vil derimod ofte give sig udslag i højere realløn, og det vil i betydeligt omfang være lønmodtagerne, der har gavn af lempelsen. Det sker altså, selv om skatten ikke formelt ligger på arbejdskraften, men derimod på fx kapitalen.

Bedre vilkår for egenkapitalfinansiering

Et vigtigt led i at skabe et dynamisk erhvervsliv i Danmark, hvor produktive virksomheder kan vokse sig store, er, at virksomheder med vækstpotentiale har adgang til den nødvendige kapital til at udvikle deres virksomhed. Her kan særligt egenkapital være et væsentligt bidrag til at sikre tilstrækkelig finansiering. Hertil kommer, at en vis egenkapitalfinansiering i sig selv er central for virksomhedernes adgang til lånefinansiering. Det skal blandt andet ses i lyset

af, at det er blevet sværere at opnå lånefinansiering i kølvandet på finanskrisen og øgede kapitalkrav til bankerne.

Adgangen til egenkapital er således væsentlig for, at virksomheder med vækstpotentiale kan udvikle deres produktion og øge deres markedsandele. På længere sigt kan det bidrage til at skabe nye danske erhvervssucceser.

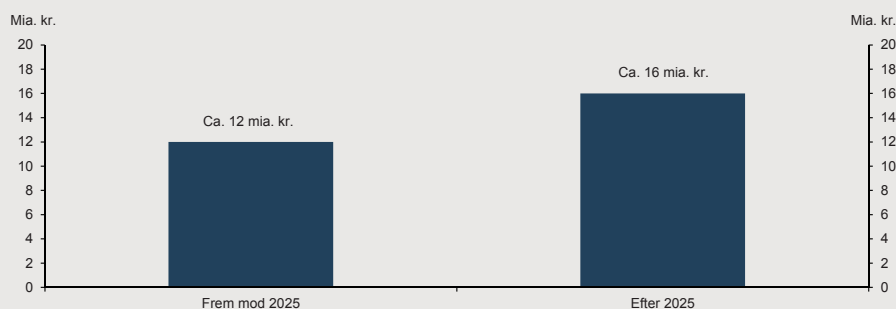
Små virksomheder i Danmark har ofte vanskeligere ved at skaffe egenkapitalfinansiering end større virksomheder, blandt andet fordi mindre virksomheder har sværere ved at tiltrække sig opmærksomhed fra professionelle investorer.

Samtidig favoriserer det danske skattesystem generelt lånefinansiering frem for egenkapitalfinansiering. Virksomheder kan således trække renteudgifter fra i skat, men har derimod ikke fradrag for omkostningerne ved egenkapitalfinansiering. Skattesystemet bidrager derigennem til, at der er færre egenkapitalfinansierede investeringer i danske virksomheder, og at virksomhederne derfor er mindre velpolstrede overfor tilbageslag.

Et målrettet initiativ til at forbedre investeringsvilkårene og vilkårene for egenkapitalfinansiering vurderes at være et fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen, en såkaldt *Allowance for Corporate Equity (ACE)*, jf. boks 4.6. Lavere skat på normalafkast af egenkapital bidrager til at øge de indenlandske investeringer såvel som at tiltrække udenlandske investeringer, herunder fra globale virksomheder. Lempelser af beskatningen på egenkapital vurderes at være et effektivt instrument på skattesiden til at øge produktiviteten og dermed væksten, jf. også boks 4.6. Desuden er lempelsen omtrent fordelingsneutral, og gevinsten kommer i sidste ende arbejdskraften bredt i samfundet til gode.

Tiltag i udspillet, *Et stærkere Danmark – Vækst 2016*, som forbedrer vilkårene for egenkapitalfinansiering vurderes at øge BNP med 16 mia. kr., hvoraf 12 mia. kr. skønnes at blive realiseret frem mod 2025, jf. figur 4.13.

Figur 4.13
Bedre vilkår for egenkapitalfinansiering øger BNP



Anm.: Skønnet for BNP-virkningen ved et ACE-fradrag er behæftet med betydelig usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger.

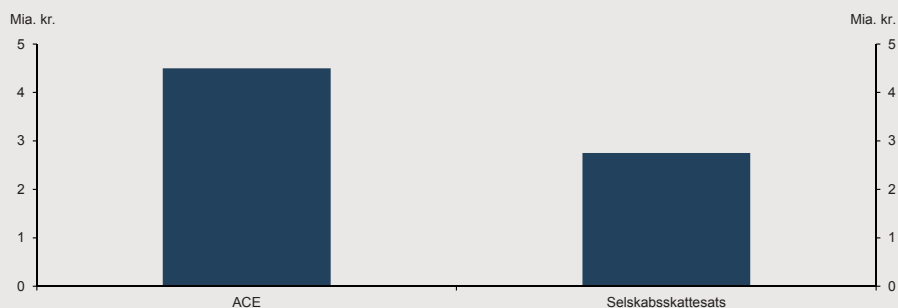
Boks 4.6**Et fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen er et effektivt skatteinstrument til at øge produktiviteten og BNP**

Et fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen betyder, at virksomhederne og deres investorer får fradrag for de omkostninger, som virksomhederne har, ved at binde egenkapital i konkrete investeringsprojekter. Normalforrentningen afspejler således, at investorerne alternativt kunne have investeret i værdipapirer med et sikkert afkast. Med fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen vil det blive mere fordelagtigt for virksomhederne at finansiere deres investeringer ved hjælp af egenkapital. Flere investeringer højner kapitalintensiteten og dermed produktiviteten.

Analyser peger på, at et fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen (ACE):

- Måltrettet øger investeringerne, herunder tiltrækker udenlandske investeringer – det øger velstand og velfærd.
- Fremmer risikovillig kapital til iværksættere og vækstvirksomheder og løser problemet med, at afkast af investeret egenkapital beskattes både på virksomheds- og ejerniveau (det såkaldte dobbeltbeskatningsproblem) – det fremmer iværksætteraktivitet.
- Indebærer en robust løsning på sammenhængen mellem indkomstskat og skat af udbetalt overskud i virksomhederne (det såkaldte hovedaktionærproblem) – det sikrer ligebehandling i skattesystemet.
- Fjerner den skattemæssige forskelsbehandling mellem gældsfinansiering og egenkapitalfinansiering – det gør virksomhederne mere robuste.

Lempelser af beskattningen af normalafkastet på egenkapital vurderes at være et af de mest effektive instrumenter på skattesiden til at øge produktiviteten og BNP, *jf. figur a*. Det er endvidere blevet anbefalet af Produktivitetskommissionen i 2014.

Figur a**BNP-virkning ved lempelse for 1 mia. kr. (efter adfærd og tilbageløb) ved forskellige tiltag**

Anm.: Skønnene for BNP-virkningerne er behæftet med usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger.

4.5 Iværksætterindsats og vækstvirksomheder

Et dynamisk erhvervsliv kræver netop gode vilkår for, at nye virksomheder kan træde ind på markederne. Fremkomsten af nye virksomheder i fremgang er en væsentlig kilde til et sundt konkurrencepres på de eksisterende virksomheder, der bliver udfordret i forhold til eksisterende produkter og forretningsformer. Derudover skal det være muligt for produktive og konkurrencedygtige virksomheder at vokse sig større. Det er med til at skabe grundlaget for fremtidens arbejdspladser.

Danmark har internationalt set mange iværksættere, og det er generelt let for iværksættere at træde ind på nye markeder og starte virksomhed. Derimod er andelen af såkaldte vækstvirksomheder² lavere end i fx Sverige. Derfor kan der være behov for at se på mulighederne for at understøtte udviklingen af konkurrencedygtige og effektive virksomheder yderligere.

Skal virksomhederne kunne vokse sig store, er det samtidig vigtigt, at de har adgang til den nødvendige kapital til at udvikle deres forretning. Investeringerne vil ofte være risikable, særligt i nyere virksomheder, da en del af virksomhederne vil gå konkurs eller ikke udvikle sig som forventet. Derfor vil investorerne have modsvarende høje forventninger til afkastet. Risikovillig kapital, som er risikable egenkapitalinvesteringer fra fx venturefonde og business angels³, er derfor særlig rettet mod virksomheder med et betydeligt vækstpotentiale. Det kan fx være virksomheder, der ønsker at investere i innovative og produktivetsfremmende, men risikable aktiviteter.

Tiltag, der søger at fremme adgangen til risikovillig kapital, bør indrettes, så virksomheder og eksterne investorer i høj grad selv bærer risiciene og gevinsterne ved investeringerne. Det skaber de bedste incitamenter og mindsker risikoen for, at virksomheder og investorer foretager investeringer, der ikke er rentable.

Regeringens forslag om at indføre et fradrag for normalforrentning af egenkapital (ACE) fra og med 2019 er et væsentligt initiativ, som bredt for alle virksomheder vil styrke vilkårene for egenkapitalfinansiering, herunder også for at rejse risikovillig kapital, *jf. afsnit 4.4*. Samtidig gennemføres en række tiltag, som understøtter, at virksomheder med vækstpotentiale har adgang til risikovillig kapital fra private investorer, *jf. boks 4.7*. Tiltagene vil endvidere indgå i regeringens kommende iværksætterstrategi.

² *Vækstvirksomheder* defineres som virksomheder med mindst 10 ansatte og en gennemsnitlig årlig vækst i antallet af ansatte på mindst 10 pct. over en 3-årig periode. *Vækstiværksættere* defineres som en ny virksomhed med mindst 10 ansatte inden for de første to leveår, og som har en gennemsnitlig årlig vækst i antallet af ansatte på mindst 10 pct. over den efterfølgende 3-årige periode.

³ Business angels er private investorer, som tilfører kapital til virksomheder samtidig med, at de går aktivt ind i virksomheden.

Boks 4.7**Tiltag, der styrker adgangen til risikovillig kapital**

Hvis flere virksomheder skal kunne vokse sig store, skal de have adgang til finansiering fra den første, tidlige venturekapital og frem til eventuel notering på børsen. Særligt i de tidlige faser kan dette være en udfordring for virksomhederne. Derfor vil regeringen gennemføre følgende tiltag:

- **Bedre vilkår for mindre aktionærer og for at investere i små, unoterede virksomheder:** Aktieindkomstbeskatningen nedsættes, så det bliver mere attraktivt for den enkelte dansker at sætte sin opsparing i aktier. Det vil fremme en mere veludbygget dansk aktiekultur og kan dermed understøtte investeringer i små, unoterede virksomheder, der kan have begrænset adgang til de internationale kapitalmarkeder. Samtidig indføres et investorfradrag for indskud i små, unoterede virksomheder. Endelig justeres reglerne for personligt forvaltede pensionsopsparinger, så der bliver større frihed til at sætte en del af opsparingen i nye og mindre virksomheder samt i aktier, der er noteret på mindre børser.
- **Mere kapital til vækstvirksomheder:** Vækstfonden sikres et tydeligere lovgrundlag for at kunne investere i udenlandske udviklingselskaber inden for den eksisterende investeringsramme. Sammen med en nyoprettet "business angel matching fond" på 200 mio. kr. skaber det nye muligheder for, at vækstvirksomheder kan få adgang til den nødvendige kapital. Business angels er private investorer, der udover at bidrage med kapital, ofte tilfører viden, kompetencer og netværk til de virksomheder, de investerer i. Fonden er oprettet af Vækstfonden og Den Europæiske Investeringsfond (EIF) i fælleskab, og målet er at investere i 100-150 små og mellemstore danske virksomheder.
- **Lempeligere beskatning af iværksættere:** Det skal være lettere for nye virksomheder med mindre overskud at opbygge kapital i deres første leveår og konsolidere deres virksomhed. Derfor indføres en 3-årig forsøgsordning med en lempelse af selskabsskatten for nye erhvervsdrivende, der etablerer sig som iværksætterselskab.
- **Vejledningsindsats over for udlandsdanskere:** Der skal være klarhed om rammerne for at investere i danske virksomheder, herunder de skattemæssige rammer. Skatteministeriet vil derfor have øget fokus på information over for udenlandske investorer, herunder udlandsdanskere, der ønsker at investere i danske virksomheder.

En yderligere vej til gode betingelser for drift af virksomheder er en effektiv offentlig erhvervsfremmeindsats. Det kan fx være ved at informere tilstrækkeligt om myndighedskrav mv. Derudover kan anvendelsen af forskningsrelateret innovation i virksomheder søges fremmet, og virksomhedernes adgang til eksportmarkeder kan understøttes gennem Danmarks diplomatiske forbindelser i udlandet. Det kan bidrage til at skabe det langsigtede fundament for nye arbejdspladser.

Regeringen har derfor igangsat et eftersyn af erhvervsfremmeindsatsen, som skal indgå i regeringens kommende udspil til, hvordan det samlede erhvervsfremmesystem kan gøres mere enkelt og sammenhængende på tværs af den offentlige sektor.

4.6 Lavere omkostninger gennem afskaffelse af PSO-afgiften og effektiv forsyning

Danske virksomheder kan kun vokse og investere, hvis de også i fremtiden kan producere varer til en konkurrencedygtig pris. Energi og øvrige forsyningsydelser udgør væsentlige udgiftsposter for mange virksomheder. Lempelser af omkostningerne på energi og forsyning kan derfor gøre virksomhederne mere produktive og konkurrencedygtige.

Faldet i elpriserne er ikke kommet dansk erhvervsliv til gode i samme udstrækning som i vores nabolande. Det skyldes den særlige PSO-afgift på elforbrug. Når elprisen falder, så stiger PSO-afgiften. Den høje PSO-afgift påvirker således danske virksomheders konkurrencevilkår over for udlandet og udgør samtidig en barriere for at fremme den grønne omstilling, hvor el integreres i flere dele af samfundet.

Danske virksomheder er samtidig afhængige af en effektiv forsyningssektor med konkurrencedygtige priser for at kunne holde omkostningerne nede. Reguleringen er i dag indrettet på en måde, der ikke fuldt ud understøtter, at sektoren drives omkostningseffektivt. Der er derfor et potentiale for at få mere ud af forsyningssektoren.

Afskaffelse af PSO-afgiften og en mere omkostningseffektiv omstilling til grøn energi

PSO-afgiften betales direkte over elregningen af borgere og virksomheder og finansierer hovedparten af udgifterne til udbygningen af vedvarende energi (VE). PSO-afgiften har en række negative konsekvenser for danske virksomheder og husholdninger. Afgiften er med til at gøre el unødvendigt dyr i Danmark og øger virksomhedernes produktionsomkostninger. PSO-afgiften belaster de danske virksomheder med omkring 4½ mia. kr. årligt, og det er med til at gøre danskproducerede varer relativt dyrere end udenlandske varer. Samtidig stiger husholdningernes udgifter til el på grund af PSO-afgiften på elregningen.

EU-Kommissionen har kritiseret det danske PSO-system, fordi udenlandske producenter af vedvarende energi ikke kan få del i PSO-støtten. Det er derfor en bunden opgave for regeringen at finde en løsning.

Regeringen foreslår, at PSO-afgiften afvikles gradvist i perioden 2017 til 2022 samtidig med, at støtten til vedvarende energi samles på finansloven. Det vil imødekomme EU-kritikken samt skabe vækst og lavere priser, *jf. boks 4.8*.

Afskaffelse af PSO-afgiften vil forbedre erhvervslivets konkurrencevilkår gennem lavere elpriser og reducere husholdningernes eludgifter. Udover el bliver også andre varer og tjenester billigere, fordi produktionsomkostningerne for virksomhederne – alt andet lige – falder. Det øger samlet set husholdningernes forbrugsmuligheder. Samtidig vil regeringens PSO-løsning fremme den grønne omstilling gennem øget integration af el i alle dele af samfundet.

Samlet set skønnes det, at produktivtetsgevinsten ved afskaffelse af PSO-afgiften vil kunne øge strukturelt BNP med i størrelsesordenen 1½ mia. kr. i 2025.

Boks 4.8**Omlægning af PSO-system imødekommer EU-kritik og skaber vækst**

Det er en bunden opgave at finde en løsning på EU-Kommissionens kritik af det danske PSO-system, der finansierer udbygningen af vedvarende energi (VE). En ny løsning skal træde i kraft i 2017.

PSO-løsningen består i, at PSO-systemet og PSO-afgiften gradvist afskaffes fra 2017 til 2022. PSO-udgifterne overflyttes til finansloven, hvorved koblingen mellem udgifter og finansiering fjernes. Afskaffelse af koblingen mellem udgifter og finansiering imødekommer EU-kritikken og normaliserer energiområdet i forhold til den finanspolitiske planlægning. Når alle udgifter til vedvarende energi samles på finansloven, øges gennemsigtigheden. PSO-løsningen sikrer dermed større gennemsigtighed i prioriteringen af udgifterne til den grønne omstilling – helt på linje med tilgangen til øvrige offentlige udgifter.

PSO-afgiften nedsættes med i gennemsnit omkring 3 øre/kWh i 2017 stigende til omkring 17¼ øre i 2022, hvor afgiften er fuldt afviklet. Det vil reducere elprisen inkl. moms og afgifter med i gennemsnit 25 pct. for virksomhederne og godt 10 pct. for husholdningerne.

PSO-udgifterne har i en årrække været stigende, og forventes over de næste 10 år at udgøre ca. 7-8 mia. kr. årligt. Det er historisk højt. Det skyldes en ambitiøs energipolitik, men også at regningen fik lov til at løbe løbsk uden hensyn til konsekvenserne for virksomheder og forbrugere. I forbindelse med PSO-løsningen og overflytningen til finansloven er der behov for at tage toppen af den regning. Derfor foreslår regeringen, at PSO-regningen nedbringes ved at justere udgifterne på energiområdet.

Et konkurrencedygtigt grundlag for en fortsat grøn omstilling

Afskaffelse af PSO-afgiften vil alt andet lige medføre billigere el. Det vil gøre det mere attraktivt at bruge el fra fx vindmøller og solceller frem for fossile brændsler, som fx olie og gas. Afskaffelse af PSO-afgiften er derfor samtidig en grøn løsning på PSO-problematikken, der udgør det naturlige næste skridt i en klimavenlig omstilling af det danske energiforbrug.

De lavere elpriser vil således fremme nye løsninger. Det gælder blandt andet omstillingen til elbaserede varmepumper og anden elvarme. Øget omstilling til varmepumper både i private boliger og i fjernvarmesystemer vil sikre, at den grønne el fra især vindmøller bedre kan indpasses i energisystemet. Det vil bidrage til at fremtidssikre energiforsyningen, gøre Danmark mindre afhængig af fossile brændsler og sikre grundlaget for fortsat vækst i Danmarks grønne sektor. Det understøtter regeringens langsigtede vision om, at Danmark skal være uafhængig af fossile brændstoffer i 2050.

Afskaffelse af PSO-afgiften understøtter også indsatsen i forhold til Danmarks internationale klimamål. Danmark er forpligtet af en række bindende klimapolitiske målsætninger i henholdsvis 2020 og 2030, som er fastlagt i EU, *jf. boks 4.9*. Indsatserne for at reducere drivhusgasser (CO₂) sker i henholdsvis EU's CO₂-kvoteordning og i de ikke-kvotebelagte sektorer. I den kvotebelagte sektor skal virksomheder købe kvoter svarende til det omfang CO₂, som virksomheden udleder. Der er et loft over antallet af kvoter, som årligt reduceres således, at udledningerne fx i 2020 vil være 21 pct. lavere end i 2005.

Afskaffelse af PSO-afgiften vil flytte en større del af energiforbruget fra den ikke-kvotefattede sektor til den kvotefattede sektor (elproduktion er kvotefattet). Kvotesystemets natur sikrer pr. definition, at EU's reduktionsmål for kvotesektoren indfries, uanset at

elforbruget forøges. Samtidig vil CO₂-udledningen i den ikke-kvoteomfattede sektor falde som følge af, at energiforbrug flytter væk fra det ikke-kvoteomfattede område. Afskaffelse af PSO-afgiften kan derfor bidrage positivt til, at Danmark opfylder sine klimamål.

Boks 4.9**Danske forpligtelser som følge af EU's klima- og energipakke i 2020**

- Udledningerne i de ikke-kvoteregulerede sektorer skal i perioden 2013-2020 gradvist reduceres med 20 pct. i 2020 i forhold til 2005 som led i et samlet EU-mål om at reducere udledningerne med 20 pct. i 2020 i forhold til 1990. (I de kvoteregulerede sektorer nås målet gennem EU's kvotehandelssystem).
- Andelen af vedvarende energi skal øges fra 17 pct. i 2005 til 30 pct. af det endelige energiforbrug i 2020 som led i et samlet EU-mål om 20 pct. vedvarende energi i 2020.
- Andelen af vedvarende energi i transportsektoren skal være på 10 pct. i 2020.
- Energieffektiviteten skal være forbedret med 20 pct. i EU under ét i 2020 i forhold til en fremskrivning med uændret politik. Der er dog ikke bindende mål for de enkelte medlemslande, men der er bindende krav til anvendelse af visse virkemidler.

På nuværende tidspunkt forventes Danmark samlet set at overopfylde EU-forpligtelsen i 2020 vedrørende reduktionen af udledninger i de ikke-kvoteomfattede sektorer og anden vedvarende energi i energiforbruget. Danmark skønnes således samlet set at udlede 12½ mio. ton CO₂ mindre end de samlet set tilladte 269,3 mio. ton CO₂ i EU-forpligtelsesperioden 2013-2020. For så vidt angår VE-andelen i energiforbruget indebærer EU-forpligtelsen, at Danmark skal opnå en andel på mindst 30 pct. Danmark skønnes på nuværende tidspunkt at opnå en VE-andel på lidt over 40 pct.

Danmarks stærke grønne position sender et positivt signal til omverdenen. Samtidig er det dog også afgørende, at der er sammenhæng mellem målene i klima- og energipolitikken og de midler, der er til rådighed. Den grønne omstilling skal ske på en måde, som er til at betale for virksomhederne og forbrugerne. Det forudsætter eksempelvis, at de samlede fordele og ulemper ved konkrete tiltag er grundigt belyst. Det gælder virkningerne på samfundsøkonomien, klimaet, statens finanser og erhvervslivets vilkår. Det er samtidig væsentligt, hvis den danske energimodel skal vise, at grøn omstilling kan være konkurrencedygtig og et eksempel til efterfølgelse for andre lande. Det indebærer, at valgene af de kommende års energipolitiske mål og virkemidler bliver centrale. Regeringen har derfor blandt andet nedsat Energi-kommissionen, *jf. boks 4.10*.

Boks 4.10
Energikommissionen

Regeringen nedsatte i foråret 2016 Energikommissionen. Som beskrevet i regeringsgrundlaget skal Energikommissionen "forberede et oplæg til energipolitiske mål og virkemidler for perioden 2020-2030 med det sigte at bidrage til, at Danmark indfrier sine internationale forpligtelser".

Energikommissionen skal således blandt andet komme med anbefalinger til, hvordan dansk energipolitik indrettes omkostningseffektivt og bedst muligt sikrer balancen mellem fortsat grøn omstilling og attraktive vilkår for erhvervslivet. Energikommissionens analyser relaterer sig til følgende temaer:

- Det danske energisystems styrker og udfordringer
- Omkostningseffektiv indfrielse af internationale klimaforpligtelser
- Et omkostningseffektivt europæisk marked for energi
- Et fremtidigt integreret energisystem
- Danmark som teknologisk pionerland på energi

En effektiv og sammenhængende forsyningssektor

Forsyningssektorerne forsyner borgere og virksomheder med el, gas, varme, drikkevand og teleydelser samt sørger for afhentning af affald og rensning af spildevand. Forsyningsydelser udgør for mange virksomheder en stor del af de samlede omkostninger og fylder meget i husholdningernes økonomi. En gennemsnitlig dansk husholdning bruger fx ca. 37.000 kr. på forsyningsydelser om året, hvilket omtrent svarer til en husholdnings udgifter til fødevarer.⁴

På forsyningsområdet har borgere og virksomheder ikke den samme mulighed for frit at vælge mellem forskellige leverandører, som de har for andre varer. Forsyningssektorerne er i høj grad præget af naturlige monopoler. Det er omkostningstungt at udbygge infrastrukturen med konkurrerende net, og det er derfor ofte ikke hensigtsmæssigt at have mere end én udbyder.

Det er derfor afgørende, at reguleringen og indretningen af sektoren tilskynder til effektiv drift og sunde investeringsbeslutninger, og at der er de rigtige incitamenter til at sætte priser, der på rimelig vis afspejler omkostningerne. Reguleringen skal tage udgangspunkt i forsynings-selskabernes kunder – husholdninger og virksomheder. Det skal i sidste ende sikre, at de enkelte husholdninger og virksomheder ikke betaler for meget for ydelserne, samtidig med at hensyn til kvalitet, miljø, sundhed og forsyningsikkerhed varetages.

Erfaringer fra en række vigtige infrastrukturområder i Europa (fx tele-, el- og postområdet) viser, at moderniseringen af disse sektorer har ført til betydelige gevinster. På el- og teleområdet skønnes priserne fx at være faldet med mere end 10 pct., jf. *boks 4.11*.

⁴ Forsyningsydelser dækker over vandforsyning og vandafledningsafgift, renovation, elektricitet, naturgas, flydende brændsler og kulbrinter, kul og andet fast brændsel, fjernvarme mv., fastnettelefon, mobiltelefon, internet og kombinerede teletjenester, jf. *Forbrugsundersøgelsen, Danmarks Statistik*.

Boks 4.11**Gevinster ved modernisering af større europæiske infrastrukturområder**

I Europa er en række netværksbrancher (fx tele-, el- og postområdet) siden 1990'erne blevet konkurrenceudsat i forskellig grad, og det har medført store gevinster for husholdninger og virksomheder. Udviklingen har bidraget til betydelige økonomiske gevinster for de europæiske borgere og virksomheder gennem lavere priser, dog i varierende grad for de enkelte brancher. I en analyse for Produktivitetskommissionen er det eksempelvis anslået, at priserne på el- og teleydelser er faldet med mere end 10 pct. i gennemsnit i EU15, jf. tabel a.

I Danmark er udviklingen i telesektoren et eksempel på, at liberaliseringen af sektoren har bidraget til, at forbrugerne har fået et stort udbytte af den teknologiske udvikling i sektoren. Den enkelte dansker har således oplevet både lavere priser og højere kvalitet af produkterne.

Tabel a**Aggregerede ændringer af liberaliseringer i en række netværksbrancher**

	Tele- ydelser	Elektricitet	Jernbane- transport	Luft- transport	Gas	Post- service
Pct.						
Prisændring	-11	-13	-17	-2	1	-21

Anm.: Tabellen viser et gennemsnit for EU15.

Kilde: Copenhagen Economics for Produktivitetskommissionen: *Productivity gains in Danish network industries*, august 2013.

Med *Aftale om en vækstpakke*, juni 2014 blev der indgået en bred politisk aftale om effektivisering af forsyningssektorerne med 3,3 mia. kr. i 2020, men der er et yderligere potentiale for forbedringer i sektoren. Regeringen vil derfor lancere en forsyningsstrategi, der skaber rammerne for en sammenhængende og effektiv forsyningssektor, som leverer ydelser af en høj kvalitet til gavn for den enkelte dansker, jf. boks 4.12.

Hvis forsyningsstrategien gennemføres, skønnes det at forøge en almindelig families⁵ rådighedsbeløb med i størrelsesordenen 3.000 kr. årligt. Lavere priser på forsyningsydelser vil kunne mærkes af alle husholdninger, og mange med lav indkomst vil opleve en relativt stor gevinst set i forhold til det samlede rådighedsbeløb, fordi forsyningsydelser for mange i denne gruppe fylder ekstra meget på det samlede budget. For især produktionsvirksomhederne vil lavere priser i sektoren også være et væsentligt bidrag til lavere omkostninger og bedre konkurrenceevne. For samfundet som helhed vurderes der at være et potentiale for at øge strukturelt BNP med 5½ mia. kr. i 2025.⁶

⁵ En almindelig familie dækker over et LO-par med to børn i ejerbolig.

⁶ Vurderingen af, at strukturelt BNP kan øges med 5½ mia. kr. i 2025 indeholder også ikke realiserede effektiviseringsbidrag fra *Aftale om en vækstpakke*, juni 2014.

Boks 4.12**Ny strategisk ramme for forsyningssektoren**

Regeringen ønsker en forsyningssektor, der er kendetegnet ved en effektiv, gennemsigtig og sammenhængende forsyning, lave priser, høj forsyningsikkerhed, høj miljøbeskyttelse, høje sundhedsstandarder og bedre produkter gennem teknologiudvikling. Regeringen vil derfor lancere en forsyningsstrategi, som udstikker rammene for den fremtidige regulering af forsyningssektorerne med udgangspunkt i fem principper:

- **Princip 1:** Opgaver, som ikke er naturlige monopoler, konkurrenceudsættes så vidt muligt, og der skal sikres vandtætte skotter mellem monopol og konkurrenceudsatte områder – det skal skabe mest mulig konkurrence til gavn for borgere og virksomheder.
- **Princip 2:** Naturlige monopoler underlægges ensartet, incitamentsbaseret økonomisk regulering – det skal skabe de bedst mulige regulatoriske rammer for mere effektive forsyningselskaber og lave priser.
- **Princip 3:** God selskabsledelse – det skal tilskynde til effektiv og transparent ledelse i forsyningselskaberne.
- **Princip 4:** Robust forsyningsikkerhed – det skal sikre robust regulering og håndhævelse af vigtige hensyn som forsyningsikkerhed, miljø og sundhed.
- **Princip 5:** Et effektivt og transparent tilsyn – det skal sikre udvikling af reguleringen, effektiv administration af regulering og styrket monitorering af effekterne af reguleringen.

4.7 Velfungerende markeder i en global økonomi og færre byrder

Danmark er en lille, åben økonomi, og danskernes velstand er afhængig af et dansk erhvervsliv med en stærk konkurrenceevne. På samme måde skaber lave barrierer for udenlandske virksomheder på de danske markeder det bedste udgangspunkt for lavere priser og et bredt udvalg af varer og tjenester.

I en række hjemmemarkedserhverv kan reguleringen forbedres, så det bliver lettere for udenlandske virksomheder at få fodfæste og for de mest effektive virksomheder at øge deres markedsandele og vokse. En øget dynamik og konkurrence i disse erhverv vil komme hele samfundet til gavn gennem øget produktivitet og gennem adgang til billigere og bedre varer og tjenester.

Derudover skal administrative krav samt lovgivning og regler udformes, så de er mindst muligt bebyrdende for virksomhederne. Det vil medvirke til at sænke den enkelte virksomheds omkostningsniveau og derigennem styrke produktiviteten og konkurrenceevnen. Det gavner blandt andet danske virksomheder på de globale markeder og understøtter dansk eksport.

For at understøtte rammene for erhvervslivet i Danmark ønsker regeringen derfor, at forbedre reguleringen og fremme velfungerende markeder samt sænke byrderne for erhvervslivet.

Øget dynamik og god erhvervsregulering

Den svage produktivitetsvækst i Danmark igennem de seneste årtier dækker over betydelige forskelle på tværs af brancher, og det er især i en række hjemmemarkedserhverv, at produktiviteten har udviklet sig langsomt, *jf. boks 4.13*.

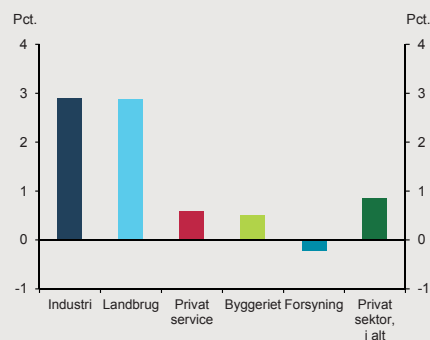
Boks 4.13

Navnlig de hjemmemarkedsorienterede erhverv er udfordret af lav produktivitetsvækst

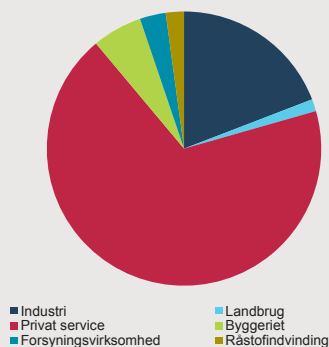
I en række danske brancher, fx serviceerhvervene, byggeriet og forsyningssektoren, har produktivitetsvæksten været lav, *jf. figur a*. Serviceerhvervene udgør ca. 70 pct. af den private sektor, *jf. figur b*, og består blandt andet af detailhandlen, hoteller og restauranter, forskellige transporterhverv, advokat- og ingeniørtjenester samt rengøringstjenester. Den svage produktivitetsudvikling i en række serviceerhverv er en væsentlig årsag til den lave, samlede produktivitetsvækst i den private sektor. En af forklaringerne bag den svage produktivitetsudvikling i serviceerhvervene er, at ressourcerne i mindre grad finder derhen, hvor de skaber størst værdi sammenlignet med fx industrien.¹ Årsagen til den svage ressourceallokering kan blandt andet tilskrives, at konkurrencepresset i serviceerhvervene er svagere end i industrien. Mange serviceerhverv er eksempelvis relativt beskyttede over for udenlandsk konkurrence og oplever derfor ikke samme pres for at forbedre sig gennem effektivisering og innovation, som hvis de var i konkurrence med udenlandske virksomheder.

Ligesom serviceerhvervene er både byggeriet og forsyning primært orienteret mod hjemmemarkedet og i forholdsvis begrænset omfang udsat for international konkurrence.

Figur a
Produktivitetsvæksten er lav i de hjemmemarkedsorienterede brancher...



Figur b
... og disse udgør en stor del af den samlede værdiskabelse



Anm.: Figur a viser timeproduktivitetsvæksten for perioden 2001-2015. Figur b viser branchernes andel af privat bruttoværditilvækst i 2015.

1) Se *Økonomisk Analyse: Produktivitet og konkurrence*. Finansministeriet, januar 2016.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bedre regulering i de hjemmemarkedsorienterede erhverv er en væsentlig vej til at understøtte mere velfungerende markeder med øget konkurrence og dynamik. Det vil styrke såvel mulighederne som incitamenterne for virksomhederne til at forbedre processer, ydelser og

forretningsmodeller, og det vil medvirke til at holde priserne nede til gavn for resten af erhvervslivet og den enkelte borger. Detailhandlen, byggeriet og en række lovregulerede erhverv er blandt de brancher, hvor reguleringen kan forbedres, *jf. boks 4.14*.

Boks 4.14

Styrket konkurrence og dynamik i indenlandske erhverv

Offentlig regulering spiller en vigtig rolle i forhold til at sikre, at markederne leverer gode og sikre ydelser til borgerne. Samtidig virker regulering begrænsende på konkurrence og dynamik i flere erhverv. Derfor vil regeringen se på mulighederne for at forbedre reguleringen på en række områder:

- **Detailhandlen:** Regeringen indgik i foråret aftale om at modernisere planloven ved at lempe restriktioner på butiksstørrelser og fysisk placering af butikker i detailhandlen, hvilket vil give et markant bidrag til øget produktivitet i sektoren. Men der er stadig grundlag for tiltag, der skaber en mere velfungerende detailhandel. Regeringen foreslår derfor at modernisere erhvervslejeloven.
- **Byggeriet:** Regeringen har igangsat initiativer, der skal fremme regelforenklning og dermed konkurrence og produktivitet i erhvervet, fx gennem en mere enkel brandregulering. Det skal desuden være lettere for udenlandske virksomheder at træde ind på det danske marked. Derfor vil regeringen løbende erstatte nationale standarder og danske reguleringskrav med internationale standarder under hensyntagen til miljø, sikkerhed mv. Endelig vil regeringen ændre reglerne i tilbudsloven for det offentlige køb af mindre bygge- og anlægsopgaver med henblik på at styrke konkurrencen i byggeriet.
- **Lovregulerede erhverv:** Reguleringen i de lovregulerede erhverv søger at sikre en god og sikker adgang til en række serviceydelser for borgerne. Men reguleringen i de lovregulerede erhverv er også indrettet på en måde, der hæmmer produktiviteten gennem fx adgangsbarrierer og en svag virksomhedsdynamik. Samtidig er der en svag priskonkurrence i disse brancher, ligesom reguleringen begrænser nytænkning i forhold til ydelser og forretningsformer. I forlængelse af *Aftale om en vækstpakke*, juni 2014 vil regeringen fortsætte arbejdet med at modernisere reguleringen af de lovregulerede erhverv.

Regeringen vil desuden lancere et forbrugerpolitisk udspil, som blandt andet vil have fokus på at aktivere forbrugere for derigennem at skabe mere velfungerende markeder.

Regeringen vil i 2017 fremlægge et arbejdsprogram for fornyelse af den offentlige sektor og løbende fremlægge konkrete forslag til at sætte borgere og virksomheder i centrum for en effektiv og produktiv offentlig sektor. I forbindelse med arbejdsprogrammet vil der blive fremlagt en plan for øget brug af konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver i stat, regioner og kommuner, herunder konkrete måltal.

En velfungerende finansiel sektor er afgørende for, at danske borgere og virksomheder kan låne og spare op på gode vilkår. Danskerne har over tid fået adgang til flere forskellige typer af lån og opsparingsmuligheder, men det er en grundlæggende udfordring, at mange forbrugerrettede finansielle ydelser kan være vanskelige at navigere i. Reguleringen skal understøtte, at den enkelte har gode forudsætninger for at træffe beslutninger til gavn for egen økonomi, og at der ikke lægges unødige begrænsninger på forbrugers mobiliteit. Det skaber samtidig fundamentet for en effektiv konkurrence. Der kan derfor gøres mere for at stille forbrugere bedre ved køb af finansielle ydelser, *jf. boks 4.15*.

Boks 4.15**Bedre forhold for forbrugerne ved køb af finansielle ydelser**

Der skal være bedre vilkår for forbrugerne på det finansielle område gennem:

- **Ensartet beskatning af danske og udenlandske investeringsinstitutter samt konkurrencedygtige skatteregler for kapitalforvaltning i Danmark:** Der afsættes 60 mio. kr. årligt til en mere ensartet beskatning af danske og udenlandske investeringsinstitutter og konkurrencedygtige skatteregler for kapitalforvaltning i Danmark. Det styrker forbrugervilkårene og betyder, at danskerne får et mere frit valg mellem danske og udenlandske investeringsinstitutter. Samtidig skal reguleringen understøtte, at den enkelte forbruger har gode forudsætninger for at finde frem til det investeringsinstitut, der har det bedste produkt til prisen.
- **Bedre gennemsigtighed og mobilitet på realkreditområdet:** De stigende bidragssatser har givet anledning til at nedsætte et ekspertudvalg om gennemsigtighed og mobilitet på realkreditmarkedet, ligesom Konkurrencerådet har iværksat en analyse af konkurrencen på realkreditmarkedet. Det sker blandt andet med henblik på at undersøge de kommende kapitalkravs betydning for realkreditinstitutternes omkostninger, samt at undersøge om omkostningerne ved at skifte realkreditinstitut udgør en barriere for mobiliteten på markedet. Regeringen vil forholde sig til ekspertudvalgets kommende anbefalinger samt resultaterne fra Konkurrencerådets analyse.

En god erhvervsregulering, der ikke sætter unødige barrierer for vækst og produktivitet, er sammen med et effektivt offentlig-privat samspil et væsentligt rammevilkår for virksomhederne. Det bidrager til, at Danmark fortsat kan skabe globale erhvervssucceser, der skaber job i Danmark og internationalt. Væksttjek af erhvervsreguleringen, blandt andet i form af nedsættelse af vækstteams og udarbejdelsen af konkurrencebarometre, er derfor et vigtigt element i regeringens indsats for at fremme danske styrkepositioner, mindske byrder og skabe gode rammer for hele erhvervslivet.

Regeringen har allerede nedsat to vækstteams for henholdsvis "Det Blå Danmark" og "Life Science" (lægemidler, medico og farmaceutisk bioteknologi), og flere vækstteams vil følge.

Færre byrder og fokus på overimplementering

Udover at hæmme dynamik og konkurrence har det en direkte betydning for den enkelte virksomheds omkostningsniveau og konkurrenceevne, hvis virksomhederne pålægges unødige administrative krav og andre erhvervsøkonomiske byrder, eller hvis regler udformes, så de er unødigt bebyrdende for virksomhederne.

Sådanne omkostninger begrænser produktiviteten og konkurrenceevnen ved, at:

- Optage ressourcer, som kan anvendes mere produktivt inden for den enkelte virksomhed eller inden for andre brancher.
- Begrænse virksomheder i at udnytte deres kapitalapparat på den mest produktive måde.
- Pålægge danske virksomheder administrative omkostninger og andre direkte omkostninger, som deres udenlandske konkurrenter ikke oplever.

Derudover kan omfattende krav begrænse virksomheders mulighed for at etablere sig og vokse på et marked. Det kan være små, nystartede virksomheder, der skal afsætte en stor andel af deres ressourcer til at opfylde administrative krav, eller virksomheder med vækstambitioner, der kan se frem til øgede administrative krav, hvis de når over en vis størrelse.

Der er derfor behov for en løbende indsats for at lette byrderne og sikre, at love og regler er udformet, så de er mindst muligt bebyrdende, *jf. boks 4.16*.

Boks 4.16

Lavere omkostninger gennem færre administrative byrder og krav

Regeringen ønsker, at virksomhederne pålægges færre omkostninger fra administrative byrder og krav:

- **Byrdestop:** Regeringen har etableret et byrdestop, således at der ikke kan indføres nye love, bekendtgørelser og vejledninger, der pålægger erhvervslivet nye byrder, medmindre særlige hensyn taler herfor.
- **Byrdemålsætning:** Udover byrdestoppet har regeringen sat et mål om, at erhvervslivets byrder skal være lettet med 3 mia. kr. i 2020. Siden regeringens tiltræden er byrderne lettet med op imod 1 mia. kr. Arbejdet med at nå regeringens byrdemålsætning understøttes blandt andet af *Virksomhedsforum for enklere regler*, som regeringen har valgt af forlænge til 2019, samt af et ministerudvalg, *EU-implementeringsudvalget*, der blandt andet gennem anbefalinger fra det nedsatte Implementeringsråd, skal forankre regeringens indsats for mindre byrdefuld implementering af EU-regulering. Regeringen vil supplere den nuværende byrdemålsætning med et nyt mål om at lempe byrder fra nationale krav og regler med 2 mia. kr. frem til 2025.
- **Eftersyn af statslige gebyrer:** En række statslige opgaver finansieres helt eller delvist af virksomheder gennem gebyrordninger. Gebyrfinansieringen i staten beløber sig samlet set til mere end 3 mia. kr. årligt og har på en række områder været stigende de seneste 10 år. Der er som følge af et hvile-i-sig-selv-princip på gebyrområdet et begrænset incitament til at foretage effektiviseringer i statsinstitutioner, som finansieres helt eller delvist ved brugerbetaling. Regeringen vil med indsatsen fremme, at det gebyrfinansierede område kommer virksomheder og borgere direkte til gavn i form af bedre og billigere brugerbetalte services udført af effektive og kompetente myndigheder.

4.8 Vækstmuligheder ved digitalisering

Udviklingen af digitale teknologier og digitalisering af produktionsprocesser og forretningsformer har potentiale til at øge produktiviteten i samfundet. Samtidig går den teknologiske udvikling hurtigere end tidligere, hvilket stiller store krav til medarbejderes og virksomheders tilpasning.

Digitalisering sker bredt i økonomien og påvirker alle dele af produktionsprocessen, hvilket giver mulighed for nye produkter, forretningsmodeller og markeder. Digitalisering i service-sektoren er eksempelvis grundlaget for den stigende e-handel samt fremkomsten af pris- og bookingportaler. I industrien er anvendelsen af sensorer et eksempel på, at udviklingen giver mulighed for mere effektive vedligeholdelsesplaner, mere optimal udskiftning af maskiner,

færre fejl i produktionen mv. Ligeledes vil flere og flere processer både i industrien og i serviceerhverv kunne automatiseres.

Udgangspunktet for, at såvel virksomheder som medarbejdere kan udnytte de nye muligheder, er dog godt. Danmark har en veludbygget it-infrastruktur, og såvel arbejdskraft, virksomheder som den offentlige sektor har generelt gode it-kompetencer. Men digitaliseringen er med til at skærpe den globale konkurrence, og der er tegn på, at der er digitale løsninger med et væsentligt produktivitetspotentiale, som ikke udnyttes i Danmark.

Såvel igangsatte som nye initiativer skal medvirke til at afhjælpe de udfordringer, der er for at udnytte de digitale muligheder og forbedre grundlaget for den digitale omstilling, *jf. boks 4.17.*

Boks 4.17

En bred indsats for at fremme digitalisering

Danmark har en veludbygget it-infrastruktur, og der er gode it-kompetencer i såvel den offentlige sektor som blandt virksomhederne. Men der behov for at se på, om rammevilkårene kan forbedres, så virksomhederne kan udnytte mulighederne i den digitale omstilling fuldt ud.

- **Produktionspanel 4.0:** Der er en stigende opmærksomhed på udfordringer og muligheder ved den hastige udvikling inden for digitalisering, robotteknologi mv., ofte også betegnet Industrialisering 4.0. Derfor har regeringen nedsat Produktionspanel 4.0, som har fået til opgave at se på barrierer for investeringer, kompetencer og det offentlige rolle i at understøtte, at virksomhederne får et digitalt løft med et særligt fokus på udfordringer for små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Panelet skal aflevere sin anbefalinger til regeringen i april 2017.
- **Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020:** Strategien skal blandt sikre, at digitale løsninger i den offentlige sektor bidrager til at styrke erhvervslivets rammevilkår samt understøtte, at offentlige data bliver en vækstdriver for virksomheder. Eksempelvis skal den offentlige sektor i højere grad stille data til rådighed for virksomhederne om fx affald, nedgravet infrastruktur, energi, terræn samt klima og vand til brug for innovation og udvikling af nye forretningsmodeller. Desuden skal kontakten mellem den enkelte virksomhed og det offentlige lettes gennem mere sammenhængende og automatiserede sagsgange.
- **Fremme af deleøkonomien:** Regeringen vil præsentere en strategi for deleøkonomi i efteråret 2016, der skal fremme deleøkonomien som drivkraft for vækst og innovation i Danmark. Som led heri tages der initiativ til at udvikle en digital indberetningsløsning, så det bliver nemmere for den enkelte at købe deleøkonomiske ydelser, herunder serviceydelser, hvor der sker indberetning til SKAT. Endvidere afsættes en pulje på 100 mio. kr. årligt til at fremme deleøkonomiske aktiviteter. Der indføres derudover forhøjede bundfradrag for udlejning af helårsboliger, værelser og sommerhuse gennem et bureau eller en deleøkonomisk platform. Det højere fradrag for sommerhusudledning suppleres desuden af regeringens kommende turismestrategi, som skal styrke turismen i Danmark.

Den voksende deleøkonomi har medført et behov for en ekstra vejledningsindsats i forhold til regulering og lovgivning rettet mod de nye virksomheder, hvilket også er et element i den kommende deleøkonomiske strategi. Dette kan også være nødvendigt på andre områder, fx i forhold til de såkaldte fintech virksomheder, der udvikler løsninger til den finansielle sektor.

Samtidig er det væsentligt, at rammevilkårene er på plads for, at virksomhederne kan gennemføre de nødvendige investeringer, herunder i digitale løsninger. Her vil regeringens forslag om at give fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen (ACE) styrke vilkårene for investeringer i Danmark, *jf. afsnit også 4.4.*

4A. Forudsætninger for familietypeberegningerne

Virkningerne af udspillene *Et stærkere Danmark – JobReform* og *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* på familiernes rådighedsbeløb er beregnet på Lovmodellens familietypermodel for en række forskellige familietyper. Med initiativerne i JobReformen og *Vækst 2016* står alle familietyper til at opnå en forøgelse af deres reale rådighedsbeløb, *jf. tabel 4A.1*.

Tabel 4A.1

Virkninger af JobReform fase II og Vækst 2016 på rådighedsbeløbet for familietyper

	JobReform	Vækst 2016	Samlet effekt på rådighedsbeløb	Ændring i rådighedsbeløb, pct.
Kr. (2017-niveau) i 2025				
LO-par med to børn i ejerbolig	7.600	7.500	15.100	4,3
LO-par med to børn i lejebolig	10.600	7.500	18.100	5,1
Funktionærpar med to børn i ejerbolig	9.800	9.600	19.400	3,7
Højtlønnede funktionærfamilie med to børn i ejerbolig	25.000	11.500	36.500	5,4
Direktørfamilie to børn i ejerbolig	32.300	12.300	44.600	6,0
Enlig direktør i ejerbolig	26.900	7.200	34.100	7,4
Ufaglært HK'er (minimalløn) uden børn i lejebolig	4.700	2.500	7.200	8,4
Ufaglært HK-par (minimalløn) med to børn i lejebolig	8.900	4.800	13.700	6,4
Enlig LO'er uden børn lejebolig	5.400	3.600	9.000	5,6
Enlig dagpengemodtager	200	2.100	2.300	3,4
Pensionistpar i lejebolig	-100	3.300	3.200	1,8
Enlig pensionist i lejebolig	300	2.000	2.300	2,1

Anm.: Beregningerne afspejler virkningen af de enkelte reformelementer, når disse er fuldt indfasede i 2025. Beregningerne følger som udgangspunkt standardforudsætningerne i familietypermodellen, idet der dog er lagt særlige antagelser til grund for den højtlønnede funktionærfamilie, den enlige direktør, den ufaglærte HK'er, HK-parret og den enlige dagpengemodtager, *jf. nedenfor*.

Kilde: Lovmodellens familietypermodel og egne beregninger.

Nedenfor gennemgås virkningerne af enkeltelementerne i JobReformen og *Vækst 2016* for en typisk LO-familie med to børn i ejerbolig. Ligeledes beskrives de anvendte beregningsforudsætninger.

LO-familien opnår samlet set en forøgelse af deres rådighedsbeløb på ca. 15.000 kr., jf. tabel 4A.2.

Tabel 4A.2

Virkninger af delelementer i *Et stærkere Danmark – JobReform* og *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* for en typisk LO-familie med to børn i ejerbolig i 2025

	Virkning på rådighedsbeløb
Kr. (2017-niveau) i 2025	
Tiltag i <i>JobReform fase II</i>	7.600
Forhøjet jobfradrag og PensionsBonus	8.600
Nedsættelse af topskat	0
Afskaffelse af PSO-afgiften	3.600
Nedsættelse af rentefradrag	-2.900
Afskaffelse af grøn check	-1.700
Tiltag i <i>Vækst 2016</i>	7.500
Indførelse af egenkapitalfradrag (ACE)	3.800
Effektiv forsyning	3.000
Afledt produktivitetsvirkning af afskaffelsen af PSO	700
DK2025 i alt	15.100

Kilde: Lovmodellens familietypemodell og egne beregninger.

Virkningerne af *Et stærkere Danmark – JobReform*

Initiativerne i JobReformen er nærmere beskrevet i kapitel 3 og i udspillet *Et stærkere Danmark – JobReform*. Nedenfor beskrives virkningerne af JobReformen for familietypeeksemplerne.

Målrettet jobfradrag og PensionsBonus

Det nye målrettede jobfradrag øger LO-familiens indkomst med 8.600 kr. om året. LO-familien får glæde af det målrettede jobfradrag til lav- og mellemindkomster og den såkaldte PensionsBonus. Kun personer i beskæftigelse med en indkomst over 150.000 kr. vil opnå en lempelse som følge af det målrettede jobfradraget.

Det er lagt til grund, at begge voksne indbetaler 9 pct. af lønindkomsten til pension. Bidragsprocenten for en typisk LO-arbejder er omkring 12 pct. Forskellen har ikke betydning for familietypeeksemplet, da den maksimale PensionsBonus opnås ved pensionsindbetalinger,

svarende til ca. 7¾ pct. Både med en bidragsprocent på 9 pct. og 12 pct. vil begge voksne få den fulde skattelempelse som følge af jobfradrag og PensionsBonus.

Lavere topskattesats

Ændringen af topskatten har ingen effekt på LO-familiens rådighedsbeløb, da denne ikke betaler topskat. Nedsættelsen af topskatten kommer det højtlønnede funktionærpar og direktørfamilien til gode, da disse er topskatteydere.

Afskaffelse af PSO-afgiften

Afskaffelsen af PSO-afgiften øger det reale rådighedsbeløb for alle familietyper. LO-familiens forbrugsmuligheder øges med 4.300 kr., når PSO-afgiften er fuldt afviklet. Den samlede virkning på familiernes rådighedsbeløb afspejler tre effekter: en direkte virkning på forbrugernes elpriser, en indirekte virkning på de øvrige forbrugerpriser og lønninger, samt en produktivits-virkning.

For det første falder prisen på husholdningernes direkte forbrug af el. Den direkte virkning for de enkelte familietyper er beregnet ud fra Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse, som har oplysninger omkring elforbruget efter husstandsindkomst og antal personer i husstanden.

For det andet er der en indirekte virkning, fordi den del af lempelsen, der umiddelbart hviler på erhvervene, på sigt må forventes at blive nedvæltet i højere lønninger og/eller overvæltet i lavere priser. Den indirekte virkning via lønninger og priser forudsættes beregningsteknisk at blive overvæltet i priserne, således at alle familier får den samme procentvise reale fremgang i den disponible indkomst.

Den direkte og indirekte virkning svarer til det umiddelbare mindreprovenu på 7,1 mia. kr. (inkl. moms) forbundet med afskaffelsen af PSO-afgiften. Den direkte og indirekte virkning indebærer tilsammen en stigning i rådighedsbeløbet på 3.600 kr. for en typisk LO-familie og medregnes under virkningerne af *Et stærkere Danmark – JobReform*.

For det tredje fører afskaffelse af PSO-afgiften til en mere hensigtsmæssig inputsammensætning i produktionen. Den mere effektive inputsammensætning anslås skønsmæssigt at øge BNP med i størrelsesordenen 1½ mia. kr. i form af lavere omkostninger. Lavere produktionsomkostninger vil derfor give sig udslag i højere produktivitet og i sidste ende højere lønninger eller lavere priser. Virkningen forudsættes beregningsteknisk at blive overvæltet i priserne, således at alle familier får den samme procentvise reale fremgang i den disponible indkomst. Det øger LO-familiens rådighedsbeløb svarende til 700 kr. årligt frem mod 2025. Denne del af virkningen på familiernes rådighedsbeløb medregnes under effekterne af *Et stærkere Danmark – Vækst 2016*.

Det bemærkes, at der ikke blev medregnet dynamiske effekter på husholdningernes rådighedsbeløb i forbindelse med de produktivitsfremmende initiativer i *Vækstplan DK* fra 2013, herunder nedsættelsen af selskabsskattesatsen og forsyningsstrategien. Disse initiativer har ligeledes en positiv effekt på husholdningernes rådighedsbeløb.

Lavere rentefradrag

Reduktionen af rentefradraget reducerer rådighedsbeløbet med 2.900 kr., svarende til at LO-familien har renteudgifter for 57.000 kr. Nedsættelsen af rentefradraget berører de familietyper, der netto har renteudgifter. Nedsættelsen af rentefradraget antages ikke at påvirke familietyper i lejebolig.

Afskaffelse af grøn check

Afskaffelsen af grøn check reducerer rådighedsbeløbet med 1.700 kr. for LO-familien, da familien i udgangspunktet får både grøn check for voksne og supplerende grøn check til børn og unge under 18 år. Afskaffelsen rammer de familietyper, som hidtil har modtaget checken. For funktionærfamilien har afskaffelsen af grøn check ikke betydning for rådighedsbeløbet, da grøn check er aftrappet for denne familietype.

Fortsat skattestop

Der er ikke indregnet en virkning af videreførelsen af skattestoppet for punktafgifter fra 2021 til 2025. Videreførelsen af skattestoppet bidrager til at øge det reale rådighedsbeløb set i forhold til et scenarie, hvor punktafgifterne reguleres. Videreførelsen af skattestoppet vil komme alle familietyper til gavn, herunder ledige og personer uden for arbejdsstyrken.

Virkningerne af *Et stærkere Danmark – Vækst 2016***Højere produktivitet og løn gennem øgede investeringer**

Indførelse af et egenkapitalfradrag (ACE) øger virksomhedernes investeringer, hvilket øger arbejdsproduktiviteten og dermed lønningerne. Egenkapitalfradraget forventes at øge BNP med ca. 12 mia. kr. frem mod 2025. Det afspejler, at lønningerne i den private sektor forventes at stige med godt 7 mia. kr. frem mod 2025, svarende til en sammenlagt stigning i lønningerne på 0,9 pct. for perioden 2019-2025 ekskl. virkningen på arbejdsudbud.

Det er i familietypeberegningerne antaget, at lønnen før skat for alle beskæftigede familietyper stiger med den samme procentsats som følge af indførelse af ACE-fradraget. For den typiske LO-familie stiger rådighedsbeløbet med ca. 3.800 kr. som følge af indførelsen af egenkapitalfradraget. Da indkomstoverførslerne gennem satsreguleringen reguleres efter lønnen på det private arbejdsmarked, vil disse på længere sigt også stige tilsvarende. De beregnede virkninger af ACE på BNP og lønninger er forbundet med usikkerhed.

Lavere priser på forsyning

Effektivisering af forsyningssektoren anslås skønsmæssigt at forøge BNP med 5½ mia. kr. fordelt på drikke-vands-, spildevands-, fjernvarme-, el-, gas- og affaldsforbrændingssektoren.

Effektiviseringen af forsyningssektoren forudsættes at føre til lavere priser på husholdningernes og erhvervenes forbrug af forsyningsydelse. Den direkte effekt på familietypernes rådighedsbeløb af lavere priser på forsyning er beregnet på baggrund af Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse, der gør det muligt at sammenkæde husholdningernes disponible indkomst og deres udgifter til forsyningsydelse, idet der tages højde for familiestørrelse mv.

Hertil kommer en indirekte virkning, fordi den del af lempelsen, der umiddelbart hviler på erhvervene, på længere sigt må forventes at blive nedvæltet i højere lønninger og/eller overvæltet i lavere priser. Erhvervslempelsen forudsættes beregningsteknisk at blive overvæltet i priserne, således at alle familier får den samme procentvise reale fremgang i den disponible indkomst.

For en typisk LO-familie vil den direkte besparelse på de samlede forsyningsydelser udgøre i størrelsesordenen 2.000 kr. årligt. Samlet set øges LO-familiens rådighedsbeløb svarende til 3.000 kr. årligt som følge af mere effektiv forsyningssektor. Gevinsten ved mere effektiv forsyning kommer især familier med relativt lave indkomster til gode, da forbruget af forsyningsydelser er relativt ens på tværs af indkomstgrupper.

Afledt virkning af afskaffelse af PSO-afgiften

Som beskrevet ovenfor reducerer afskaffelsen af PSO-afgiften virksomheders produktionsomkostninger og fører til en mere hensigtsmæssig sammensætning af input i produktionen og derfor højere produktivitet. Den øgede produktivitet forudsættes beregningsteknisk at blive overvæltet i priserne, således at alle familier får den samme procentvise reale fremgang i den disponible indkomst. Det øger LO-familiens rådighedsbeløb svarende til 700 kr. årligt frem mod 2025.

Øvrige tiltag i Vækst 2016

Hertil kommer virkningerne af øvrige tiltag i *Vækst 2016*, som øger BNP med omkring 1 mia. kr. frem mod 2025. Virkningerne af disse tiltag kan øge familierne rådighedsbeløb yderligere, men er ikke medregnet i familietypeberegningerne.

De beregnede virkninger af initiativerne i *Vækst 2016* beror på en række beregningstekniske forudsætninger omkring gennemslag på løn og priser og er derfor behæftet med større usikkerhed end de opgjorte effekter af skatteinitiativerne i *JobReform* ovenfor.

Endelig bemærkes, at virkningerne af afskaffelsen af PSO, indførelse af et egenkapitalfradrag (ACE) og mere effektiv forsyningssektor er beregnet ved at sammenholde den isolerede virkning af ændringen med et grundforløb med allerede vedtagne 2025-regler i 2017-niveau. Det indebærer, at samspilseffekter mellem de foreslåede indkomstskatteændringer i *Et stærkere Danmark – JobReform* og initiativerne i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016*, der kan påvirke lønninger og priser, ikke er medregnet.

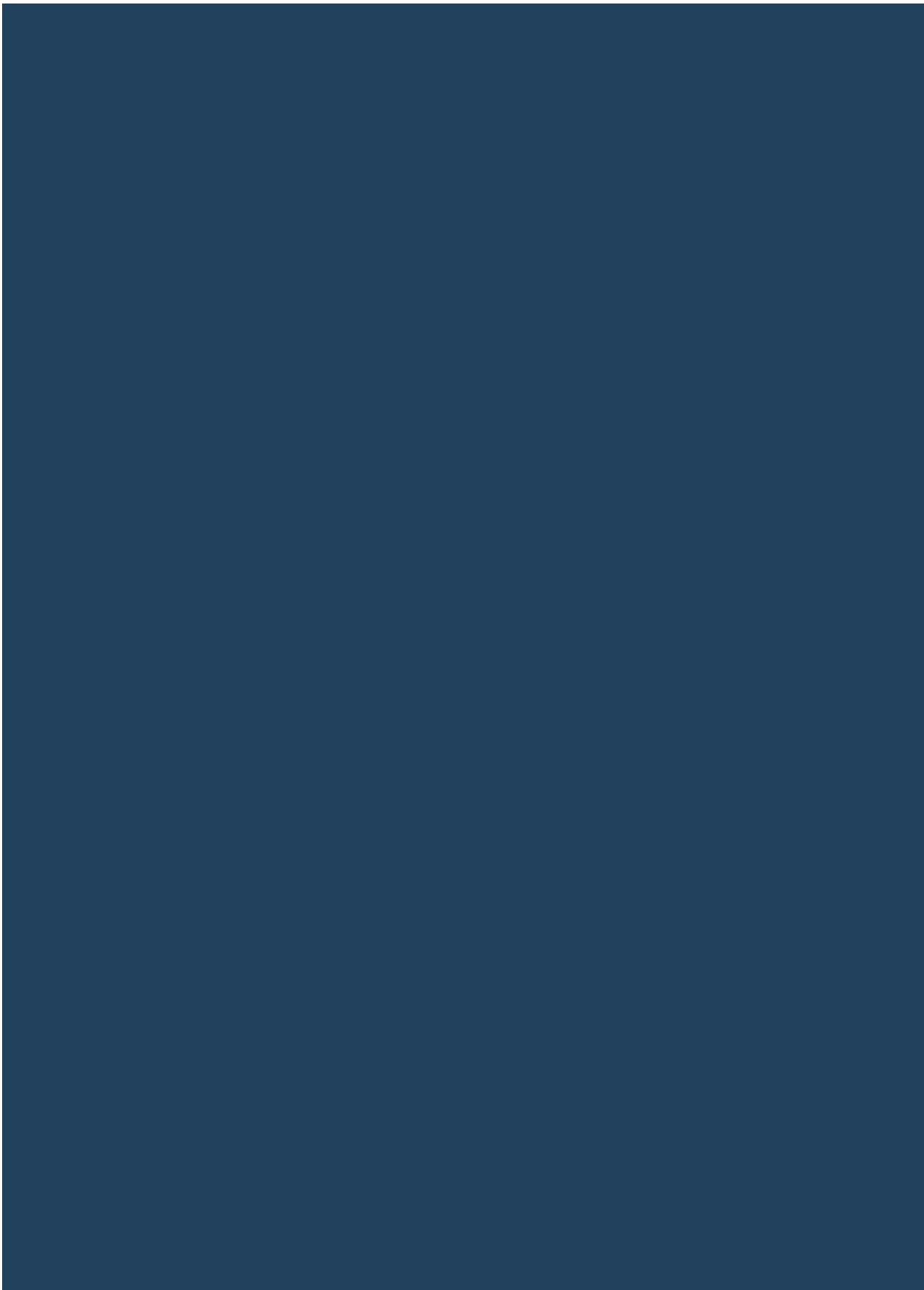
Særlige forhold vedrørende udvalgte familietyper

Beregningerne følger som udgangspunkt standardforudsætningerne i familietypemodellen. Der er dog lagt særlige antagelser til grund for den højtlønnede funktionærfamilie, den ufaglærte HK'er, HK-parret og den enlige dagpengemodtager.

Den højtlønnede funktionærfamilie med to børn i ejerbolig adskiller fra den normale familietype funktionærfamilie med to børn ved, at det er antaget, at den ene voksne person årligt tjener 850.000 kr. før skat, således at den højtlønnede funktionærfamilie samlet har en arbejdsindkomst på 1.355.000 kr. i 2017. Det betyder, at den ene af funktionærerne betaler topskat. Den enlige direktør i ejerbolig antages at have en arbejdsindkomst på 1.010.000 kr. og renteudgifter på 45.000 kr. i 2017.

Den ufaglærte HK'er uden børn i lejebolig adskiller sig fra den normale familietype (enlig LO'er uden børn i lejebolig) ved at have en årsindkomst svarende til den overenskomstmæssige minimalløn for en ufaglært HK'er på omkring 213.000 kr. før skat i 2017. For HK-parret antages begge personer at have en løn på 213.000 kr. før skat i 2017.

For den enlige dagpengemodtager uden børn i lejebolig er der taget udgangspunkt i, at denne familietype havde årlig lønindkomst før skat, svarende til den ufaglærte HK'er før påbegyndelse af dagpengeforløbet.



5. Videregående uddannelser der bidrager til vækst og velstand

5.1 Indledning og sammenfatning

Gode uddannelser er en hjørnesten i det danske velfærdssamfund. Gode uddannelser bidrager til høj livskvalitet og demokratisk dannelse. Og en god uddannelse er med til at klæde den enkelte på til opgaverne på arbejdsmarkedet. Det er godt for både den enkelte og for samfundet som helhed.

Et højt uddannelsesniveau er en forudsætning for, at vi i Danmark kan gribe de muligheder og imødegå de udfordringer, som en globaliseret verden medfører. Et højt uddannelsesniveau er derfor også en vigtig betingelse for, at vi fremadrettet kan sikre vækst og velstand.

Der er i de seneste år gennemført en række reformer og tiltag, der har styrket grundskolen og ungdomsuddannelserne, *jf. boks 5.1*. Nu er turen kommet til at se på tiltag til, hvordan vi kan gøre de videregående uddannelser endnu bedre.

Boks 5.1

Gennemførte tiltag og reformer på grundskole- og ungdomsuddannelsesområdet

Folkeskolereform: En stor og ambitiøs reform af den danske folkeskole trådte i kraft i august 2014. Med reformen sættes en klar retning for folkeskolens udvikling med bl.a. fastsættelsen af nationale mål. En længere skoledag med flere fagopdelte timer og understøttende undervisning samt øget motion og bevægelse udgør nogle af de centrale midler til at styrke det faglige niveau for alle elever.

Erhvervsuddannelsesreform: I august 2015 trådte erhvervsuddannelsesreformen i kraft. Reformen skal gøre erhvervsuddannelserne bedre og mere attraktive, så eleverne bliver dygtigere, og så mindst 25 pct. vælger en erhvervsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse i 2020. Der er blandt andet indført et adgangskrav på 02 i dansk og matematik, gennemført et markant timeløft og indført en ny erhvervsfaglig studentereksamen (eux).

Trepartsaftale: Regeringen og arbejdsmarkedets parter blev i august 2016 enige om en trepartsaftale om tilstrækkelig og kvalificeret arbejdskraft i hele Danmark og praktikpladser. Aftalen indeholder en lang række initiativer, der samlet set skal bidrage til, at der etableres yderligere 8.000-10.000 flere praktikpladser om året. Med aftalen er der blandt andet enighed om at belønne virksomheder, som gør en ekstra indsats for at skaffe flere praktikpladser, mens de virksomheder, der ikke løfter opgaven, skal bidrage mere.

Gymnasiereform: Regeringen indgik i foråret 2016 en bred politisk aftale om en gymnasiereform, der skal styrke elevernes faglighed og almene dannelse. Gymnasiereformen medfører blandt andet skærpede krav til at blive erklæret uddannelsesparat til de gymnasiale uddannelser, markant færre studieretninger samt et nyt og moderne hf, der med særlige fagpakker klæder elever på til at tage en erhvervsakademi- eller professionsbacheloruddannelse.

I Danmark er optaget på de videregående uddannelser steget med mere end 50 pct. de seneste 10 år. Det er positivt, og det styrker Danmark. Med det stigende optag følger dog også et stigende ansvar for, at befolkningens højere uddannelsesniveau og de betydelige offentlige investeringer i videregående uddannelse omsættes til mest mulig værdi for samfundet.

De videregående uddannelser står overfor en række udfordringer. Der skal være et bedre match mellem uddannelse og arbejdsmarked. Kvaliteten i vores uddannelser skal være bedre. Flere unge skal vælge en uddannelse rettet mod fremtidens private job og i højere grad gennemføre uddannelsen på normeret tid. Samtidig skal vi håndtere et pres på SU-systemet fra et stigende antal udlændinge.

Det er regeringens overordnede ambition, at de videregående uddannelser skal have høj kvalitet og fremme vækst og beskæftigelse. Regeringen opstiller derfor en række nye pejlemærker for de videregående uddannelser, *jf. boks 5.2*. Med de nye pejlemærker sætter regeringen en klar kurs for de videregående uddannelser i de kommende år.

Boks 5.2

Regeringens pejlemærker for uddannelsesområdet

1. Bedre match mellem uddannelse og virksomhedernes efterspørgsel efter kompetencer
2. En veluddannet arbejdsstyrke med flere år på arbejdsmarkedet
3. Nyuddannede skal hurtigt i job
4. Højere kvalitet og læringsudbytte på uddannelserne
5. Bedre adgang til gode uddannelser i alle regioner

Med 2025-planen fremlægger regeringen en række nye tiltag, der skal bidrage til at indfri regeringens ambitioner for de videregående uddannelser, *jf. boks 5.3*.

Boks 5.3

Nye og igangsatte uddannelsespolitiske tiltag

Nye uddannelsespolitiske tiltag præsenteret med 2025-planen

- Et mere robust SU-system
- Oprettelse af en kompetencepulje
- Nedsættelse af et udvalg for bedre universitetsuddannelser, der matcher arbejdsmarkedets behov

Igangsatte initiativer

- Styringseftersyn: Bedre rammer for ledelse på uddannelsesinstitutionerne
- Mere jobrettet uddannelsesoptag
- Øget fleksibilitet i fremdriftsreformen
- Begrænsning af dobbeltuddannelse
- Reform af bevillingssystemet med fokus på højere kvalitet og jobrettede uddannelser

Regeringen foreslår en omlægning af SU-systemet, der indebærer, at sammensætningen af lån og stipendium i højere grad minder om den i øvrige nordiske lande, og understøtter, at de kommende studerende i højere grad søger mod uddannelser med gode beskæftigelsesmuligheder. De unges tilknytning til arbejdsmarkedet understøttes også, blandt andet ved et forhøjet fribeløb og et højere beskæftigelsesfradrag til de studerende, når de kommer i job. Omlægningen gør SU-systemet mere robust over for den stigende søgning af udenlandske studerende og understøtter samtidig vækst og beskæftigelse til gavn for den enkelte og samfundet. De frigjorte midler fra SU-omlægningen skal blandt andet bruges til at styrke kvaliteten af uddannelserne og give danskernes kompetencer et løft.

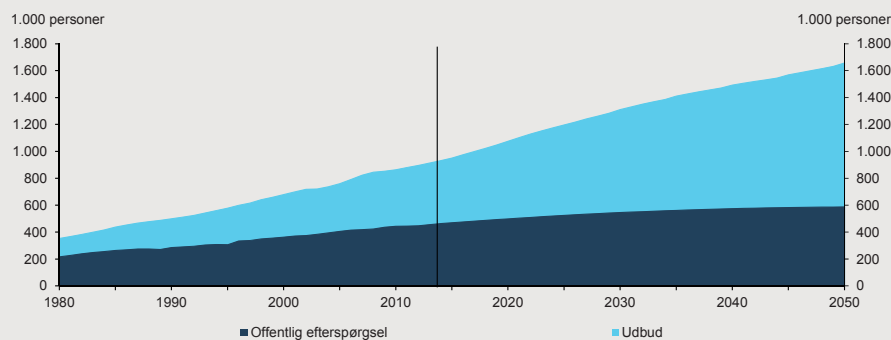
Regeringen nedsætter endvidere et udvalg, der skal se på konkrete modeller for, hvordan tilpasninger i universitetsuddannelserne kan bidrage til bedre uddannelser, der i højere grad matcher efterspørgslen på arbejdsmarkedet.

De nye uddannelsespolitiske tiltag skal sammen med allerede igangsatte initiativer bidrage til, at vi i Danmark får endnu bedre videregående uddannelser, som skaber et solidt fundament for vækst og velstand i mange år frem.

5.2 Generelle udfordringer på uddannelsesområdet

Uddannelsesoptaget er steget betydeligt i de seneste 10 år, og der er derfor udsigt til en fortsat stigning i befolkningens generelle uddannelsesniveau. Det indebærer blandt andet, at antallet af personer med en videregående uddannelse forventes at stige fra ca. 1,0 mio. personer i dag til ca. 1,7 mio. personer i 2050, jf. figur 5.1.

Figur 5.1
Samlet udbud af og offentlig efterspørgsel efter personer med videregående uddannelse (beregningsteknisk fremskrivning), 1980-2050



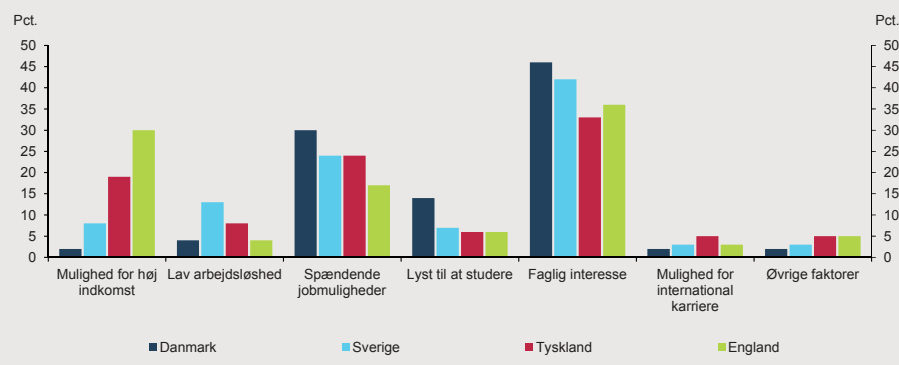
Anm.: Der er databrud i 1993 samt i 2002, se også appendiks A i Finansministeriet: *Økonomisk Analyse – Uddannelse og arbejdsmarkedet*.

Kilde: Finansministeriet: *Økonomisk Analyse – Uddannelse og arbejdsmarkedet*.

Mange med en videregående uddannelse har hidtil fundet beskæftigelse i den offentlige sektor, *jf. figur 5.1*. Som følge af det stigende uddannelsesniveau forventes det dog, at hovedparten af de nyuddannede, der træder ud på arbejdsmarkedet fremadrettet, vil skulle finde beskæftigelse i den private sektor. Det er derfor vigtigt, at en større del af de unge tager uddannelser, der er relevante for den private sektor, så den enkeltes jobmuligheder øges, og det understøttes, at den private sektor i højere grad får gavn af uddannelserne.

Undersøgelser viser imidlertid, at danske studerende sammenlignet med landene omkring os i høj grad vælger uddannelse ud fra interesser og i mindre grad inddrager faktorer som efterfølgende jobmuligheder og lønindkomst, *jf. figur 5.2*.

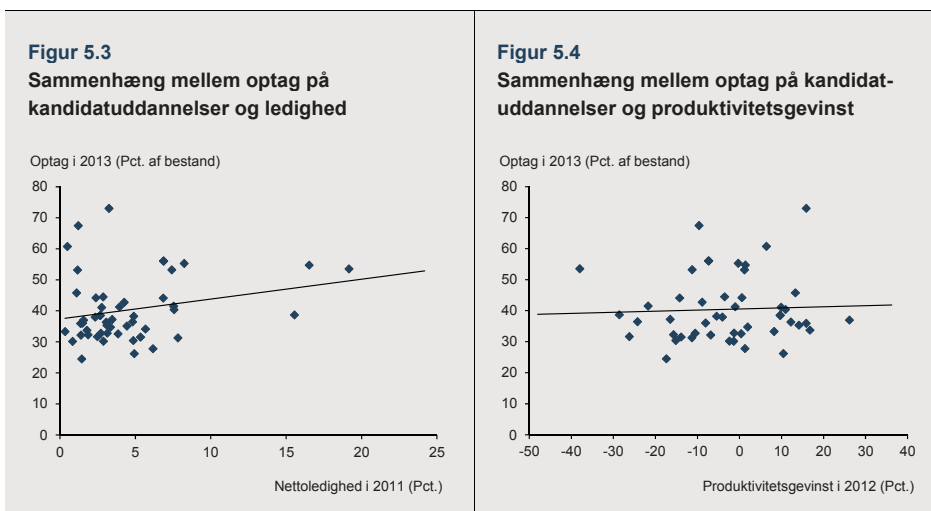
Figur 5.2
Andel af universitetsstuderende, der har prioriteret følgende faktorer højest som motivation for valg af studieretning, 2013



Anm.: Øvrige faktorer dækker over prestige, forventninger fra forældre/omgivelser og mulighed for at blive selvstændig erhvervsdrivende.

Kilde: DEA (2013).

Den svagere betydning af fremtidige løn og beskæftigelsesmuligheder underbygges endvidere af, at der kun er en svag – eller ingen – sammenhæng mellem optaget på de enkelte kandidatuddannelser og de færdige kandidaters ledighedsniveau og timelønsgævinst (produktivitet), *jf. figur 5.3 og 5.4*. Der er således ikke tegn på, at de studerende i nævneværdigt omfang undlader at søge ind på uddannelser, hvor de færdige kandidater klarer sig relativt dårligere på arbejdsmarkedet.



Anm.: Figurerne viser den estimerede sammenhæng mellem de enkelte kandidatuddannelsers optag målt ift. den samlede bestand på samme uddannelse og de færdige kandidaters ledighedsniveau og timelønsgevinst (produktivitet). Fra 2015 er der indført en ledighedsbaseret dimensionering på de videregående uddannelser, hvilket betyder, at optaget på uddannelser med systematisk overledighed blandt nyuddannede (overledighed i mindst syv ud af 10 år) er reduceret og reduceres i de kommende år. De estimerede sammenhænge mellem optaget og hhv. ledigheden og produktivetsgevinst er endvidere insignifikant.

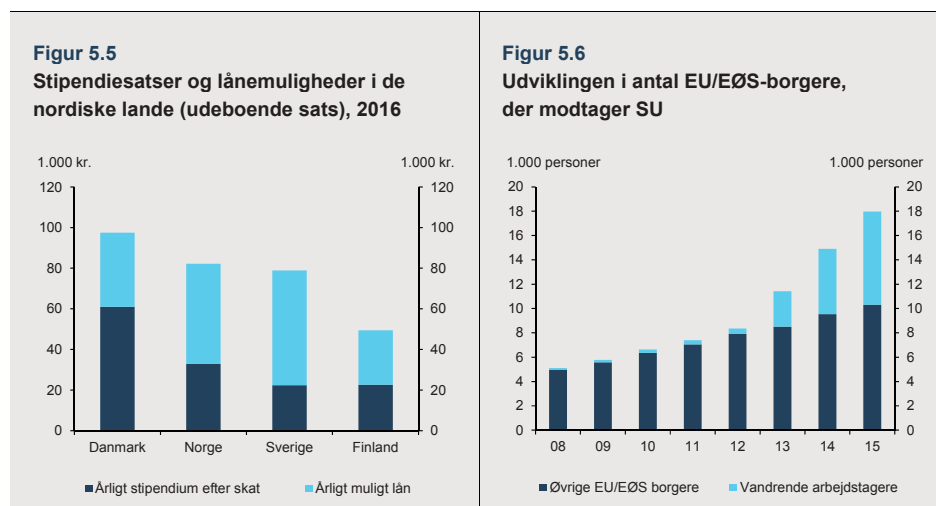
Kilde: Økonomisk Analyse 'Uddannelse og arbejdsmarked', Januar 2016, Finansministeriet.

Den danske SU er blandt verdens mest generøse – også i forhold til de øvrige nordiske lande, *jf. figur 5.5*. Det giver alle gode økonomiske muligheder for at uddanne sig og bidrager til, at flere tilegner sig nye kvalifikationer og bliver mere produktive til gavn for både den enkelte og for samfundet som helhed. Det er derfor fornuftigt at have et SU-system, der tilskynder til at tage en uddannelse.

SU-systemet er dog udfordret på flere områder. Den høje SU og den offentlige finansiering af uddannelse betyder, at Danmark er et attraktivt land at uddanne sig i – både for danske studerende og for studerende fra resten af Europa.

Siden 2013 har et stigende antal vandrende arbejdstagere modtaget dansk uddannelsesstøtte, *jf. figur 5.6*. Udenlandske studerende kan være en samfundsøkonomisk gevinst, men det er betinget af, at de bliver og arbejder i Danmark efter endt uddannelse. Tilstrømningen udfordrer derimod balancen i den danske velfærdsmodel, hvis de studerende rejser hjem efter studierne.

Blandt de udenlandske studerende fra EU/EØS, der modtager SU, har knap tre ud af ti fundet job i Danmark inden for 2 år efter studierne.¹ Det er målt før den store stigning i antallet af vandrende arbejdstagere fra 2013, som er berettigede til SU. Det er betydeligt færre end blandt danske studerende. Det udfordrer finansieringen af velfærdssamfundet, fordi de dermed ikke i samme udtrækning bidrager hertil gennem skat på arbejdsindkomst.



Anm.: I figur 5.5 er beregningerne lavet p.b.a. af udeboende studerende på videregående uddannelser. Det bemærkes, at uddannelsesstøttesystemerne ikke er fuldt sammenlignelige, samt at stipendier og mulige lånestørrelser ikke er købekraftskorrigerede. Der kan således både være forskel på muligheder for supplerende støtte til fx boligudgifter mv. og det generelle udgiftsniveau i landene. 1) Det danske stipendium er opgjort efter skat. Stipendiet efter skat er beregnet med udgangspunkt i en gennemsnitlig skattebetaling og et årligt fradrag på 44.000 kr. 2) I Norge gives støtten i første omgang som lån, hvorefter 40 pct. omlægges til et stipendium, såfremt alle eksaminer bestås. Opgørelsen af stipendiet er derfor baseret på 40 pct. af det samlede mulige lån. I figur 5.6 omfatter SU-modtagere studerende på videregående uddannelser fra EU/EØS-landene, som har ret til SU. Udover EU/EØS-borgere med ret til SU som vandrende arbejdstagere dækker gruppen bl.a. studerende, som har opnået ret til SU på grund af fast ophold i landet i mindst 5 år. SU-modtagere er inklusiv Kroatien, der blev medlem af EU i 2013, og Schweiz.

Kilde: su.dk, Lånkassen.no, cs.n.se, kela.fi, Nationalbanken og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

SU-systemet understøtter desuden ikke, at de studerende bliver færdige til tiden. Danske studerende – særligt på kandidatuddannelser – er i gennemsnit væsentligt længere tid om at gennemføre deres uddannelse, end hvad den er normeret til. Selv efter opfyldelse af målet i fremdriftsreformen om at reducere studietidsoverskridelsen med 4,3 måneder frem mod 2020 sammenlignet med 2011 vil de studerende i gennemsnit være 9½ måned forsinkede (inkl. perioder med barsel og orlov).

¹ Resten er i gang med en uddannelse, er udrejst eller fortsat i Danmark men uden job. Det er målt før den store stigning i antallet af vandrende arbejdstagere fra 2013, som er berettigede til SU. Opgørelsen inkluderer fuldførte med et EUD-hovedforløb, en erhvervsakademiuddannelse, en professionsbacheloruddannelse og/eller en kandidatuddannelse samt øvrige korte og mellemlange videregående uddannelser og således ikke fuldførte med en studieforberedende ungdomsuddannelse, EUD-grundforløb og/eller en akademisk bacheloruddannelse.

5.3 Regeringens ambitioner for uddannelsesområdet

Skiftende regeringer har haft som mål, at en større andel af befolkningen tager en videregående uddannelse. Prioriteringen har medvirket til, at det i den seneste opgørelse forventes, at næsten 62 pct. af dem, der i 2014 afsluttede folkeskolen, vil gennemføre en videregående uddannelse² mod en tilsvarende forventning på under 50 pct. for 2008-årgangen.

I takt med at andelen med en videregående uddannelse øges, stiger behovet for, at den enkelte uddannelse har en høj kvalitet og er relevant for arbejdsmarkedet. Det skal sikre, at befolkningens stigende uddannelsesniveau i videst mulig omfang omsættes til værdi for samfundet.

Regeringen vil ikke alene fokusere på, at flere skal uddanne sig. De videregående uddannelser skal også have høj kvalitet og fremme vækst og beskæftigelse. Regeringen foreslår derfor en række nye pejlemærker og tilhørende indikatorer for de videregående uddannelser, jf. tabel 5.1. Regeringen vil drøfte pejlemærkerne og oplægget til indikatorer med interessenter på området, herunder uddannelsessektoren.

Tabel 5.1
Nye pejlemærker for uddannelsesområdet

Pejlemærke	Indikatorer: Konkret sigter regeringen blandt andet efter, at:
1. Bedre match mellem uddannelse og virksomhedernes efterspørgsel på kompetencer	<ul style="list-style-type: none"> • Mindst 60 pct. af de beskæftigede nyuddannede skal ansættes i den private sektor.
2. En veluddannet arbejdsstyrke med flere år på arbejdsmarkedet	<ul style="list-style-type: none"> • Mindst 50 pct. af de 30-årige skal have afsluttet en videregående uddannelse. • Mindst 60 pct. af de studerende på de videregående uddannelser skal færdiggøre deres uddannelse inden for normeret tid
3. Nyuddannede skal hurtigt i job	<ul style="list-style-type: none"> • Beskæftigelsen for nyuddannede skal være mindst på niveau med gennemsnittet for den erhvervsaktive befolkning, når der tages hensyn til konjunkturudviklingen.
4. Højere kvalitet og læringsudbytte på uddannelserne	<ul style="list-style-type: none"> • Studerende skal studere mindst 37 timer om ugen.
5. Bedre adgang til gode uddannelser i alle regioner	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen af 30-årige med en videregående uddannelse skal øges i alle landets regioner.

Bedre match mellem uddannelse og virksomhedernes efterspørgsel på kompetencer

Historisk har mange med en videregående uddannelse fundet beskæftigelse i den offentlige sektor. Med det stigende antal unge, som tager en videregående uddannelse, vil langt flere med en videregående uddannelse imidlertid fremadrettet skulle finde job i den private sektor, fx inden for det tekniske område og i it-branchen.

² Følger af de seneste Profilmudel-tal, der viser det forventede uddannelsesniveau for den seneste ungdomsårgang (2014) 25 år efter afslutning af folkeskolen.

Regeringen vil arbejde for, at en større andel af de nyuddannede finder beskæftigelse i den private sektor, herunder som iværksættere. Det skal ske ved, at uddannelsessystemet i højere grad understøtter, at de unge optages på uddannelser, der giver de kompetencer, som den private sektor efterspørger, og ved at uddannelserne i højere grad matcher efterspørgslen på arbejdsmarkedet. Det stigende uddannelsesniveau skal omsættes til vækst og beskæftigelse i den private sektor.

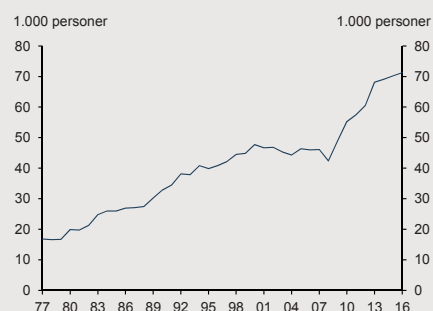
Konkret sigter regeringen blandt andet efter, at:

- Mindst 60 pct. af de beskæftigede nyuddannede skal ansættes i den private sektor i de kommende år.

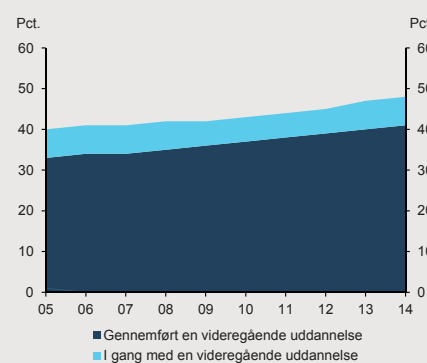
En veluddannet arbejdsstyrke med flere år på arbejdsmarkedet

Optaget på de videregående uddannelser er steget med mere end 50 pct. de seneste 10 år og forventes at stige yderligere i de kommende år, *jf. figur 5.7*. Det stigende optag er positivt, fordi et højt uddannelsesniveau giver den enkelte bedre muligheder i livet og danske virksomheder bedre adgang til eftertragtet og højproduktiv arbejdskraft.

Figur 5.7
Udvikling i antal optagne på de videregående uddannelser



Figur 5.8
Andel 30-årige som har gennemført eller er i gang med at gennemføre en videregående uddannelse



Anm.: Data i figur 5.7 er antal optagne via den koordinerede tilmelding. Data er ikke fuldt sammenlignelig over årene, da ikke alle videregående uddannelser er med i alle årene, ligesom at også ungdomsuddannelserne kan indgå. I opgørelsen af universitetsbachelor i figur 5.8 indgår kun personer med en universitetsbachelor som højest fuldførte uddannelse, der efter et halvt år ikke er gået i gang med en kandidatuddannelse.

Kilde: Danmarks Statistik samt Uddannelses- og Forskningsministeriets beregninger.

Regeringen vil derfor fortsat understøtte, at et stort antal gennemfører en videregående uddannelse. Et højt uddannelsesniveau kan dog ikke stå alene. Det skal også sikres, at de nyuddannede får flere år på arbejdsmarkedet til gavn for både den enkelte og samfundets økonomi.

Gennemsnitsalderen for kandidater i Danmark var knap 29 år i 2014. Det er højt i forhold til andre lande. I 2014 havde godt 40 pct. af alle 30-årige en videregående uddannelse, mens 7 pct. fortsat var i gang med en uddannelse. Ligeledes gennemførte kun godt 40 pct. af de studerende deres videregående uddannelse på normeret tid, *jf. figur 5.8 og tabel 5.2.*

Tabel 5.2
Opgørelsen over andel fuldført på normeret tid for erhvervsakademiuddannelser, professionsbacheloruddannelser, bacheloruddannelser og kandidatuddannelser, 2014

Pct.	Erhvervs-akademi-uddannelser	Professionsbachelor-uddannelser	Akademiske bachelorer	Kandidatuddannelser	Alle uddannelser
Fuldført på normeret tid	55	46	53	18	41
+1 måned	80	73	62	20	56
+3 måneder	86	78	73	33	65
+6 måneder	92	85	76	46	72

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Regeringen har et bredere fokus end tidligere målsætninger, der alene har fokuseret på en høj uddannelsesaktivitet. Vi skal ikke alene sigte mod et fortsat højt uddannelsesniveau i befolkningen, men også mod, at de unge får flere år på arbejdsmarkedet. Regeringen vil derfor understøtte, at flere unge bliver færdige med deres uddannelse og kommer i beskæftigelse hurtigere.

Konkret sigter regeringen blandt andet efter, at:

- Mindst 50 pct. af de 30-årige skal have afsluttet en videregående uddannelse.
- Mindst 60 pct. af de studerende på de videregående uddannelser skal færdiggøre deres uddannelse inden for normeret tid.

Nyuddannede skal hurtigt i job

Det er vigtigt for den enkelte og samfundet, at nyuddannede hurtigt finder relevant arbejde i erhvervslivet, som iværksættere eller i den offentlige sektor efter afsluttet uddannelse. I de seneste år har beskæftigelsesfrekvensen blandt nyuddannede imidlertid været relativt lav i forhold til gennemsnittet for hele arbejdsstyrken.

I 2013 var 87 pct. af de nyuddannede med en videregående uddannelse i arbejdsstyrken således i beskæftigelse³, mens beskæftigelsesfrekvensen i den samlede arbejdsstyrke var 95 pct., *jf. tabel 5.3.*

³ Den brugte opgørelse af beskæftigelse omfatter nyuddannede, der stiller sig til rådighed for arbejdsmarkedet. Nyuddannede, der er under videreuddannelse, er udvandrede eller uden for arbejdsstyrken, indgår således ikke. Dimittender, som er fortsat på videre uddannelse, og som er beskæftigede, indgår kun som beskæftigede, hvis det er en ph.d.-uddannelse, de fortsætter på.

Tabel 5.3
Andel af arbejdsstyrken i beskæftigelse for nyuddannede samt for alle 16-66-årige

Pct.	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nyuddannede	97	92	91	90	88	87
Den erhvervsaktive befolkning	98	95	95	95	95	95

Anm.: Tabellen viser andelen af beskæftigede ud af beskæftigede og ledige. Nyuddannede er fra uddannelser under Uddannelses- og Forskningsministeriets ressort, eksklusiv akademiske bachelorer og ph.d.ere, og er målt 4-19 måneder efter fuldførelse. Nyuddannede, som fortsætter direkte til videre uddannelse, er fjernet fra opgørelsen.

Kilde: Danmarks Statistik samt Uddannelses- og Forskningsministeriets beregninger.

Regeringen vil fremme en høj beskæftigelse blandt de nyuddannede med en videregående uddannelse. For mange unge tager det noget tid at finde det første job. Men det er ambitionen, at nyuddannede fra de videregående uddannelser kommer i beskæftigelse inden for et års tid. Dette skal sammen med pejlemærket om *bedre match mellem uddannelse og virksomhedernes efterspørgsel på kompetencer* understøtte et styrket fokus i uddannelserne mod arbejdsmarkedet, herunder særligt mod den private sektor.

Konkret sigter regeringen blandt andet efter, at:

- Beskæftigelsen for nyuddannede mindst skal være på niveau med gennemsnittet for den erhvervsaktive befolkning, når der tages hensyn til konjunkturudviklingen.

Højere kvalitet og læringsudbytte på uddannelserne

Det er en stor personlig investering at studere. Og det er en stor samfundsinvestering. Derfor er der høje forventninger til, at uddannelserne giver den studerende mest mulig værdi i det videre liv til fordel for den enkelte selv og samfundet som helhed.

Bl.a. Produktivitetskommissionens og Kvalitetsudvalgets analyser peger dog på, at god undervisning ikke prioriteres højt nok, og at de studerende ikke lægger nok studietimer i løbet af deres uddannelse.

Den samlede tid, den studerende bruger på sine studier, har stor betydning for læringsudbyttet og dermed for kvaliteten af uddannelsen. Sammenlignes de danske studerende med andre europæiske studerende, bruger de gennemsnitligt mindre tid på deres uddannelse om ugen. Danske studerende på erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser brugte således i 2013 i gennemsnit henholdsvis 27 og 31 timer om ugen på studiet, mens de studerende på akademiske bacheloruddannelser i gennemsnit brugte 34 timer på deres uddannelse om ugen, *jf. tabel 5.4*. Det er færre timer, end hvad der svarer til et fuld-tidsstudium.

Tabel 5.4
Typisk studietid per uge for studerende på de videregående uddannelser

	Bachelor	Kandidat	Professions- bachelor	Erhvervsakademi
Undervisning	16	11	17	15
Forberedelse	18	24	14	12
Studietid	34	35	31	27

Anm.: Opgørelsen for bachelorer omfatter kun akademiske bachelorer, eksklusiv internationale studerende.

Data er indsamlet i foråret 2013.

Kilde: Eurostudent V.

Regeringen vil styrke kvaliteten og læringsudbyttet på uddannelserne. Det skal bl.a. ske ved at understøtte en aktiv studiekultur, så uddannelserne i højere grad bliver fuldtidsstudier. Samtidig skal der sættes fokus på talentudvikling, så det sikres, at de dygtigste bliver endnu bedre.

Konkret sigter regeringen blandt andet efter, at:

- Studerende skal studere mindst 37 timer om ugen.

Bedre adgang til gode uddannelser i alle regioner

Virksomheder i hele landet skal have adgang til kvalificeret og relevant arbejdskraft. Her spiller adgangen til relevante uddannelser i området en vigtig rolle. Alle, der har kvalifikationer, skal have mulighed for at tage en videregående uddannelse, uanset hvor de bor.

Der findes i dag et bredt regionalt forankret udbud af videregående uddannelser i hele landet. Det skyldes dels professionshøjskolernes og erhvervsakademiernes forpligtigelse til at sikre en regional uddannelsesdækning, dels at der i dag er et universitet i alle regioner.

Det er vigtigt for regeringen, at uddannelsesudbuddet forbedres og udvikles på tværs af landet.

Konkret sigter regeringen blandt andet på, at:

- Andelen af 30-årige med en videregående uddannelse skal øges i alle landets regioner.

5.4 Politiske tiltag skal understøtte regeringens ambitioner på uddannelsesområdet

Med de nye pejlemærker udstikker regeringen en klar kurs for de videregående uddannelser i Danmark. Regeringen vil følge op på pejlemærkerne med en række nye uddannelsespolitiske tiltag, der sammen med allerede igangsatte tiltag skal sikre, at vi i Danmark får bedre videregående uddannelser, som kan bidrage til vækst og velstand i mange år frem, *jf. boks 5.4*.

Boks 5.4**Igangsatte initiativer for bedre og mere jobrettede uddannelser**

- **Bedre rammer for ledelse på uddannelsesinstitutionerne:** Regeringen har igangsat et eftersyn af de styringsmæssige rammer på de videregående uddannelsesinstitutioner. Eftersynet skal afdække, om uddannelsesinstitutionernes styringsmæssige rammer understøtter regeringens ambition om høj kvalitet og relevans i de videregående uddannelser. Regeringen præsenterer et udspil i efteråret 2016.
- **Et mere jobrettet uddannelsesoptag:** Regeringen har videreført dimensioneringen af optaget på videregående uddannelser med systematisk overledighed. Det skønnes at understøtte en uddannelsessammensætning forbundet med højere produktivetsgevinster og øget velstand. Modellen evalueres i 2017.
- **Øget fleksibilitet i fremdriftsreformen:** Regeringen indgik i november 2015 en aftale med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti om at gøre fremdriftsreformen mere fleksibel, bl.a. ved at sikre færre centrale regler. Uddannelsesinstitutionerne har med aftalen fået bedre mulighed for at tilrettelægge reglerne for de enkelte uddannelser i forhold til at reducere overskridelser af den normerede studietid.
- **Begrænsning af dobbeltuddannelse:** Regeringen indgik i juni 2016 en aftale med Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om at begrænse uhensigtsmæssig dobbeltuddannelse og samtidig tilvejebringe udestående finansiering af *Aftale om et tryggere dagpenge-system*.
- **Reform af bevillingssystemet med fokus på højere kvalitet og jobrettede uddannelser:** Regeringen er i gang med at udarbejde en reform af bevillingssystemet for de videregående uddannelser, der skal understøtte øget kvalitet og bedre overgang til efterfølgende beskæftigelse i hele landet.

Oprettelse af kompetencepulje

Der er fortsat et væsentligt potentiale for at styrke kvaliteten og læringsudbyttet af blandt andet de videregående uddannelser.

Regeringen vil med udspillet til et mere robust SU-system gøre bedre brug af SU-midlerne. De frigjorte midler skal blandt andet bruges til at skabe bedre videregående uddannelser og give danskernes kompetencer et løft. Det skal ske ved, at der oprettes en kompetencepulje på 50 mio. kr. i 2017, 0,6 mia. kr. i 2018 stigende til 1,0 mia. kr. i 2019 og frem til 2025. Det svarer til halvdelen af provenuet fra tilpasningen af SU-systemet frem mod 2025.

Puljen skal bl.a. anvendes til udviklingsprogrammer og målrettede indsatser, der forbedrer kvaliteten i uddannelsessystemet, styrker den erhvervsrettede forskning og udvikling og understøtter en kompetenceudvikling, der forbedrer vores muligheder for at drage nytte af forskningsmæssige og teknologiske fornyelser. Det vil også bidrage til at øge værdiskabelsen og væksten i det danske samfund.

Nedsættelse af udvalg om bedre universitetsuddannelser, der matcher arbejdsmarkedets behov

Universitetsuddannelserne er centrale i forhold til vækst, beskæftigelse og hele samfundets udvikling. Uddannelserne bidrager til en veluddannet arbejdsstyrke og giver produktivtets- og velstandsgevinster for både samfundet og den enkelte. Derfor investerer staten hvert år et milliardbeløb i universitetsuddannelserne.

Kvalitetsudvalget og Produktivitetskommissionen har dog påpeget, at universitetsuddannelserne står overfor en række udfordringer. Det gælder fx:

- At de studerende ikke rustes godt nok til efterfølgende beskæftigelse, særligt i lyset af, at flere studerende skal finde job i den private sektor.
- At god undervisning ikke prioriteres højt nok.
- At studerende ofte ikke læser på fuld tid.
- At der er store forskelle i det samfundsøkonomiske afkast fra de forskellige uddannelser.

Kvalitetsudvalget og Produktivitetskommissionen er i forlængelse af udfordringerne kommet med en række anbefalinger til, hvordan universitetsuddannelserne kan indrettes bedre og mere fleksibelt, blandt andet med sigte på, at kvaliteten af uddannelsernes øges, og at flere bachelorer kan komme i job efter endt uddannelse.

Regeringen ønsker bedre universitetsuddannelser, som matcher behovene på arbejdsmarkedet. På baggrund af analysegrundlaget fra Kvalitetsudvalget og Produktivitetskommissionen er der nu brug for forslag til konkrete modeller for, hvordan universitetsuddannelserne kan tilpasses, fx i forhold til uddannelsernes længde, indhold og opbygning, med henblik på at styrke kvaliteten i uddannelserne og forbedre sammenhæng og fleksibilitet mellem uddannelserne og arbejdsmarkedet.

Regeringen vil derfor nedsætte et udvalg med inddragelse af bl.a. universiteter, eksterne eksperter og erhvervsliv, som skal belyse fordele og ulemper ved konkrete modeller for tilpasninger af universitetsuddannelserne. Udvalget skal blandt andet komme med forslag til, hvordan flere kan uddannes til efterfølgende beskæftigelse i særligt den private sektor, hvordan flere kan starte deres karriere på arbejdsmarkedet tidligere, og hvordan kvaliteten styrkes, så de studerende yder deres bedste og får et højt læringsudbytte.

I den forbindelse skal udvalget fx belyse muligheden for en erhvervskandidatuddannelse, hvor de unge kan studere på deltid sideløbende med beskæftigelse uden at skulle betale for det. Udvalget skal også belyse potentialet for mere praksisnær undervisning og bedre muligheder for at koble erhvervselementer ind i den enkeltes uddannelsesforløb. Internationale erfaringer inddrages i arbejdet.

Udvalget skal afslutte arbejdet inden udgangen af 2017.

Udspil til omlægning af SU-systemet

Regeringen foreslår en omlægning af SU-systemet, der består af seks initiativer, som styrker robustheden af det danske SU-system og frigiver ressourcer, der muliggør en stærkere prioritering af uddannelse, *jf. boks 5.5*. Omlægningen styrker samtidig den økonomiske tilskyndel-

se til at blive færdig til tiden og fremmer de studerendes gevinst ved at komme i beskæftigelse. Forslaget omfatter både udeboende og hjemmeboende studerende på ungdomsuddannelser og de videregående uddannelser.

Boks 5.5

6 forslag til et nyt og mere robust SU-system

1. Lige dele stipendium og lån – et SU-system, der tilnærmer sig de øvrige nordiske lande
2. Rentefrit lån under uddannelsen
3. Forhøjet fribeløb
4. Begrænsning af SU til normeret studietid – ramme på 5 år
5. Forhøjet beskæftigelsesfradrag i op til 3 år efter afsluttet uddannelse
6. Nuværende regulering af SU'en videreføres

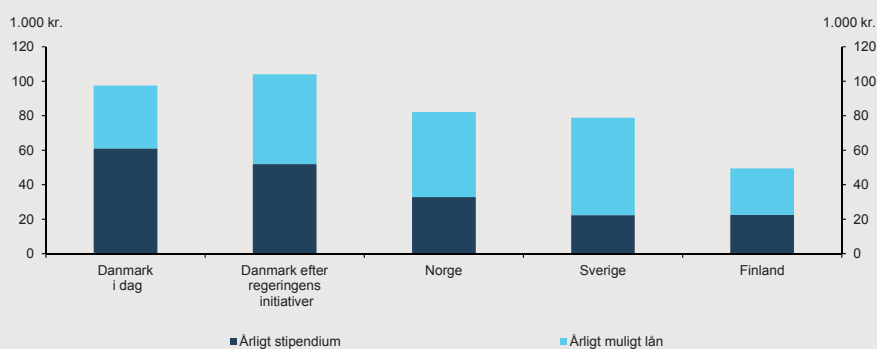
1. Lige dele stipendium og lån – et SU-system, der tilnærmer sig de øvrige nordiske lande

Regeringen foreslår at omlægge SU'en, så uddannelsesstøtten for udeboende studerende består af lige dele stipendium (efter skat) og lån. Det indebærer, at stipendiet reduceres med 20 pct., og at lånemulighederne samtidig forbedres. Udeboende studerende får således adgang til at låne 100 kr., hver gang de får 100 kr. i stipendium. Satsen for hjemmeboende studerende reduceres tilsvarende med 20 pct. Reduktionen berører ikke det supplerende tillæg til forsørgere og handicappede studerende. Derudover vil studerende, der får børn under deres uddannelse, som noget nyt fremadrettet kunne få et ekstra fødselsklip. Med regeringens forslag udbetales det første fødselsklip som ét dobbeltklip.

Med et SU-system for udeboende studerende, der består af lige dele lån og stipendium, tilnærmer Danmark sig støtteniveauet i de andre nordiske lande, *jf. figur 5.9*.

Figur 5.9

Fordeling mellem SU og lån før og efter forslag til ændring af SU-sats (udeboende sats, efter skat)



Anm.: Opgjort i 2016-priser. Se anm. til figur 5.5.

Kilde: Su.dk, Lånekassen.no, cs.n.se, kela.fi og Nationalbanken.

Omlægningen af SU'en gør, at Danmark bliver mere robust overfor en søgning, der er foranlediget af et SU-stipendium, der er væsentligt højere end i vores nabolande. Det betyder blandt andet, at det danske SU-system vil være mindre attraktivt for vandrende arbejdstagere.

Samtidig får de studerende et større samlet rådighedsbeløb under studierne sammenlignet med før, men en større del vil være lånebaseret. Dermed opretholder vi et SU-system, der i en international sammenhæng fortsat er generøst og understøtter, at mange tager en uddannelse. En SU, der i højere grad er baseret på lån, kan endvidere bidrage til, at de studerende bliver mere opmærksomme på den investering, de selv og samfundet foretager, når de påbegynder en uddannelse.

2. Rentefrit lån under uddannelsen

Vilkårene for at optage studielån i Danmark er gunstige. En SU, der i højere grad er baseret på lån, betyder dog, at omkostningerne ved at optage studielån potentielt får større betydning for den enkelte.

Regeringen foreslår derfor, at studielån gøres rentefrit, mens den studerende er under uddannelse. Forslaget bidrager til at sikre favorable lånevilkår for de studerende under studiet og mindsker omkostningerne ved at optage studielån sammenlignet med i dag.

3. Forhøjet fribeløb

Elever på ungdomsuddannelserne har i dag et fribeløb på 7.559 kr. pr. måned i de måneder, de modtager SU, mens studerende på de videregående uddannelser har et fribeløb på 11.922 kr. pr. måned.

Regeringen foreslår, at fribeløbet forhøjes med 1.000 kr. pr. måned for både studerende på ungdomsuddannelser og videregående uddannelser i de måneder, hvor de modtager SU. Det giver studerende større frihed til at arbejde mere uden at blive modregnet i SU'en. Studerende, der ønsker at opretholde samme forbrugsmuligheder som i dag, kan derfor vælge mellem øget låntagning eller at arbejde mere.

4. Begrænsning af SU til normeret studietid – ramme på 5 år

Det er i regeringens optik rimeligt, at muligheden for at modtage SU flugter med uddannelsens normerede studietid. Regeringen foreslår, at studerende fremover kan få SU til normeret tid, og at SU-rammen samtidig reduceres til 5 års SU (58 måneder) for studerende på videregående uddannelser. Muligheden for at optage slutlån udvides samtidig, så den samlede ramme på 7 års støtte inkl. lån fastholdes. Studerende, der læser fx medicin eller andre uddannelser, som varer længere end 5 år, vil fortsat kunne få SU til hele uddannelsens normerede studietid.

Initiativet vil styrke den enkelte studerendes fokus og økonomiske tilskyndelse til at blive hurtigere færdig med sin uddannelse. Det vil styrke arbejdsudbuddet til gavn for vækst og beskæftigelse.

5. Forhøjet beskæftigelsesfradrag i op til 3 år efter afsluttet uddannelse

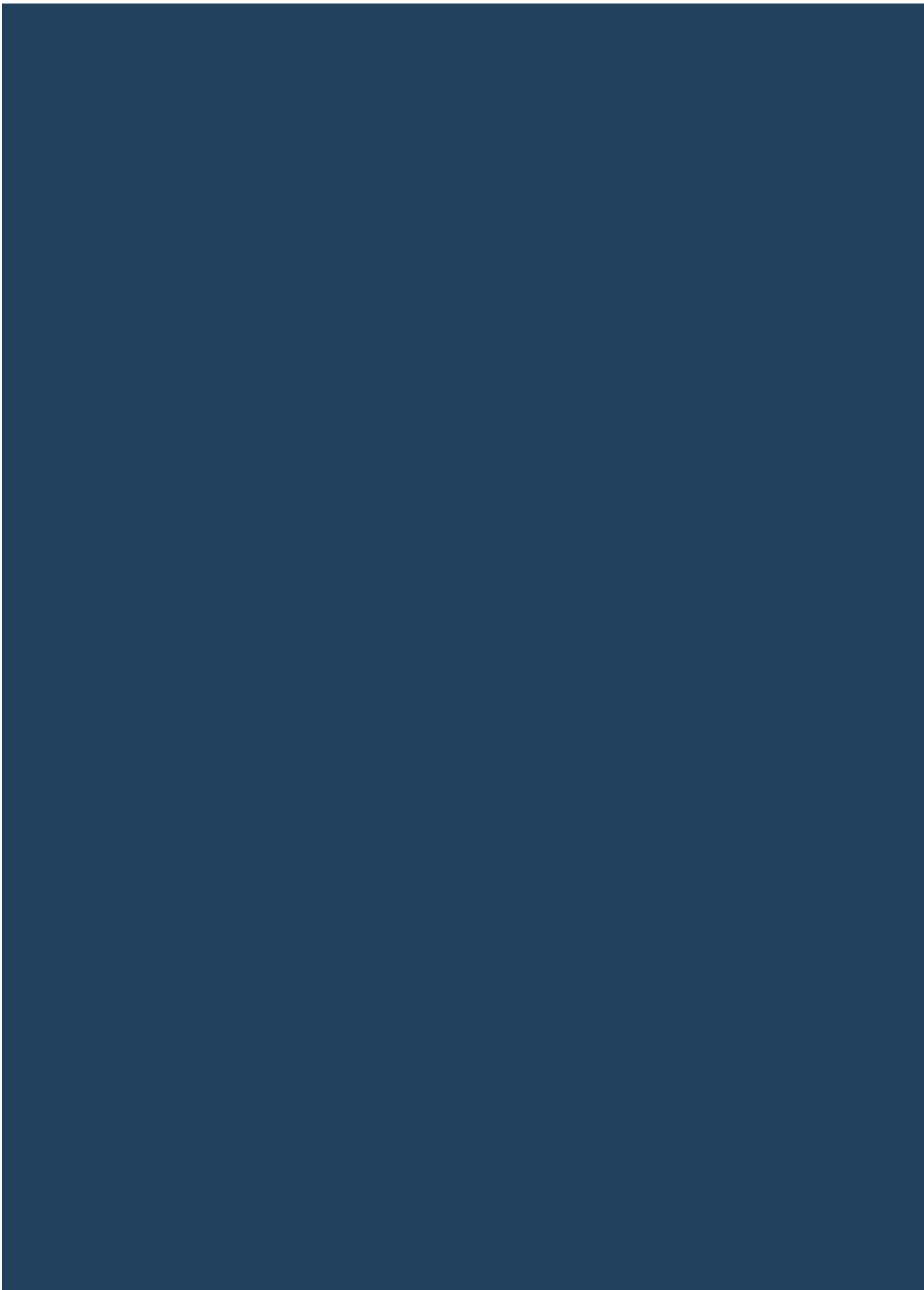
Regeringen ønsker at styrke de studerendes incitamenter til at komme hurtigt i beskæftigelse, så de kan bruge deres uddannelse. Regeringen foreslår derfor, at nyuddannede får et særskilt beskæftigelsesfradrag på op til 17.000 kr. de første 3 år efter afsluttet uddannelse i tillæg i til det eksisterende beskæftigelsesfradrag.⁴ Sammen med regeringens forslag til et nyt målrettet jobfradrag, der gives til alle beskæftigede med en arbejdsindkomst over 150.000 kr., betyder det, at nyuddannede kan få op til 34.000 kr. i ekstra beskæftigelsesfradrag pr. år i 3 år i forhold til i dag. De to forslag giver tilsammen nyuddannede en årlig gevinst på op til 8.700 kr. efter skat.

Det højere beskæftigelsesfradrag giver sammen med forslaget om 1 måneders karens for nyuddannede med ret til dagpenge øget tilskyndelse til, at de nyuddannede søger job tidligere og mere fokuseret. Det understøtter regeringens pejlemærke om, at nyuddannede skal hurtigt i job. Forslagene bidrager endvidere til, at de studerende i højere grad vælger uddannelser, der er rettet mod arbejdsmarkedets behov og er forbundet med højere indkomst. Samtidig belønner det nyuddannede, der bliver i Danmark og arbejder efter endt uddannelse. Kombineret med reduktionen af SU-stipendiet bliver en del af studiestøtten dermed i praksis gjort betinget af, at man finder job i Danmark, hvilket bidrager til at styrke robustheden af SU-systemet.

6. Nuværende regulering af SU'en videreføres

SU'en reguleres frem til 2021 med satsreguleringsprocenten minus den afdæmpede regulering. Regeringen foreslår, at denne praksis videreføres.

⁴ Gives til den del af arbejdsindkomsten, der ligger over 150.000 kr.



6. Tilpasning til øget levetid

6.1 Indledning og sammenfatning

I dag lever danskerne længere end tidligere generationer og med helbred og arbejdsevne i behold højere op i alderen. I fremtiden kan vi forvente at leve endnu længere og med endnu flere raske og rørige år. Det er en god udvikling.

Øget levetid medfører dog også øget behov for sundhed og ældrepleje og øgede udgifter til pension, hvis ikke flere gode leveår veksles til flere aktive år på arbejdsmarkedet.

Med Velfærdsaftalen fra 2006 blev der derfor besluttet et princip om, at efterløns- og folkepensionsalderen skal følge udviklingen i levetiden (for 60-årige). Hensigten var, at fremtidige generationer af pensionister skulle have et nogenlunde ens antal år med pension.

I dag er folkepensionsalderen 65 år. Det er besluttet, at folkepensionsalderen gradvist øges til 67 år i 2022. Med de gældende regler skal folkepensionsalderen i 2030 øges til 68 år som følge af udviklingen i levetiden.

Levetiden er imidlertid steget langt hurtigere, end det blev forventet, da Velfærdsaftalen blev indgået i 2006 og også siden Tilbagetrækningsreformen fra 2011. 60-årige i dag kan forvente at blive 83½ år. I 2006 var det forventet, at en levetid på dette niveau først ville blive nået omkring 2050. Og levetiden er allerede i dag et halvt år højere, end det var forudsat i forbindelse med Tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Den kraftige stigning i levetiden indebærer, at reguleringen af folkepensionsalderen er "kommet bagud" i forhold til levetiden. Det skyldes blandt andet, at den første tilpasning af pensionsalderen på baggrund af den faktiske udvikling i levetiden først sker i 2030. Principperne for levetidsindekseringen indebærer samtidig, at pensionsalderen ikke kan øges med mere end ét år hvert femte år.

Dermed kan personer, der går på pension i de nærmeste årtier, forvente flere år med folkepension end de, der er unge i dag, og som går på pension efter midten af dette århundrede. Eksempelvis har personer, der i dag er 56 år, udsigt til i gennemsnit godt 18 år som folkepensionister, mens nyfødte har udsigt til i gennemsnit godt 15 år som folkepensionister.

Regeringen ønsker, at justeringerne af efterløns- og folkepensionsalderen i højere grad matcher den udvikling i midllevetiden, der er observeret i de seneste år, således at fordelingen af pensionsperioden mellem generationerne bliver mere fair.

Regeringen foreslår derfor, at pensionsalderen forhøjes med seks måneder. Folkepensionsalderen bliver dermed 67½ år 2025 og 68½ år i 2030. Med den tilpassede pensionsalder forventes pensionsalderen at være seks måneder højere i perioden fra 2025 til 2049 end med

nuværende regler. Efterlønsalderen forhøjes tilsvarende med seks måneder, således at alle generationer opnår samme efterlønsperiode som under gældende regler.

Tilpasningen af efterløns- og pensionsalderen skal blandt andet ses i lyset af, at den kraftige stigning i levetiden medvirker til, at der i fravær af tiltag er udsigt til relativt store underskud på de offentlige finanser i perioden fra 2030 til 2055 – den såkaldte hængekøjeudfordring. I denne periode forventes underskud, der er større end budgetlovens grænse for offentlige underskud på ½ pct. af BNP.

Tilpasningen af efterløns- og pensionsalderen bidrager til at mindske hængekøjeudfordringen og bidrager således til at undgå årtier med store underskud. Dermed vil tilpasningen af pensionsalderen stille fremtidige generationer økonomisk bedre.

Samtidig vil tilpasningen øge råderummet i den offentlige økonomi, styrke finansieringsgrundlaget for den offentlige kernevelfærd på sigt og medføre, at der vil være flere hænder til at udføre opgaverne i blandt andet ældreplejen og sundhedsvæsenet.

Senere tilbagetrækning vil således betyde, at vi som samfund kan udnytte, at bedre helbred giver bedre mulighed for at få gavn af raske seniorers arbejdsevne og erfaring på arbejdsmarkedet i længere tid. Det giver et mærkbart bidrag til vækst og beskæftigelse frem mod 2025 og i en lang årrække derefter.

Personer, der er nedslidte, eller som af andre årsager ikke kan fortsætte med at arbejde frem til efterløns- eller folkepensionsalderen, vil fortsat kunne benytte sig af de eksisterende muligheder for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med seniorførtidspension, førtidspension eller blive visiteret til fleksjob, hvor der tages særlige skånehensyn. Herudover ønsker regeringen at indføre en ny seniorfleksjobordning.

I et seniorfleksjob tages der ligesom i et fleksjob hensyn til, at medarbejderens arbejdsevne er begrænset. Arbejdet tilrettelægges således ud fra medarbejderens behov for at blive skånet. Det betyder, at arbejdstempoet og behovet for pauser så vidt muligt bliver tilpasset medarbejderens behov. Det er også muligt at aftale en daglig nedsat arbejdstid. Arbejdsgiveren betaler løn for den reelle arbejdsindsats, og herudover modtager medarbejderen et tilskud fra kommunen, der afhænger af lønindtægten.

For seniorer – som er tæt på pensionsalderen og derfor blot har få år tilbage på arbejdsmarkedet – skal der være mulighed for at søge om at blive visiteret til et seniorfleksjob. Her skal lægges vægt på en hurtigere sagsbehandling baseret på tilgængelige oplysninger, således at alle får svar inden for seks måneder.

6.2 Levetidsindeksering fremtidssikrer velfærden

I dag lever danskerne længere end tidligere generationer, og flere har et godt helbred i behold højere oppe i alderen. I fremtiden kan vi forvente at leve endnu længere. Det er en god udvikling.

Den stigende levetid skaber imidlertid også udfordringer for de offentlige finanser. Udviklingen medfører således stigende udgiftsbehov til eksempelvis ældrepleje, sygehuse og sundhed.

For at finansiere den danske velfærdsmodel er det vigtigt at opretholde en balance mellem dem, der arbejder, og dem, der ikke gør. Det kræver, at flere gode leveår veksles til flere aktive år på arbejdsmarkedet.

Derfor blev det med Velfærdsaftalen fra 2006 aftalt, at efterløns- og folkepensionsalderen skal følge levetiden (for 60-årige), den såkaldte levetidsindeksering, *jf. boks 6.1*.

Hermed blev der taget et afgørende skridt i forhold til at sikre, at den danske velfærdsmodel og den økonomiske politik kan opretholdes, uden at den offentlige gæld vokser ukontrolleret på længere sigt.

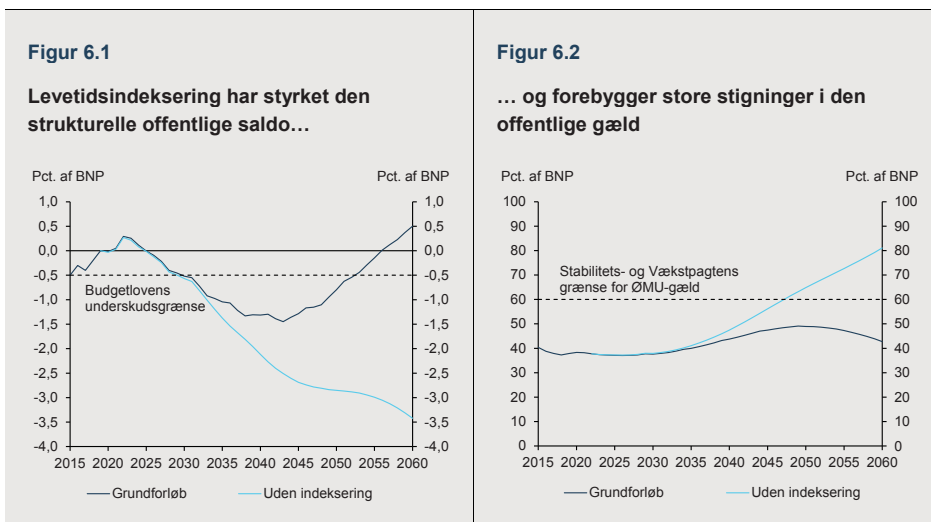
Princippet om levetidsindeksering er videreført i Tilbagetrækningsreformen 2011, således at levetidsindekseringen sker første gang i 2030. Reformen indebærer herudover, at de første forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen blev fremrykket med fem år, så efterlønsalderen er 64 år i 2023 og folkepensionsalderen er 67 år i 2022-2029. Samtidig blev efterlønsperioden gradvist forkortet til 3 år.

Boks 6.1

Regulering af folkepensions- og efterlønsalder – nuværende regler

- Aldersgrænserne for efterløn og folkepension hæves gradvist. Første, anden og tredje forhøjelse af efterlønsalderen er gennemført i hhv. 2014, 2015 og 2016. I 2017 øges efterlønsalderen fra 61½ til 62 år. Efterlønsalderen er 64 år i 2023-2026 og folkepensionsalderen er 67 år i 2022-2029.
- Med Velfærdsaftalen fra 2006 (videreført med Tilbagetrækningsreformen fra 2011) blev der besluttet et princip for regulering af folkepensionsalderen og efterlønsalderen i takt med udviklingen i middellevetiden for 60-årige. Princippet er fastsat ved lov, men de konkrete forhøjelser skal løbende (hver femte år) vedtages i Folketinget, således at varselsperioden for justeringer i folkepensionsalderen er 15 år. Første forhøjelse af folkepensionsalderen efter principperne for levetidsindeksering med virkning fra 2030 er vedtaget i december 2015.
- Princippet for levetidsindeksering indebærer, at folkepensionsalderen er givet ved den senest opgjorte middellevetid for 60-årige plus et tillæg på 0,6 år for forventet stigning i varslingsperioden og minus 14½ år som et sigtepunkt for den forventede pensionsperiode.
- Folkepensionsalderen kan dog ikke hæves med mere end ét år ad gangen, og der reguleres i trin af halve år. Dermed kan der kun forhøjes med 0, ½ eller et helt år ad gangen.
- Efterlønsalderen fastsættes på sigt ud fra folkepensionsalderen, således at efterlønsperioden er tre år.

Levetidsindekseringen af efterløns- og folkepensionsalderen giver et afgørende bidrag til at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser. Uden levetidsindekseringen ville der således være udsigt til større og større strukturelle underskud på de offentlige finanser, som markant ville overskride budgetlovens grænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, *jf. figur 6.1*. Dette ville medføre en uholdbar opbygning af offentlig gæld, *jf. figur 6.2*. Uden levetidsindeksering ville den finanspolitiske holdbarhed blive svækket med ca. 57 mia. kr. i 2017-niveau.



Anm.: I forløbet uden levetidsindeksering stiger folkepensions- og efterlønsalder til 68 år og 65 år i hhv. 2030 og 2027 som vedtaget, hvorefter aldersgrænserne for folkepension og efterløn fastholdes. Strukturel saldo på længere sigt vises som et 3-årigt glidende gennemsnit. De stiplede linjer angiver budgetlovens grænse for underskud på den strukturelle saldo på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP hhv. grænsen i EU's konvergenzkriterier for offentlig bruttogæld på 60 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Levetidsindekseringen bidrager således markant til, at den finanspolitiske holdbarhedsindikator er positiv. Forløbet for den strukturelle offentlige saldo dækker imidlertid over en lang periode fra 2030 til 2055 med betydelige underskud, som først vendes til overskud på det meget lange sigt – den såkaldte hængekøjeudfordring. I denne periode er der således udsigt til underskud, som er større end budgetlovens grænse for offentlig underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, *jf. figur 6.1*.

6.3 Levetiden stiger hurtigere end forventet

Hængekøjeudfordringen skyldes blandt andet, at der i en lang periode er udsigt til en faldende andel af befolkningen i beskæftigelse og flere pensionister.

Antallet af personer over 65 år ventes at stige relativt markant frem mod midten af århundredet. I dag er der knap 1,1 mio. personer over 65 år svarende til ca. 19 pct. af befolkningen. Til sammenligning vil der i fremskrivningen være knap 1,6 mio. personer i 2050 over 65 år. Det svarer til ca. 25 pct. af befolkningen i 2050.

Udviklingen afspejler to forhold.

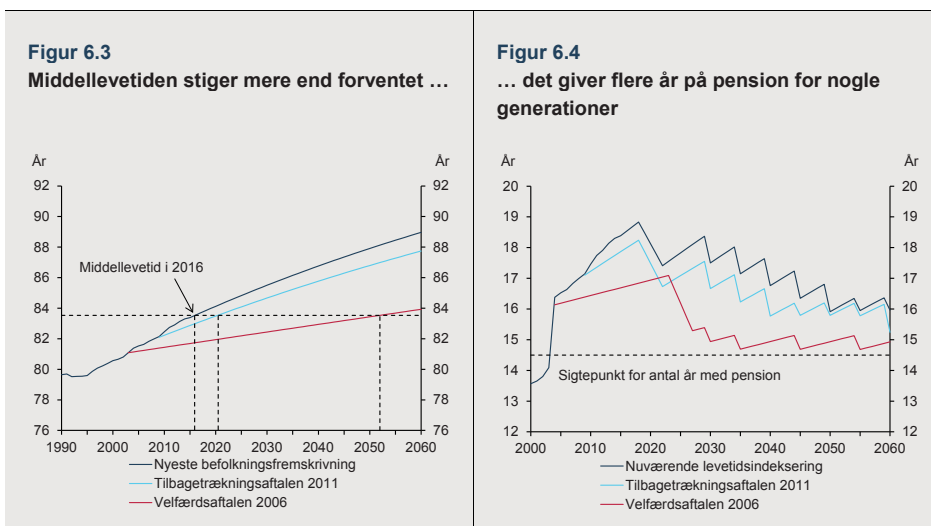
For det *første* gælder det i perioden fra 2030 og godt 15 år frem, at det er relativt små årgange, der træder ind på arbejdsmarkedet, mens det er store årgange, der forlader arbejdsmarkedet. Først efter omkring 2045 vil tilgangen være større end afgang fra gruppen af personer i de mest erhvervsaktive aldre, *jf. kapitel 2*.

For det *andet* stiger levetiden relativt hurtigt, hvilket øger antallet af pensionister. Levealderen for 60-årige forventes eksempelvis at stige fra ca. 83½ år i 2016 til knap 85 år i 2025 og med yderligere 2 år frem mod 2040.

Den stigende levetid giver sig udslag i, at ældre ikke blot oplever flere, men også flere "gode leveår" – såkaldt sund aldring. Det skyldes, at den stigende levetid bl.a. afspejler mindre fysisk nedslidning som følge af den teknologiske udvikling og ændret beskæftigelses- og uddannelsessammensætning i befolkningen. Hertil kommer sundere levevis og den medicinske udvikling, *jf. bilag 6A*.

Med den reguleringsmekanisme, der blev indført med Velfærdsaftalen i 2006, var sigtelinjen, at folkepensionsalderen skulle tilpasses, så folkepensionister i gennemsnit kunne forvente en pensionsperiode på 14½ år (beregnet på baggrund af middellevetiden opgjort for 60-årige). I praksis er der udsigt til, at den forventede pensionsperiode vil være længere end 14½ år for alle generationer. Det skyldes blandt andet, at levetiden i varslingsperioden med den nuværende befolkningsprognose fra DREAM og Danmarks Statistik ser ud til at stige mere end de 0,6 år, der lægges til grund ved levetidsindekseringen af pensionsalderen, *jf. bilag 6B*.

Levetiden er imidlertid steget langt hurtigere, end det blev forventet, da Velfærdsaftalen blev indgået i 2006 og også siden Tilbagetrækningsreformen fra 2011. 60-årige i dag kan forvente at blive 83½ år. I 2006 var det forventet, at en levetid på dette niveau først ville blive nået omkring 2050. Og levetiden er i dag et halvt år højere, end det var forudsat i forbindelse med Tilbagetrækningsreformen fra 2011, *jf. figur 6.3*.



Anm.: Den forventede middellevetid og forventede pensionstid ved indgåelse af Velfærdsaftalen 2006 er baseret på DREAM's befolkningsfremskrivning 2005. Den forventede levetid og pensionstid ved Tilbageføringsaftalen 2011 er baseret på DREAM's befolkningsfremskrivning 2010.

Kilde: Danmarks Statistik, Velfærdskommissionen og egne beregninger.

De nuværende regler indebærer, at folkepensionsalderen hæves til 68 år i 2030. Det er dermed første gang, alderen hæves til et højere niveau end de 67 år, der var gældende fra 1958 til 2004. I de mellemliggende år er levetiden steget kraftigt. Stigningen har været særlig markant fra midten af 1990'erne.

Middellevetiden for 60-årige forventes at stige fra ca. 79½ år i 1995 til knap 85½ år i 2029, dvs. med ca. 6 år. Den mere positive udvikling i levetiden indebærer, at den gældende regulering af folkepensionsalderen er "kommet bagud" i forhold til levetiden, blandt andet fordi den første tilpasning på baggrund af den faktiske udvikling i levetiden først sker i 2030.

Pensionsperioden vil derfor være væsentligt længere end det, der var sigtepunktet med Velfærdsaftalen. Det gælder helt indtil sidste del af dette århundrede, hvor der forventes en mere afdæmpet stigning i levetiden. Først på det tidspunkt vil folkepensionsalderen have "indhentet" den faktiske udvikling i levetiden.

De pensionister, der går på pension i de kommende årtier, kan således forvente flere år på folkepension end generationer, der går på pension i anden halvdel af dette århundrede, *jf. figur 6.4.*

Eksempelvis har personer (56-årige), der er født i 1960, udsigt til i gennemsnit godt 18 år som folkepensionister.

Personer, der er født i 1980, har udsigt til i gennemsnit godt 16 år som folkepensionister.

Mens personer, der er født i 2016, har udsigt til i gennemsnit godt 15 år som folkepensionister.

Den langsomme tilpasning til den pensionsperiode, som var tilsigtet med Velfærdsaftalen, er en væsentlig forklaring på hængekøjeudfordringen.

6.4 Regeringens forslag: Mere fair fordeling mellem generationer

Regeringen ønsker en mere fair fordeling af pensionsperioden mellem generationerne og foreslår derfor en justering af reglerne for indeksering af folkepensionsalderen.

Regeringen foreslår således at øge pensionsalderen med seks måneder, så den bedre matcher den udvikling i middelevetiden, der er observeret i de seneste år, hvor levetiden er steget et halvt år mere end forventet i 2011.

Justeringen af pensionsalderen bidrager til, at hængekøjeudfordringen for de offentlige finanser kan begynde at blive håndteret i god tid.

Samtidig bliver der mulighed for, at der kan afsættes flere penge til den offentlige kernevelfærd, og for at der vil være flere hænder til at udføre opgaverne i blandt andet ældreplejen og sundhedsvæsenet.

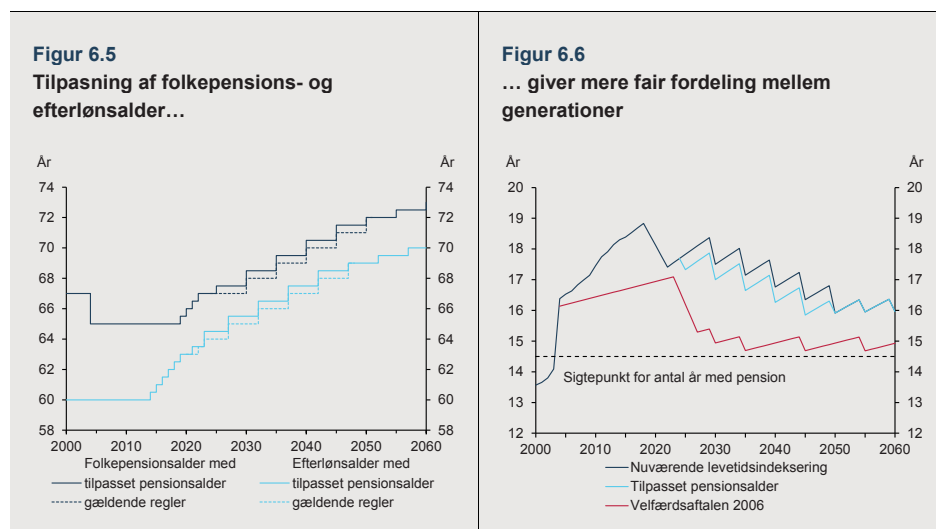
Senere tilbagetrækning vil således betyde, at vi som samfund kan udnytte, at bedre helbred giver bedre mulighed for at få gavn af raske seniorers arbejdsevne og erfaring på arbejdsmarkedet i længere tid. Det giver et mærkbart bidrag til vækst og beskæftigelse frem mod 2025 og i en lang årrække derefter.

Konkret vil regeringen tage initiativ til:

- At pensionsalderen forhøjes med seks måneder pr. 1. januar 2025. Folkepensionsalderen bliver dermed 67½ år i stedet for 67 år i 2025 og 68½ år i stedet for 68 år i 2030.
- Efterlønsalderen forhøjes tilsvarende med seks måneder, således at alle generationer opnår samme efterlønsperiode som under gældende regler.
- Folkepensionsalderen justeres herefter med udgangspunkt i det nuværende sigtepunkt for levetidsindekseringen, som er en pensionsperiode på 14½ år for 60-årige.
- Fra 2020 skal der forsat hvert femte år træffes beslutning om levetidsindeksering af pensionsalderen. Varslingsperioden er forsat 15 år.
- Stigninger i pensionsalderen som følge af levetidsindekseringen begrænses forsat til maksimalt et år hvert femte år.
- For at undgå, at nogle få generationer oplever en stigning i pensionsalderen på mere end seks måneder i forhold til gældende regler, får indekseringerne fremover virkning fra 1. juli i det pågældende år i stedet for pr. 1. januar. Dette gælder første gang i 2030 for folkepensionsalderen.

- At indføre seniorfleksjob, hvor der tages hensyn til medarbejdere, hvis arbejdsevne er begrænset.

Ændringen af hhv. folkepensionsalder og efterlønsalder er illustreret i *figur 6.5*.



Anm.: Fra 2030 flyttes indekseringen af folkepensionsalderen fra 1. januar til 1. juli i forløbet med tilpasset pensionsalder. Den forventede middellevetid og forventede pensionsalder ved indgåelse af Velfærdsaftalen 2006 er baseret på DREAM's befolkningsfremskrivning 2005. Fremskrivningen af fremtidige pensionsalder og forventede pensionsperioder er baseret på Danmarks Statistiks befolkningsprognose fra maj 2016.

Kilde: Danmarks Statistik, Velfærdskommissionen og egne beregninger.

Med den tilpassede pensionsalder forventes pensionsalderen at være seks måneder højere i perioden fra 2025 til 2049 end med de nuværende regler. Pensionsperioden vil dog fortsat være længere for personer, der går på pension i årene 2025-2049, end for personer, som går på pension fra 2050 og frem.

På langt sigt (efter 2050) er pensionsalderen den samme som med nuværende regler. Hvert 5. år vil det dog typisk gælde for en halv årgang, at deres pensionsalder er seks måneder lavere end ved gældende regler, idet ikrafttrædelsen af indekseringen flyttes fra 1. januar til 1. juli, *jf. tabel B6.2 i bilag*.

Tilpasningen af pensionsalderen indebærer således en mere ligelig fordeling af antallet af pensionsår mellem fremtidige generationer af pensionister, *jf. figur 6.6*.

Den første generation, der vil opleve stigninger i pensions- og efterlønsalderen som følge af den tilpassede pensionsalder, er født i 1958 og var således 57 år den 1. januar 2016. Disse personer vil opleve en stigning i pensionsalderen fra 67 til 67½ år og i efterlønsalderen fra 63 til 63½ år i forhold til gældende regler. Den sidste generation, som oplever en stigning i pensions- og efterlønsalderen i forhold til gældende regler, er født i 1978 og er 37 år gamle den 1. januar 2016.

Bilagstabellerne indeholder en oversigt over efterløns- og pensionsalderen i det enkelte år og effekten på efterløns- og pensionsalder for de enkelte årgange, *jf. tabel B6.1 og B6.2*.

6.5 Seniorfleksjob

Nogle mennesker er nedslidte efter et langt arbejdsliv og har helt eller delvist mistet evnen til at arbejde. En række ordninger er skræddersyet syge og nedslidte. Syge kan få sygedagpenge. Fleksjob er job, hvor der tages særlige skånehensyn, hvis arbejdsevnen ikke længere rækker til et almindeligt arbejde. Og førtidspension og seniorførtidspension gives til personer, der ikke kan varetage et fleksjob, *jf. boks 6.2*.

Boks 6.2

Muligheder for personer med nedsat arbejdsevne

Fleksjob: Personer med begrænset arbejdsevne kan visiteres til fleksjob. I et fleksjob tages hensyn til, at medarbejderens arbejdsevne er begrænset. Arbejdet tilrettelægges således ud fra medarbejderens behov for at blive skånet. Det betyder, at arbejdstempoet og behovet for pauser så vidt muligt bliver tilpasset medarbejderens behov. Det er også muligt at aftale en daglig nedsat arbejdstid. Arbejdsgiveren betaler løn for den reelle arbejdsindsats, og herudover modtager medarbejderen et tilskud fra kommunen, der afhænger af lønindtægten.

Førtidspension: Personer med væsentlig og varigt nedsat arbejdsevne kan tilkendes førtidspension og har dermed mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Det er dog muligt at arbejde i et vist omfang samtidig med, at man modtager førtidspension.

Seniorførtidspension: Personer med langvarig og aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet, som har højst 5 år til folkepensionsalderen, kan benytte en særlig mulighed for at ansøge kommunen om førtidspension, hvor der i højere grad end ved ansøgninger om førtidspension lægges vægt på tilgængelige oplysninger fra egen læge, speciallæger mv., ligesom der ikke skal iværksættes tiltag for at udvikle arbejdsevnen. Alle har ret til svar på ansøgning om seniorførtidspension inden for 6 måneder.

Personer, der er nedslidte, eller som af andre årsager ikke kan fortsætte med at arbejde frem til efterløns- eller folkepensionsalderen, vil fortsat kunne benytte sig af de eksisterende ordninger.

For selvom vi generelt lever længere og har flere år med et godt helbred, vil der også fremover være personer, som ikke kan deltage fuldt ud på arbejdsmarkedet.

Hovedprincippet er, at der forud for tilkendelse af førtidspension skal iværksættes en tværfaglig indsats med henblik på at udvikle arbejdsevnen.

Tæt på folkepensionsalderen er der et mindre potentiale for at udvikle arbejdsevnen. Med tilbagetrækningsreformen fra 2011 blev der derfor indført en seniorførtidspension, som sikrer

en hurtigere og enklere adgang til førtidspension for dem, der er mindre end fem år fra folkepensionsalderen.

Regeringen ønsker nu at indføre en seniorfleksjobordning, som bygger på principperne for seniorførtidspension.

Mens seniorførtidspensionen er målrettet personer, hvis arbejdsevne er så begrænset, at de ikke kan deltage på arbejdsmarkedet, er seniorfleksjob for dem, der godt kan arbejde, når der tages hensyn til deres begrænsede arbejdsevne. Arbejdsgiveren betaler løn for den reelle arbejdsindsats, og herudover modtager medarbejderen et tilskud fra kommunen, der afhænger af lønindtægten.

Boks 6.3

Seniorfleksjob – en ny mulighed for personer med nedsat arbejdsevne

Målgruppen for seniorfleksjob er personer, som har højst fem år til folkepensionsalderen. Seniorfleksjobordningen giver adgang til en enklere sagsbehandling:

- Borgeren kan på eget initiativ ansøge om visitation til fleksjob.
- Der lægges i afgørelse af sagen større vægt på de foreliggende oplysninger.
- Der skal ikke iværksættes beskæftigelsesrettede tilbud for at forbedre arbejdsevnen. Kommunen kan dog indhente nye oplysninger til brug for behandling af sagen.
- Kommunen skal træffe afgørelse senest seks måneder efter ansøgningen.

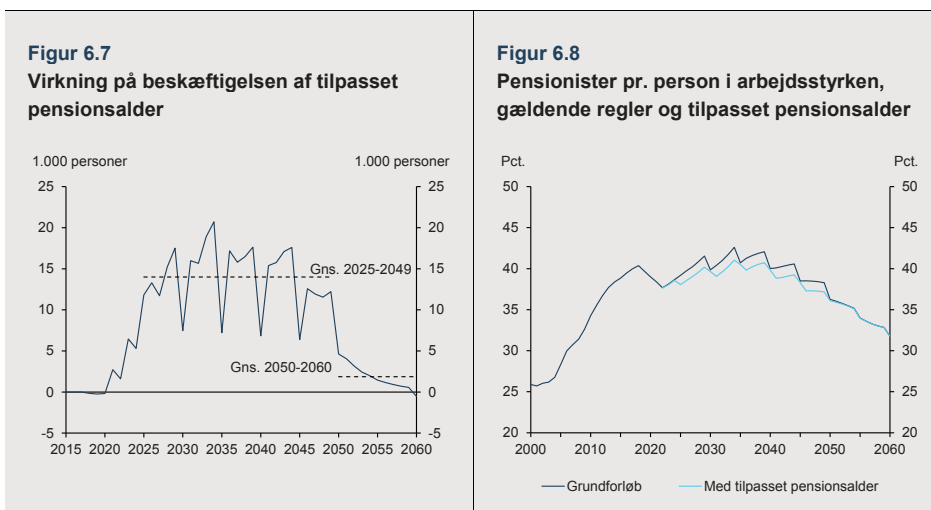
Det er kommunen, der på baggrund af en samlet vurdering skal træffe afgørelse i forhold til ansøgninger om seniorfleksjob. Målgruppen for seniorfleksjob er personer, som er tæt på pensionsalderen og blot har få år tilbage på arbejdsmarkedet. Derfor skal der tages udgangspunkt i allerede tilgængelige oplysninger fra fx egen læge, speciallæger mv., ligesom der ikke skal iværksættes tiltag for at udvikle arbejdsevnen. Derved skal det sikres, at alle får svar inden for seks måneder, så alle får en hurtig afklaring, *jf. boks 6.3*.

6.6 Effekter på offentlige finanser og vækst

Erfaringerne fra tidligere reformer viser, at langt de fleste seniorer bliver på arbejdsmarkedet i en lidt længere periode, når mulighederne for at trække sig tilbage med offentlige ydelser reduceres. De senere års reformer af blandt andet tilbagetrækningsordningerne er således medvirkende til, at beskæftigelsen siden 2000 er steget for alle alderstrin blandt 55-70-årige, *jf. boks 6.4*.

Tilpasningen af pensionsalderen med seks måneder i 2025 og den tilsvarende stigning i efterlønsalderen fra 2021 ventes at øge beskæftigelsen svarende til ca. 12.000 fuldtidspersoner og løfte BNP med ca. ½ pct. i 2025.

Tilpasningen af pensionsalderen forventes at øge beskæftigelsen i 2025-2049 med i gennemsnit ca. 14.000 fuldtidspersoner årligt som følge af stigninger i tilbagetrækningsalderen, jf. figur 6.7. Effekten varierer fra år til år alt efter, hvor meget stigningen i pensionsalderen påvirker tilgangen til folkepension og efterløn i året.



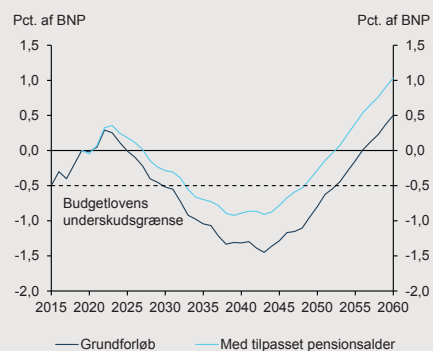
Anm.: Beskæftigelseseffekten er opgjort i fuldtidspersoner. I opgørelsen af pensionister i figur 6.8 indgår folkepensionister og personer med tjenestemandspension.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

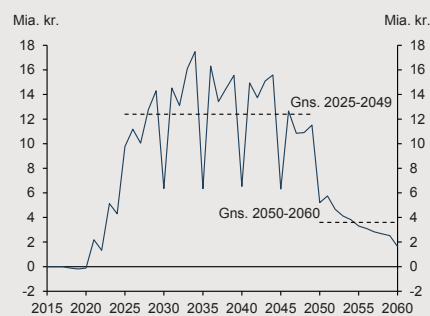
Med tilpasningen af pensionsalderen opnås der en mere jævn udvikling i balancen mellem antallet af pensionister og erhvervsaktive, jf. figur 6.8.

Tilpasningen af pensionsalderen, så den i højere grad afspejler udviklingen i levetiden, bidrager væsentligt til at mindske hængekøjeudfordringen for de offentlige finanser, jf. figur 6.9.

Figur 6.9
Virkning på den strukturelle offentlige saldo af tilpasset pensionsalder



Figur 6.10
Virkning på strukturelt BNP af tilpasset pensionsalder



Anm.: Strukturel saldo på længere sigt vises som 3-årigt glidende gennemsnit. Effekten på strukturelt BNP er opgjort i 2017-niveau.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tilpasningen af pensionsalderen skønnes at kunne frigøre et råderum på ca. 3¼ mia. kr. i 2025 (2017-niveau), som indgår i de samlede prioriteringer i 2025-planen, herunder til offentlig service som fx sundhed og ældrepleje. Tilpasningen af pensionsalderen skønnes samtidig at styrke den finanspolitiske holdbarhed med godt 1 mia. kr. i 2017-niveau.

Tilpasningen af pensionsalderen øger den samlede velstand i Danmark. Den seks måneder højere pensionsalder skønnes at øge BNP med op mod 10 mia. kr. i 2025 og leverer således et betydeligt bidrag til vækstmålsætningen frem mod 2025 og i en længere årrække derefter, jf. figur 6.10.

Boks 6.4**Reformer har styrket seniorers beskæftigelse**

Der er i de senere år gennemført en række reformer, der bidrager til at sikre, at den positive udvikling med længere levetid og flere raske leveår også bliver omsat til flere aktive år på arbejdsmarkedet. Reformerne har medvirket til, at beskæftigelsen siden 2000 er steget for alle alderstrin blandt 55-70-årige, *jf. figur 6.11*.

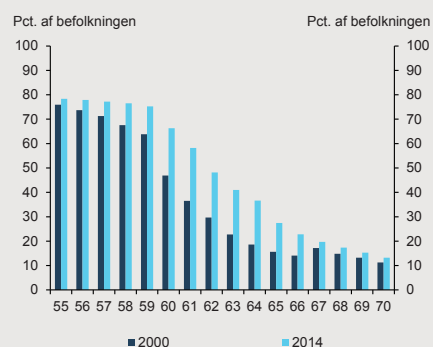
Op mod halvdelen af 60-64-årige er i dag i beskæftigelse mod knap en tredjedel i 2000. Den stigende beskæftigelse blandt 60-64 årige er sket bredt på tværs af uddannelsesgrupper, *jf. figur 6.12*. Særligt uddannelsesgrupper, der før trak sig tilbage tidligere, har øget deres arbejdsmarkedsdeltagelse. Denne udvikling skyldes blandt andet efterlønnsreformen fra 1998, afskaffelsen af særordninger og tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Den seneste udvikling viser endvidere, at den gradvist højere efterlønsalder styrker beskæftigelsen år for år. De årgange, der ikke længere kan gå på efterløn som 60-årige, fortsætter i det store og hele på arbejdsmarkedet frem til den nye efterlønsalder.

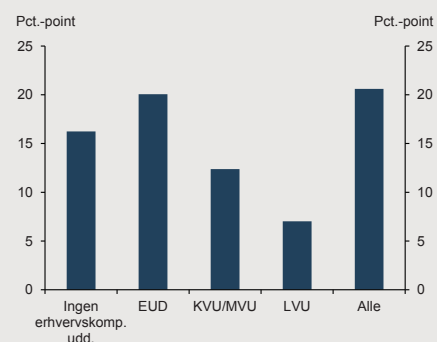
Det ligger i tråd med erfaringerne fra ophævelsen af tidligere særregler for seniorer på arbejdsmarkedet. Tidligere betød mulighederne for overgangsydelse og forlænget dagpenget, som blev indført i 90'erne, at beskæftigelsesfrekvensen for 50-59-årige var væsentligt lavere end for 40-49-årige. Ophævelsen af særreglerne forbedrede aldersgruppens beskæftigelse betydeligt, og i dag er merledigheden på dagpenge blandt 50-54-årige i forhold til yngre aldersgrupper helt væk. Merledigheden på dagpenge blandt 55-59-årige er ligeledes kraftigt reduceret.

Reduktionen i antallet af efterlønsmodtagere og nedbringelsen af ledigheden blandt 55-64-årige har samlet set ikke resulteret i øget tilgang til førtidspension. Der er derimod tegn på øget brug af fleksjobordningen – blandt andet som erstatning for førtidspension. I takt med at flere forbliver i arbejdsstyrken vil antallet af sygedagpengemodtagere i højere grad svare til antallet blandt yngre aldersgrupper.

Figur 6.11
Beskæftigelsesfrekvens fordelt på aldersgrupper, 2000-2014



Figur 6.12
Ændring i beskæftigelsen for 60-64 årige fordelt på uddannelse, 2000-2014



Kilde: Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik (RAS), Danmarks Statistik og egne beregninger.

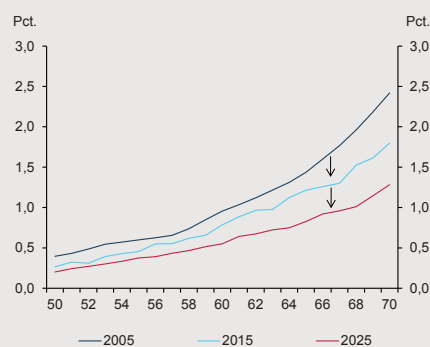
6A. Sund aldring

Stigende restlevetid og faldende aldersbetinget dødelighed giver sig udslag i, at ældre ikke bare har flere leveår, men også flere "gode" leveår – såkaldt sund aldring. Det skyldes, at den stigende levetid blandt andet afspejler mindre fysisk nedslidning, som følge af den teknologiske udvikling og ændret beskæftigelses- og uddannelsessammensætning i befolkningen, samt sundere levevis og den medicinske udvikling.

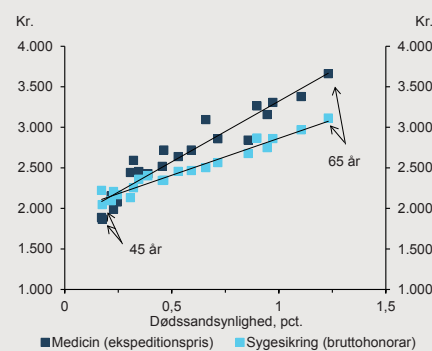
Stigende levetid afspejler, at de aldersspecifikke dødeligheder er reduceret og i Danmarks Statistiks prognose ventes disse at falde yderligere, *jf. figur 6A.1*. Mens døds sandsynligheden for eksempelvis en 65-årig i 2005 var 1,4 pct. er den i 2015 faldet til 1,2 pct., og den forventes at falde yderligere til 0,8 pct. i 2025.

Faldende aldersbetinget dødelighed og stigende restlevetid kan i sig selv være indikatorer på, at seniorer igennem de sidste årtier har fået et bedre helbred. I et givent år er der fx en klar sammenhæng mellem dødeligheden og andre helbredsindikatorer, fx de gennemsnitlige udgifter til medicin og sygesikring på hvert alderstrin, *jf. figur 6A.2*.

Figur 6A.1
Døds sandsynlighed i befolkningsprognosen for 50-70-årige i udvalgte år



Figur 6A.2
Sammenhæng mellem dødelighed og gennemsnitlige udgifter til medicin og sygesikring i 2014



Anm.: Baseret på Danmarks Statistiks befolkningsprognose fra maj 2016. Døds sandsynlighed angiver den 1-årige døds sandsynlighed for aldersgruppen.

Kilde: Danmarks Statistik, lovmodellens datagrundlag og egne beregninger.

En indikator på, at seniorer får flere år med godt helbred, når levetiden stiger, er udviklingen i 'gode leveår' - her målt ved den enkelte persons egen samlede vurdering af sit helbred sammenholdt med den forventede restlevetid.

Ifølge en undersøgelse fra Sundhedsstyrelsen er antallet af forventede restleveår med "fremragende, vældig godt eller godt helbred" blandt 65-årige steget fra 2010 til 2013 for både mænd og kvinder, *jf. tabel 6A.1*. Mænd kan i gennemsnit forvente 13,3 gode leveår fra 65-års alderen, mens kvinder kan forvente 14,3 gode leveår.

Antal gode leveår er steget proportionalt med den forventede restlevetid, idet de udgør en nogenlunde konstant (eller svagt stigende) andel af den samlede restlevetid ifølge undersøgelsen.

Tabel 6A.1
Forventede restleveår for 65-årige med "fremragende, vældig godt eller godt helbred"
(gode leveår)

	2010	2013
Mænd, 65 år		
Antal gode leveår	12,6	13,3
Andel af restlevetid med gode leveår (pct.)	77,5	78,6
Kvinder, 65 år		
Antal gode leveår	13,6	14,3
Andel af restlevetid med gode leveår (pct.)	70,9	72,4

Anm.: Opgørelsen af "gode leveår" kombinerer registerdata for dødelighed med spørgeskemaoplysninger om befolkningens helbredstilstand. Selvvurderet helbred er belyst med spørgsmålet *Hvordan synes du, dit helbred er alt i alt?*

Kilde: Sundhedsstyrelsen, Sundhedsprofil2010.dk.

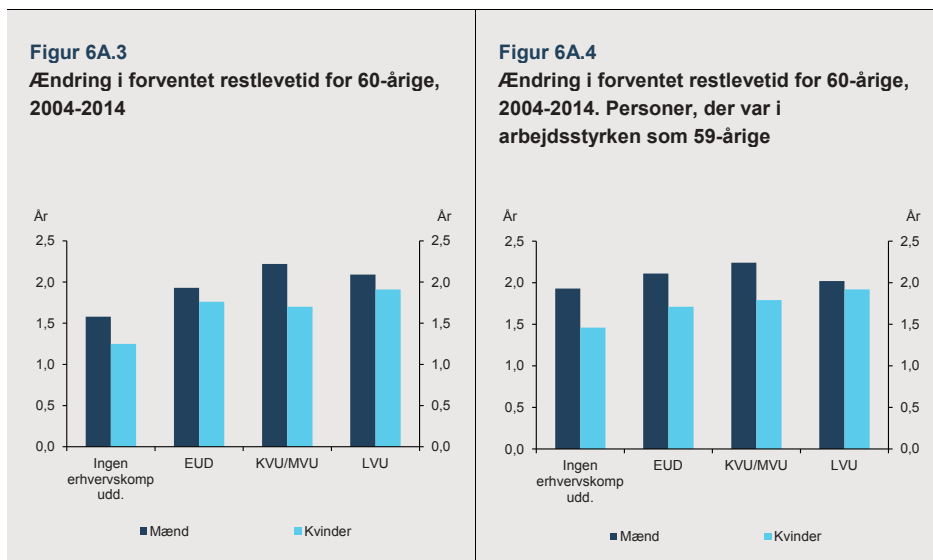
De senere års stigning i restlevetiden for 60-årige gælder både for mænd og kvinder. I perioden 2004 til 2014 er den forventede restlevetid fx steget med 2 år for mænd og 1,8 år for kvinder.

Tilsvarende viser en opdeling på hoveduddannelsesgrupper, at restlevetiden for 60-årige både er steget for ufaglærte og personer med korte og længerevarende uddannelser. For 60-årige er restlevetiden blandt faglærte og personer med en lang videregående uddannelse fx steget med omtrent 2 år i perioden 2004 til 2014, *jf. figur 6A.3*. Restlevetiden er i perioden steget mest for mænd med en kort eller mellemlang videregående uddannelse (2,2 år).

Den forventede restlevetid for personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse er ikke helt steget i samme omfang som for øvrige uddannelsesgrupper. Det skal blandt andet ses i lyset af, at førtidspensionister, som i gennemsnit har dårligere helbred, udgør en relativt stor andel af gruppen uden erhvervskompetencegivende uddannelse for personer over 60 år. Ser man udelukkende på personer, der var i arbejdsstyrken som 59-årige, er de uddannelsesmæssige forskelle i den forventede restlevetid for 60-årige mindre, *jf. figur 6A.4*.

Flere undersøgelser har dokumenteret, at forskellen i dødelighed mellem uddannelsesgrupper i meget høj grad kan forklares ved forskelle i de såkaldte KRAM-faktorer, det vil sige kost,

rygning, alkohol og motion. Rygning og alkohol kan således forklare hovedparten af udviklingen i dødeligheden mellem personer med kortest og længst uddannelse, *jf. fx Juel og Koch (2013), Social ulighed i dødelighed i Danmark gennem 25 år.*



Anm.: I 2004 var befolkningens uddannelsesniveau kun kendt frem til og med 82-års alderen. I beregningen af den forventede restlevetid er det derfor antaget, at de aldersspecifikke dødeligheder over 82 år er ens for alle uddannelsesgrupper. Det bidrager til at undervurdere de uddannelsesmæssige forskelle i den forventede restlevetid for 60-årige. Den forventede restlevetid er beregnet på baggrund af 2-årige dødelighedstavler baseret på døde i opfølgelsesåret og året efter. I figur 6A.4 er de uddannelsesopdelte dødeligheder for 60-82 årige opgjort for personer, der var i arbejdsstyrken som 59-årig.

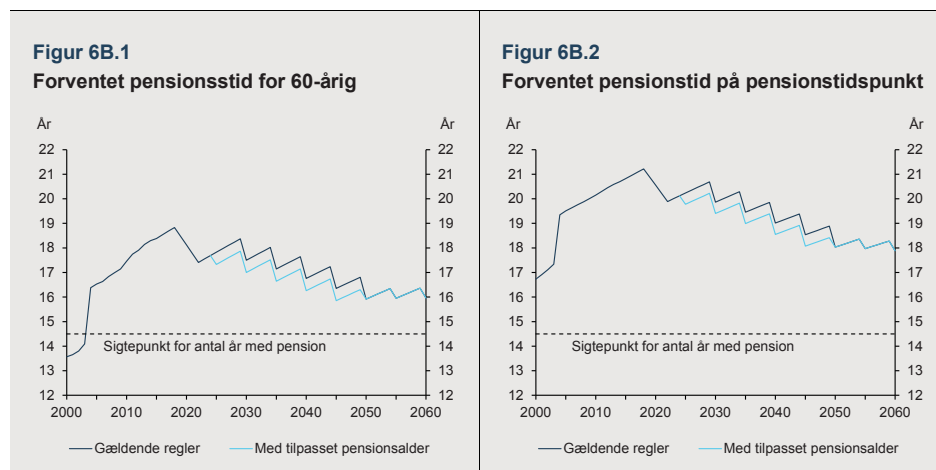
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

6B. Forventet pensionsperiode

Folkepensionsalderen indekseres hvert femte år i forhold til stigninger i levetiden med et varsel på 15 år (efter gældende regler). Levetidsindekseringen sigter på at ramme en forventet pensionsperiode på 14½ år målt med udgangspunkt i den forventede restlevetid for en 60-årig.

I praksis fastsættes folkepensionsalderen på beslutningstidspunktet ved at beregne et sigtepunkt for pensionsalderen som middellevetiden for en 60-årig observeret i de to år før beslutningstidspunktet fratrukket 14½ år. Hertil lægges 0,6 år, som levetiden forudsættes at stige over varselsperioden. Hvert femte år levetidsindekseres folkepensionsalderen med nul, ½ eller højst et år af gangen, såfremt pensionsperioden med den fastsatte nye pensionsalder ikke falder under sigtepunktet på 14½ år (afrundet til nærmeste halve år). Hvis middellevetiden over varselsperioden stiger hurtigere end de 0,6 år, vil den faktiske pensionsperiode blive længere end den på beslutningstidspunktet forventede pensionsperiode.

Figur 6B.1 viser den forvende pensionstid under de gældende regler og med tilpasset pensionsalder. Pensionsperioden er målt som folkepensionsalderen i det aktuelle år fratrukket middellevetiden for en 60-årig i det samme år. Middellevetiden er her beregnet på baggrund af de forventede overlevelsessandsynligheder opgjort for alle aldersgrupper i det enkelte år (tværsnit). Det svarer til den opgørelse af pensionsperioden, som reglerne for levetidsindeksering er baseret på, jf. ovenfor.



Anm.: I figur 6B.1 er pensionstiden opgjort middellevetiden for en 60-årig fratrukket folkepensionsalderen i det samme år, hvor middellevetiden er beregnet på baggrund af de forventede overlevelsessandsynligheder opgjort for alle aldersgrupper i det enkelte år (tværsnit).

I figur 6B.2 er pensionstiden opgjort middellevetiden ved pensionsalderen fratrukket folkepensionsalderen i det samme år, hvor middellevetiden er beregnet på baggrund af de faktisk forventede overlevelsessandsynligheder i løbet af pensionsperioden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den forventede pensionstid ligger også på sigt over sigtepunktet på 14½ år, da levetiden i prognosen stiger hurtigere over varselsperioden end de forudsatte 0,6 år.

I praksis må pensionsperioden imidlertid forventes at blive længere. Det skyldes *de/s*, at der sker en stigning i den forventede levetid fra det 60. år og til pensionstidspunktet, som eksempelvis er 65 år i 2016. Og *de/s* at der også sker en stigning i den forventede levetid i løbet af pensionsperioden. I *figur 6B.2* tages højde for disse to faktorer ved at opgøre den forventede pensionsperiode som middellevetiden ved pensionsalderen fratrukket folkepensionsalderen i det samme år, hvor middellevetiden er beregnet på baggrund af de faktisk forventede overlevelsessandsynligheder, som personen vil have i løbet af pensionsperioden.

Forskellen i de to opgørelser er relativ stor. Fx er den forventede middellevetid for en 60-årig knap 85 år i 2025, hvis middellevetiden beregnes som i *figur 6B.1*. Middellevetiden for en 67-årig i 2025, som er pensionsalderen med de nuværende regler, er 87¼ år, hvis pensionsperioden opgøres som i *figur 6B.2*. Forskellen mellem den opgjorte pensionsperiode i *figur 6B.1* og den faktisk forventede pensionsperiode er således næsten 2½ år. Det vil sige, at generationer i gennemsnit kan forvente væsentligt længere tid på folkepension end opgørelsen i lovgivningen baseret på 60-åriges restlevetid dikterer.

6C. Bilagstabeller

Tabel B6.1
Forventet efterløns- og folkepensionsalder

	Gældende regler		Tilpasset pensionsalder	
	Efterlønsalder	Folkepensionsalder	Efterlønsalder	Folkepensionsalder
2015	61	65	61	65
2016	61½	65	61½	65
2017	62	65	62	65
2018	62½	65	62½	65
2019	63	65½	63	65½
2020	63	66	63	66
2021	63	66½	63½	66½
2022	63½	67	63½	67
2023	64	67	64 / 64½	67
2024	64	67	64½	67
2025	64	67	64½	67½
2026	64	67	64½	67½
2027	65	67	65½	67½
2028	65	67	65½	67½
2029	65	67	65½	67½
2030	65	68	65½	68½
2031	65	68	65½	68½
2032	66	68	66½	68½
2033	66	68	66½	68½
2034	66	68	66½	68½
2035	66	69	66½	69½
2036	66	69	66½	69½
2037	67	69	67½	69½
2038	67	69	67½	69½
2039	67	69	67½	69½
2040	67	70	67½	70½
2041	67	70	67½	70½
2042	68	70	68½	70½
2043	68	70	68½	70½
2044	68	70	68½	70½
2045	68	71	68½	71½
2046	68	71	68½	71½
2047	69	71	69	71½
2048	69	71	69	71½
2049	69	71	69	71½
2050	69	72	69	72

Anm.: Fra 2030 fastsættes aldersgrænserne 1. juli under tilpasset pensionsalder. I 2022 er efterlønsalderen 64 år pr. 1. januar og 64½ år pr. 1. juli.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel B6.2
Forventet efterløns- og folkepensionsalder for forskellige årgange

	Alder pr. 1. januar 2016	Gældende regler			Tilpasset pensionsalder			Ændring		
		EL alder	FP alder	Antal år med efterløn	EL alder	FP alder	Antal år med efterløn	EL alder	FP alder	Antal år med efterløn
1956:1	59	62½	67	4½	62½	67	4½	0	0	0
1956:2	59	63	67	4	63	67	4	0	0	0
1957:1	58	63	67	4	63	67	4	0	0	0
1957:2	58	63	67	4	63	67	4	0	0	0
1958:1	57	63	67	4	63½	67½	4	+½	+½	0
1958:2	57	63	67	4	63½	67½	4	+½	+½	0
1959:1	56	63½	67	3½	64	67½	3½	+½	+½	0
1959:2	56	64	67	3	64½	67½	3	+½	+½	0
1960:1	55	64	67	3	64½	67½	3	+½	+½	0
1960:2	55	64	67	3	64½	67½	3	+½	+½	0
1961:1	54	64	67	3	64½	67½	3	+½	+½	0
1961:2	54	64	67	3	64½	67½	3	+½	+½	0
1962:1	53	64	67	3	64½	67½	3	+½	+½	0
1962:2	53	64	67	3	64½	67½	3	+½	+½	0
1963:1	52	65	68	3	65½	68½	3	+½	+½	0
1963:2	52	65	68	3	65½	68½	3	+½	+½	0
1964:1	51	65	68	3	65½	68½	3	+½	+½	0
1964:2	51	65	68	3	65½	68½	3	+½	+½	0
1965:1	50	65	68	3	65½	68½	3	+½	+½	0
1965:2	50	65	68	3	65½	68½	3	+½	+½	0
1966:1	49	65	68	3	65½	68½	3	+½	+½	0
1966:2	49	65	68	3	65½	68½	3	+½	+½	0
1967:1	48	66	69	3	66½	69½	3	+½	+½	0
1967:2	48	66	69	3	66½	69½	3	+½	+½	0
1968:1	47	66	69	3	66½	69½	3	+½	+½	0
1968:2	47	66	69	3	66½	69½	3	+½	+½	0
1969:1	46	66	69	3	66½	69½	3	+½	+½	0
1969:2	46	66	69	3	66½	69½	3	+½	+½	0
1970:1	45	66	69	3	66½	69½	3	+½	+½	0
1970:2	45	66	69	3	66½	69½	3	+½	+½	0
1971:1	44	67	70	3	67½	70½	3	+½	+½	0
1971:2	44	67	70	3	67½	70½	3	+½	+½	0
1972:1	43	67	70	3	67½	70½	3	+½	+½	0
1972:2	43	67	70	3	67½	70½	3	+½	+½	0
1973:1	42	67	70	3	67½	70½	3	+½	+½	0
1973:2	42	67	70	3	67½	70½	3	+½	+½	0
1974:1	41	67	70	3	67½	70½	3	+½	+½	0
1974:2	41	67	70	3	67½	70½	3	+½	+½	0
1975:1	40	68	71	3	68½	71½	3	+½	+½	0
1975:2	40	68	71	3	68½	71½	3	+½	+½	0
1976:1	39	68	71	3	68½	71½	3	+½	+½	0
1976:2	39	68	71	3	68½	71½	3	+½	+½	0
1977:1	38	68	71	3	68½	71½	3	+½	+½	0
1977:2	38	68	71	3	68½	71½	3	+½	+½	0
1978:1	37	68	71	3	68½	71½	3	+½	+½	0
1978:2	37	68	71	3	68½	71½	3	+½	+½	0
1979:1	36	69	72	3	69	72	3	0	0	0
1979:2	36	69	72	3	69	72	3	0	0	0

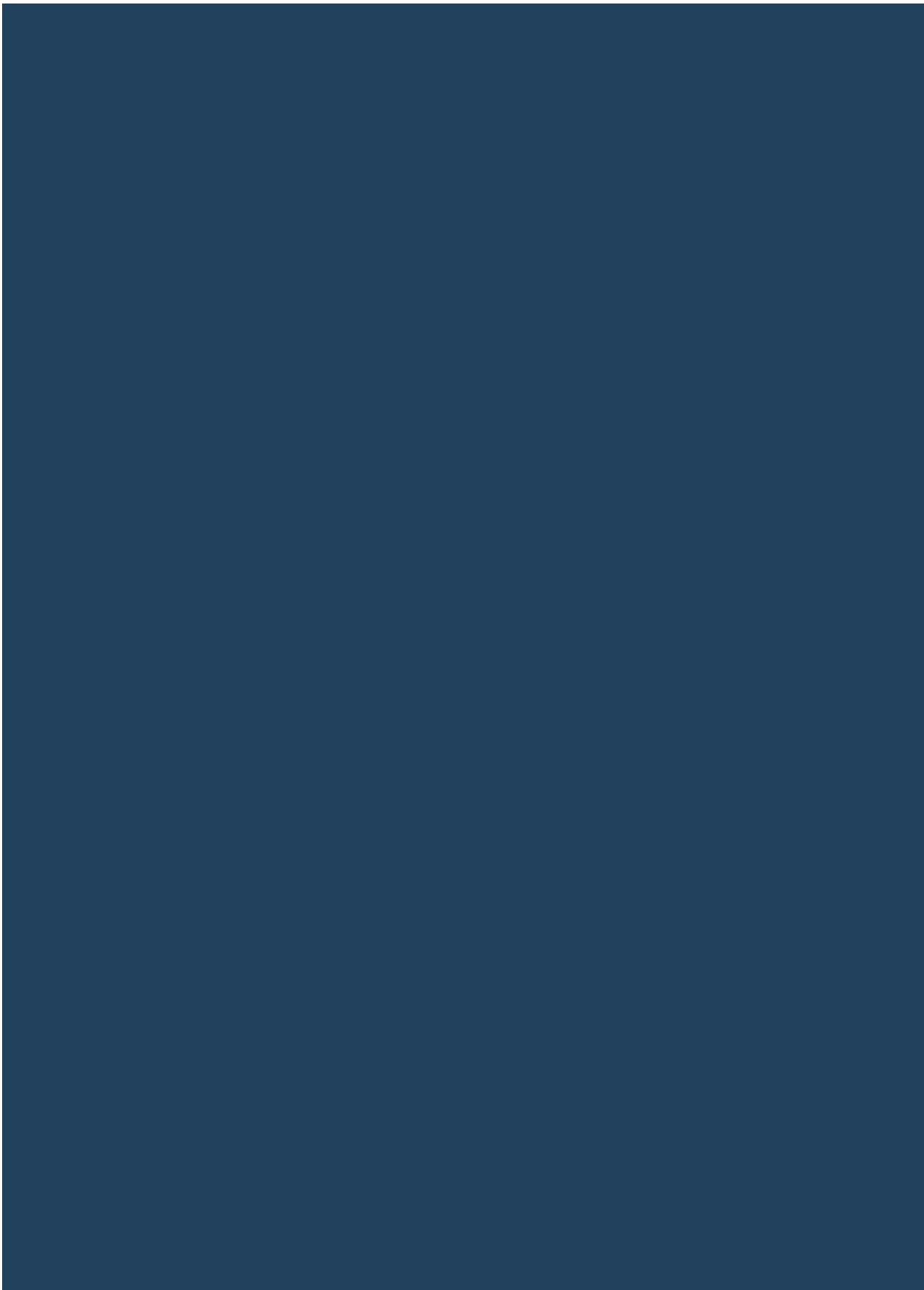
Tabel B6.2 (fortsat)

Forventet efterløns- og folkepensionsalder for forskellige årgange

	Alder pr. 1. januar 2016	Gældende regler			Tilpasset pensionsalder			Ændring		
		EL alder	FP alder	Antal år med efterløn	EL alder	FP alder	Antal år med efterløn	EL alder	FP alder	Antal år med efterløn
1980:1	35	69	72	3	69	72	3	0	0	0
1980:2	35	69	72	3	69	72	3	0	0	0
1981:1	34	69	72	3	69	72	3	0	0	0
1981:2	34	69	72	3	69	72	3	0	0	0
1982:1	33	69	72	3	69	72	3	0	0	0
1982:2	33	69	72	3	69	72	3	0	0	0
1983:1	32	69½	72½	3	69	72	3	-½	-½	0
1983:2	32	69½	72½	3	69½	72½	3	0	0	0
...										
1987:1	28	69½	72½	3	69½	72½	3	0	0	0
1987:2	28	70	73	3	69½	72½	3	-½	-½	0
1988:1	27	70	73	3	70	73	3	0	0	0
1988:2	27	70	73	3	70	73	3	0	0	0
...										
1991:1	24	70	73	3	70	73	3	0	0	0
1991:2	24	70	73	3	70	73	3	0	0	0
1992:1	23	71	74	3	70	73	3	-1	-1	0
1992:2	23	71	74	3	71	74	3	0	0	0
...										
1995:1	20	71	74	3	71	74	3	0	0	0
1995:2	20	71	74	3	71	74	3	0	0	0
1996:1	19	71½	74½	3	71	74	3	-½	-½	0
1996:2	19	71½	74½	3	71½	74½	3	0	0	0
...										
2000:1	15	71½	74½	3	71½	74½	3	0	0	0
2000:2	15	72	75	3	71½	74½	3	-½	-½	0
2001:1	14	72	75	3	72	75	3	0	0	0
2001:2	14	72	75	3	72	75	3	0	0	0
...										
2004:1	11	72	75	3	72	75	3	0	0	0
2004:2	11	72	75	3	72	75	3	0	0	0
2005:1	10	72½	75½	3	72	75	3	-½	-½	0
2005:2	10	72½	75½	3	72½	75½	3	0	0	0
...										
2009:1	6	72½	75½	3	72½	75½	3	0	0	0
2009:2	6	73	76	3	72½	75½	3	-½	-½	0
2010:1	5	73	76	3	73	76	3	0	0	0
2010:2	5	73	76	3	73	76	3	0	0	0

Anm.: Årgange markeret med blå får hævet deres aldersgrænser for efterløn og folkepension ift. gældende regler. Årgange markeret med grønt får sænket deres aldersgrænser. For årgange født fra 1967 og frem vil den faktiske efterløns- og folkepensionsalder afhænge af den fremtidige udvikling i middellevetiden for 60-årige.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



7. Styrket pensionsopsparing

7.1 Et godt pensionssystem skal gøres endnu stærkere

Det danske pensionssystem er internationalt anerkendt. Det anses generelt som et godt udgangspunkt for at levere rimelige og holdbare pensioner til hele befolkningen. Det gælder både i dag og i fremtiden.

Det skyldes blandt andet, at pensionen sikres af såvel offentlige pensioner, arbejdsmarkedspensioner og individuelle private pensionsordninger. Det skyldes også, at vi i kraft af reformer på tilbagetrækningsområdet er kommet godt i gang med at forberede os på, at der kommer flere ældre, og at levetiden stiger.

Pensionssystemet skal afbalancere en række hensyn. Det skal sikre et rimeligt forsørgelsesgrundlag i alderdommen for alle. Derfor får alle danskere folkepension uanset tidligere arbejdsmarkedstilknytning. Samtidig er det et vigtigt sigte, at pensionen skal stå i et passende forhold til indkomsten i arbejdslivet. Her spiller arbejdsmarkedspensionerne og den private pensionsopsparing en vigtig rolle. Endelig skal pensionssystemet bidrage til tryghed i tilfælde af uforudsete hændelser, fx tab af arbejdsevne eller hvis ens ægtefælle går bort.

Pensionssystemet er under stadig udvikling. De seneste årtier har været kendetegnet af en stærkt stigende udbredelse af arbejdsmarkedspensionerne. Arbejdsmarkedspensioner blev for alvor udbredt i starten af 1990'erne og medlemmernes bidrag til ordningerne er gradvist blevet hævet op igennem 1990'erne og 2000'erne. Der vil dog alligevel gå mange år, før alle, der er dækket af arbejdsmarkedspensioner, vil have indbetalt til ordningerne gennem et helt arbejdsliv. I de kommende årgange af pensionister bliver der en stadig større andel, som får en betydelig bidragsbaseret pensionsudbetaling og dermed højere levestandard.

Selv om pensionssystemet overordnet løser sine opgaver, er der udfordringer med indretningen af pensionssystemet. Og i takt med, at systemet løbende udvikler sig, skal det sikres, at samspillet mellem de forskellige pensionselementer ikke får utilsigtede virkninger på tilskyndelsen til at arbejde og til at spare op.

Den første udfordring er, at der stadig er for mange, som ikke – eller kun i ringe omfang – selv sparer op til pension. Det har ført til, at man taler om en såkaldt restgruppe, der ikke sparer nok op til egen pension. Manglende pensionsopsparing kan være et problem for den enkelte, der risikerer lav pensionsdækning og relativt små forbrugsmuligheder i alderdommen. Når man ikke har egen pensionsopsparing til at forsørge sig selv i alderdommen, indebærer det også, man bliver mere afhængig af de offentlige pensioner. Herunder også om der fremadrettet er politisk vilje til og mulighed for at finansiere offentlige pensioner, så de følger den generelle velstandsudvikling. Samtidig betyder en stor restgruppe, at de offentlige udgifter bliver større, fordi den manglende pensionsopsparing i høj grad bliver kompenseret gennem større offentlige overførsler, fx i form af pensionstillæg, ældrecheck og boligydelse. En

stor restgruppe giver derfor risiko for pres på finansieringen af de pensioner, som er en vigtig del af indkomstgrundlaget for mange i restgruppen.

En stor restgruppe betyder også, at de, der sparer op til pension, skal betale skat til finansieringen af offentlige pensionsydelse til en stor gruppe, der ikke har sparet op. Det er ikke rimeligt, og højere skatter svækker også tilskyndelsen til at arbejde for pensionsopparerne. Samtidig kan det svække opbakningen til arbejdsmarkedspensionerne, som er en central del af det danske pensionssystem og vigtige for den finanspolitiske holdbarhed. Tiltag der reducerer restgruppen er derfor med til at sikre bæredygtigheden af pensionssystemet.

Den anden udfordring ved pensionssystemet er en konsekvens af, at de offentlige ydelser aftrappes for pensionister, der har egen pensionsopsparing. Denne aftrapning kan betyde, at den privatøkonomiske tilskyndelse til pensionsopsparing bliver lav. Der kan derfor opstå situationer, hvor det bedre kan betale sig at spare op uden for pensionssystemet. Problemet, der kaldes samspilsproblemet, gælder især for personer, der ikke betaler topskat. Samspilsproblemet er størst sidst i arbejdslivet, hvor den manglende tilskyndelse til yderligere pensionsopsparing kan give tilskyndelse til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Samspilsproblemet forværres endvidere i længere perioder med lave renter, da dette reducerer gevinsten af den forholdsvis lempelige pensionsafkastbeskatning. Tiltag, der reducerer samspilsproblemet, vil bidrage til at sikre den private pensionsopsparing og derfor være med til at sikre bæredygtigheden af pensionssystemet.

Den tredje udfordring for pensionssystemet er risikoen for, at opsparing i aldersopsparing i vidt omfang erstatter anden pensionsopsparing. En sådan generel omlægning mod aldersopsparing vil forøge de offentlige udgifter til offentlige pensioner markant.

I modsætning til fradragsberettigede pensionsordninger (livrente og ratepension) giver aldersopsparing ikke anledning til aftrapning af offentlige pensionsydelse. Selvom aldersopsparing derfor ofte vil være mere attraktiv end fradragsberettigede pensionsordninger, benyttes aldersopsparing på nuværende tidspunkt i beskedent omfang. Dette er på trods af, at det med de gældende regler i princippet vil være muligt for langt de fleste at omlægge størstedelen af deres pensionsindbetalinger til aldersopsparing – herunder indbetalinger til arbejdsmarkedspension.

Et generelt skifte mod aldersopsparing vil være en meget vidtgående ændring af det danske pensionssystem. I praksis vil et sådant skifte undergrave den målretning af de offentlige pensionsydelse mod pensionister med lave indkomster, som er formålet med indkomstaftapningen. I dette tilfælde øges indkomstforskellene blandt fremtidens pensionister, og de offentlige udgifter til pensionsydelse vil som nævnt stige markant.

En yderligere konsekvens af en generel omlægning til aldersopsparing er, at beskatningen af de opsparede pensionsmidler vil ske på indbetalingstidspunktet frem for på udbetalingstidspunktet (som er tilfældet med de fradragsberettigede ordninger). Dermed brydes med det sunde princip, at skatteindtægterne falder efter pensionsalderen, hvor der er behov for dem til at dække offentlige udgifter til folkepension, sundhedsydelse, pleje mv.

På nuværende tidspunkt repræsenterer risikoen for en generel omlægning til aldersopsparing således en trussel mod nogle af de elementer, som gør det danske pensionssystem til et af verdens bedste. For at sikre bæredygtigheden af det danske pensionssystem er det nødvendigt at begrænse muligheden for at indbetale på aldersopsparing.

Regeringen lægger på denne baggrund op til en styrkelse af pensionssystemet og en sikring af systemets bæredygtighed. Dette skal blandt andet opnås ved at understøtte fundamentet for fortsat bred opbakning om arbejdsmarkedspensionerne. Regeringens forslag vil mindske restgruppen, styrke incitamentet til egen pensionsopsparing og forebygge en generel omlægning mod aldersopsparing.

Regeringens forslag indeholder tre centrale elementer, herunder initiativet PensionsBonus fra JobReformen:

- **Obligatorisk pensionsopsparing:** Der indføres obligatorisk pensionsopsparing for personer med ingen eller meget begrænsede pensionsindbetalinger. Frem mod 2025 reduceres denne gruppe ved at indfase af et obligatorisk pensionsbidrag på 2 pct. af indkomsten. Dette gælder for såvel overførselsmodtagere, lønmodtagere og selvstændige.
- **Målrkning af aldersopsparing mod sidste del af arbejdslivet:** Der indføres en ikke-fradragsberettiget livrente – en alderssparingslivrente – for personer, der højst har fem år til folkepensionsalderen, med højere loft for indskud end den nuværende aldersopsparing (50.000 kr. pr. år fremfor det nuværende loft, som i 2017 er på 29.600 kr.). For personer med mere end fem år til folkepensionsalderen nedsættes loftet for indskud til den eksisterende aldersopsparing til 5.000 kr. pr. år.
- **PensionsBonus:** Som en del af JobReformen indføres i sammenhæng med det målrettede jobfradrag en PensionsBonus. Den nye PensionsBonus svarer til, at det fulde fradrag er betinget på pensionsopsparing på fradragsberettigede ordninger for personer med en arbejdsindkomst over 300.000 kr. Tjenestemænd vil få det fulde fradrag.

Med den obligatoriske pensionsopsparing påbegyndes en reduktion af antallet af personer med ingen eller beskeden pensionsopsparing. Frem mod 2025 reduceres denne gruppe med 43.000 personer, igennem indfasning af et obligatorisk pensionsbidrag på 2 pct. af indkomsten hos denne gruppe. Hvis ordningen udbygges yderligere efter 2025, er der potentiale for en betydeligt større reduktion af antallet af personer med ingen eller beskeden pensionsopsparing på længere sigt. Ordningen vil medføre, at flere i højere grad vil bidrage til egen pension og dermed også bliver mindre afhængige af de fremtidige politikeres vilje til og mulighed for at finansiere de offentlige pensionsydelse.

Med ændringerne i reglerne for aldersopsparing målrettes denne ordning i højere grad pensionsopsparing, der foretages sidst i arbejdslivet. Dermed sikres tilskyndelsen til pensionsopsparing i den del af arbejdslivet, hvor samspilsproblemet for livrente og ratepension er størst, og hvor manglende tilskyndelse til pensionsopsparing kan bidrage til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Et loft på 5.000 kr. for indbetalinger tidligere i arbejdslivet sikrer på den ene side, at en generel omlægning til aldersopsparing ikke længere er en trussel mod pensionssystemet. På den anden side giver dette loft fortsat mulighed for at øge det samlede afkast af den enkeltes arbejdsmarkedspension igennem en (delvis) omlægning af pensionsindbetalinger. At alle fortsat har mulighed for en vis indbetaling til aldersopsparing sikrer samtidig, at

ingen oplever tilskyndelse til helt at undlade pensionsopsparing som følge af skatte- og overførselssystemet.

Den nye PensionsBonus indebærer, at personer med en indkomst over 300.000 kr. og forholdsvis lave pensionsbidrag får en større økonomisk tilskyndelse til at spare mere op til egen forsørgelse i alderdommen. For personer med mere betydelige pensionsbidrag – fx personer omfattet af arbejdsmarkedspensionerne – vil den nye PensionsBonus øge det samlede afkast af pensionsopsparingen. Den større gevinst ved bidrag til arbejdsmarkedspensionerne vil medvirke til at understøtte en fortsat bred opbakning til disse ordninger, som spiller en central rolle i det samlede danske pensionssystem.

De enkelte tiltag er nærmere beskrevet i afsnit 7.3 og effekterne er opsummeret i boks 7.1.

Ud over disse tiltag lempes reglerne for placering af private pensionsmidler i noterede aktier for pensionsordninger med skattepligtige udbetalinger.

Boks 7.1**Effekter af regeringens pensionstiltag****Færre personer med beskeden eller ingen pensionsopsparing**

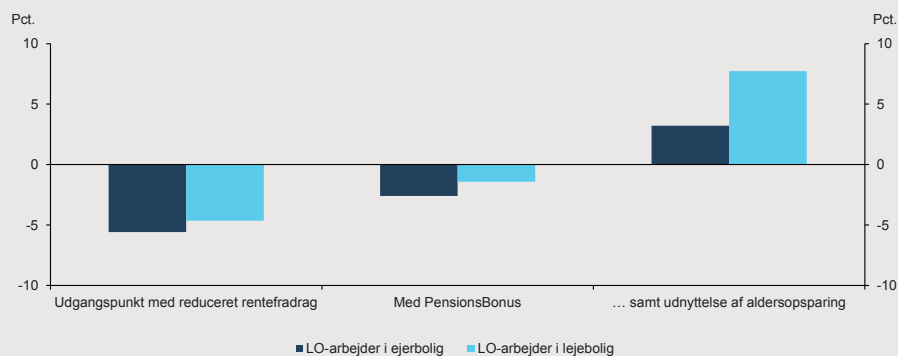
- Restgruppen reduceres med 43.000 personer frem mod 2025 med potentiale for betydeligt større reduktion, hvis ordningen udbygges herefter
- Vil være et første skridt i retning af at gøre de berørte mindre afhængige af offentlige pensionsydelse og den politiske vilje til og mulighed for at finansiere disse i fremtiden

Øget afkast af pensionsopsparing – herunder arbejdsmarkedspensionerne

- Afkastet af arbejdsmarkedspensionerne forbedres betydeligt. Det betyder en markant reduktion i samspilsproblemet for arbejdsmarkedspensioner, jf. også figur a
- I de sidste fem år op til pensionsalderen løses samspilsproblemet for alle
- Personer med ingen eller meget lave pensionsindbetalinger vil have tilskyndelse til pensionsindbetaling

Mere robust pensionssystem

- En generel omlægning af fradragsberettigede pensionsindbetalinger mod aldersopsparing forebygges og dermed fjernes en trussel mod pensionssystemets og de offentlige finansers holdbarhed
- Det større afkast ved arbejdsmarkedspensionerne styrker fundamentet for fortsat bred opbakning omkring et centralt element i det danske pensionssystem

Figur a**Merafkast ved indbetaling til arbejdsmarkedspension igennem et arbejdsliv sammenlignet med fri opsparing – virkningen af pensionstiltagene**

Anm.: Se afsnit 7.2 og 7.4 for uddybning af typeeksempler og beregning af merafkastet ved arbejdsmarkedspension sammenlignet med fri opsparing.

Tilskyndelsen til pensionsopsparing skal ses i sammenhæng med tilskyndelsen til at nedbringe af gæld. Danske husholdningers bruttogæld er høj i international sammenligning. Det hænger bl.a. sammen med, at pensionsdækningen er forholdsvis høj, således at behovet for at nedbringe fx boliggyld inden tilbagetrækning er mindre end i andre lande. Det er imidlertid også vigtigt for robustheden af den samlede privatøkonomi, at bruttogælden står i rimeligt forhold til indkomsten som erhvervsaktiv. Det er med til at reducere risikoen for insolvens i

forbindelse med uforudsete reduktioner i indkomsten. Dette er vigtigt, fordi pensionsopsparing er mindre likvid end andre former for opsparing og derfor vanskeligere kan anvendes i tilfælde, hvor der er likviditetsproblemer fx som følge af arbejdsløshed.

Det er på denne baggrund, at regeringen sammen med pensionselementerne i 2025-planen foreslår, at rentefradraget gradvist reduceres med 5 pct.-point, *jf. kapitel 3*. Et lavere rentefradrag vil mindske tilskyndelsen til høj gældssætning og den skattemæssige tilskyndelse til at optage gæld med henblik på at investere i ejerbolig sammenlignet med investering i andre aktiver. Endvidere vil et lavere rentefradrag øge opsparingen gennem nedbringelse af gæld, hvilket også betyder, at flere vil stå med en større nettoformue ved folkepensionsalderen.

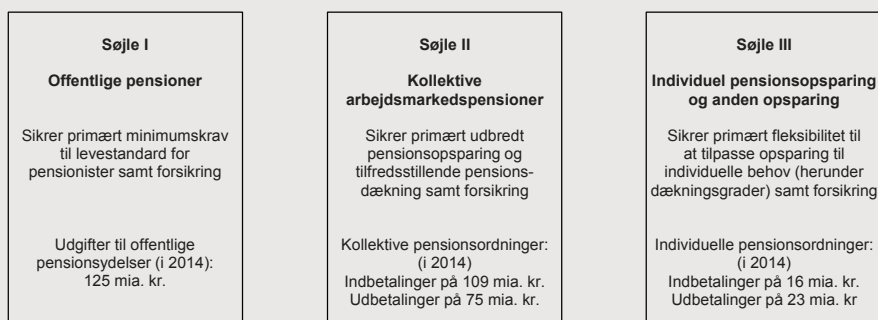
Et lavere rentefradrag trækker – isoleret set – i retning af, at det for personer med høj gæld bedre vil kunne betale sig at afdrage på gælden, fremfor at foretage (yderligere) pensionsindbetalinger.

Med regeringens pensionstiltag opnås, at afkastet af arbejdsmarkedspensioner (og de grundlæggende private pensionsopsparinger for personer uden arbejdsmarkedspension) styrkes. Derved sigter de samlede ændringer både imod, at forøge tilskyndelsen til at undgå høj gældssætning og afdrage på boliglån, og at den økonomiske gevinst ved pensionsopsparing – herunder i arbejdsmarkedspensionsordningerne – styrkes.

Pensionssystemet

Styrken i det danske pensionssystem er, at det er opbygget af tre hovedelementer – også kaldet søjler – som spiller sammen, og som tilsammen sikrer, at pensionssystemet opfylder centrale målsætninger, *jf. figur 7.1*. Det samlede pensionssystem sikrer således, at alle har pensionsindkomst, at den enkelte i vidt omfang har en rimelig pensionsdækning i forhold til tidligere indkomst, og at pensionssystemet også finansielt er robust over for ændringer i befolkningssammensætning og levetid.

Figur 7.1
De tre søjler i det danske pensionssystem



Søjle 1: Universelle ordninger

Den første søjle består af de offentlige pensioner. Disse omfatter folkepension og en række målrettede offentlige ydelser til ældre. De offentlige pensioner er primært finansieret gennem løbende skatteindtægter og betyder, at alle pensionister har et vist forsørgelsesgrundlag i hele pensionistilværelsen, uanset forudgående indkomst eller antallet af år med beskæftigelse.

Grundstenen i det offentlige pensionssystem er folkepensionens grundbeløb. Ud over folkepensionens grundbeløb har pensionister mulighed for at modtage en række offentlige ydelser, der er rettet mod personer med lave eller mellemstore indkomster. Disse afhænger derfor af egen indkomst, herunder udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner og private pensionsordninger.

Det drejer sig primært om folkepensionens pensionstillæg og den supplerende pensionsydelse (ældrechecken, som også afhænger af likvid formue). Dertil kommer en række målrettede ydelser såsom boligydelse, varme- og helbredstillæg mv., som udover indkomst også afhænger af konkrete udgifter til fx husleje, varme- eller sundhedsudgifter.

Søjle 2: Bidragsbaserede kollektive ordninger som led i et ansættelsesforhold

Den anden søjle består af de bidragsbaserede arbejdsmarkedspensioner, som er frivillige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, men obligatoriske for den enkelte, som er omfattet af overenskomsten. På det overenskomstdækkede arbejdsmarked indbetaler alle beskæftigede til disse pensionsordninger, som bidrager til en god dækning i pensionsalderen i forhold til erhvervsindkomsten i arbejdslivet.

Udbetalingerne fra arbejdsmarkedspensionerne er baseret på de foretagne indbetalinger og den opnåede forrentning, og de er således afhængige af såvel indkomsten som erhvervsaktiv som varigheden af tilknytningen til arbejdsmarkedet. Tilsvarende gælder for ATP, der omfatter beskæftigede både på og uden for det overenskomstdækkede arbejdsmarked.

Opsparingselementet i de kollektive arbejdsmarkedspensioner medvirker til at mindske den andel af de samlede pensionsudgifter, som er skattefinansieret. Dermed bliver udgifterne til de offentlige pensionsydelse mindre følsomme over for fx ændringer i den demografiske sammensætning af befolkningen sammenlignet med situationen, hvor det samme niveau for de samlede pensionsudbetalinger skulle finansieres fuldt ud af skatteindtægter.

Søjle 3: Frivillige ordninger og anden opsparing

Den tredje søjle består af individuel pensionsopsparing og anden privat opsparing. Personer, som ikke er omfattet af arbejdsmarkedspensioner, eller som har ønsker eller behov for at supplere disse, kan spare op til pension gennem privattegnede, individuelle pensionsordninger i banker eller pensionselskaber. De kan også spare op gennem anden privat opsparing, herunder i bolig eller værdipapirer.

Den betydelige målretning af de offentlige ydelser til pensionister med begrænsede indkomster medfører fx, at beskæftigede med relativt høje indkomster har behov for at supplere arbejdsmarkedspensioner med yderligere opsparing, hvis de vil sikre en god dækning i pensionsalderen.

Boks 7.2**Typer af bidragsbaserede pensionsopsparinger og deres udbetalingsprofiler**

Der findes forskellige typer bidragsbaserede pensionsopsparinger, som blandt andet adskiller sig med hensyn til udbetalingsprofiler og beskatningsforhold. Markedsafkastet på alle typer af pensionsopsparing beskattes med PAL-skat på 15,3 pct.

Livrente (livsvarig eller ophørende alderspension)

En livsvarig livrente er en forsikringsordning, som oprettes i pensionskasser eller livsforsikrings-selskaber, hvor udbetalingerne fortsætter resten af livet, uanset hvor lang tid personen lever. Til gengæld bortfalder pensionen ved dødsfald, og de efterladte modtager ikke yderligere udbetalinger, med mindre der er tegnet en forsikring, som garanterer udbetalinger i en vis periode til eksempelvis ægtefælle eller samlever. Personer, som lever kortere end forventet, er således med til at finansiere udbetalingerne til personer, som lever længere end forventet. Sidstnævnte opnår dermed et effektivt afkast, der overstiger markedsafkastet. Livsvarige livrenter fjerner dermed en del af den økonomiske usikkerhed forbundet med en ukendt levetid for den enkelte. Der kan også tegnes ophørende livrenter, hvor udbetalingerne sker over en begrænset periode på mindst 10 år. Her opnås ligeledes et effektivt afkast, som overstiger markedsafkastet givet overlevelse, men der er ikke i samme omfang en forsikring mod usikkerheden forbundet med ukendt levetid. Indbetalingerne på livrenter er fradragsberettigede i marginalskatten på indbetalingstidspunktet, mens udbetalingerne kommer til almindelig indkomstbeskatning samt indgår i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser.

Ratepension

Ratepensioner udbetales over en årrække på mindst 10 og højst 25 år. I tilfælde af dødsfald udbetales ratepensionen til de efterladte, og de kan oprettes hos både banker, pensionskasser og livsforsikrings-selskaber. Ligesom for en livrente er bidragene til en ratepension fradragsberettigede i grundlaget for indkomstskatten på indbetalingstidspunktet, mens udbetalingerne kommer til almindelig indkomstbeskatning samt indgår i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser. I 2017 kan der maksimalt indbetales 53.500 kr.

Aldersforsikring og -opsparing (siden 2013)

Aldersforsikringer og -opsparinger kan enten udbetales på én gang på pensionstidspunktet eller i flere omgange. Aldersopsparing (hos banker) udbetales til de efterladte i tilfælde af dødsfald, hvilket også gælder aldersforsikring (hos pensionskasser og livsforsikrings-selskaber), der dog også kan betinges på overlevelse indtil det aftalte udbetalingsstidspunkt. Bidrag til aldersforsikring og -opsparing er ikke fradragsberettigede på indbetalingstidspunktet, men til gengæld er udbetalingerne skattefrie og indgår ikke i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser. I hovedteksten henviser aldersopsparing til aldersforsikring og -opsparing under ét. I 2017 kan der med nuværende regler maksimalt indbetales 29.600 kr.

Kapitalpension (før 2013)

Kapitalpensioner kan enten udbetales på én gang på pensionstidspunktet eller i flere omgange. Ved dødsfald udbetales kapitalopsparinger til de efterladte, hvilket også gælder kapitalforsikringer, der dog også kan betinges på overlevelse indtil det aftalte udbetalingsstidspunkt. Siden 2013 er indbetalinger på kapitalpensioner ikke længere fradragsberettigede på indbetalingstidspunktet. Udbetalinger fra en kapitalpension beskattes med 40 pct. og indgår ikke i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser.

Pensionsinfo

Pensionsbranchen har udviklet et informationssystem, som giver let adgang til egne pensionsforhold på internettet. Den enkelte og dennes rådgivere kan dermed let opnå overblik over de forventede pensions-udbetalinger fra de forskellige pensionstyper ved forskellige tilbagetrækningsaldrer.¹

¹ Disse oplysninger kan tilgås med NemID på pensionsinfo.dk.

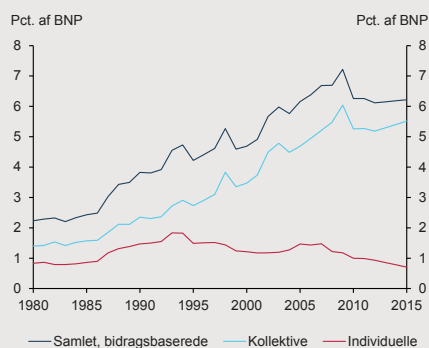
Udviklingen i det danske pensionssystem

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne har medført en betydelig stigning i indbetalingerne til kollektive pensionsordninger siden starten af 1980'erne, *jf. figur 7.2*. Denne stigning er slået igennem på de samlede indbetalinger til bidragsbaserede ordninger, som er knap tredoblet fra 1980 og frem til i dag. Siden starten af 1990'erne, hvor arbejdsmarkedspensionerne for alvor blev udbredt, er indbetalingerne til individuelle pensionsordninger omtrent halveret. Dette kan blandt andet skyldes, at arbejdsmarkedspensionerne i et vist omfang har fortrængt individuel pensionsopsparing.

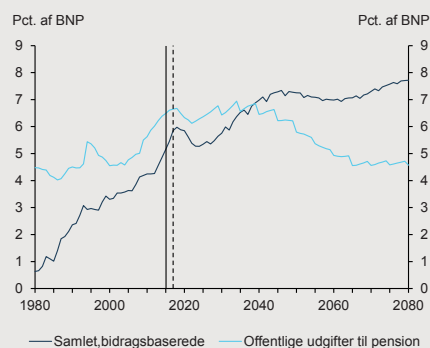
Der vil gå mange år, før alle pensionister, som er dækket af arbejdsmarkedspensioner, vil have indbetalt til disse ordninger med de nuværende bidragssatser i hele deres arbejdsliv. Først når dette er tilfældet, vil pensionssystemet være fuldt modnet, hvilket med uændrede bidragssatser vil ske omkring 2060 på indbetalingssiden og 2080 på udbetalingssiden.

I 1980'erne udgjorde de offentlige pensionsudbetalinger langt hovedparten af det samlede pensionssystem målt på de samlede udbetalinger, *jf. figur 7.3*. Siden da er betydningen af udbetalinger fra bidragsbaserede pensionsordninger steget kraftigt i takt med, at flere pensionister har indbetalt til disse gennem en større del af deres arbejdsliv.

Figur 7.2
Indbetalinger til kollektive og individuelle bidragsbaserede pensionsordninger



Figur 7.3
Fremskrivning af samlede udbetalinger fra bidragsbaserede pensionsordninger og udgifter til offentlige pensioner



Anm.: De kollektive pensionsordninger omfatter arbejdsgiveradministrerede ordninger, herunder arbejdsmarkedspensioner, Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), Den Særlige Pensionsfond, Lønmodtagernes Dyrtidsfond og Den Midlertidige Pensionsfond. De offentlige udgifter til pension omfatter folkepension og boligydelse. Ind- og udbetalinger for de bidragsbaserede ordninger er udglattet henover 2009 og 2013-2015, for at rense for ekstraordinære forhold, herunder udbetalinger af SP-opsparing og omlægninger af kapitalpensioner.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De stigende udbetalinger fra bidragsbaserede ordninger reducerer isoleret set udgifterne til de offentlige pensioner som følge af aftrapningen af navnlig pensionstillæg og ældrecheck. De offentlige udgifter er dog steget siden 2000, hvilket primært afspejler, at relativt store årgange er gået på pension samt at gennemsnitslevetiden er steget.

I 2015 udgør de bidragsbaserede pensionsudbetalinger således en væsentlig del af det samlede pensionssystem. Tendensen til, at udbetalingerne fra bidragsbaserede pensionsordninger udgør en stadig stigende del af det samlede pensionssystem, forventes at fortsætte mange år endnu. Udbetalingerne fra de bidragsbaserede ordninger ventes at overstige de offentlige pensioner fra omkring 2040, *jf. figur 7.3*. De offentlige pensioner vil dog fortsat udgøre en central del af det samlede pensionssystem.

7.2 Udfordringer i pensionssystemet

Selvom pensionssystemet overordnet set er velfungerende, kan det styrkes yderligere ved at tage hånd om de udfordringer, som det står overfor. Disse udfordringer omfatter som nævnt, at mange kun har begrænset eller ingen pensionsopsparing, at tilskyndelsen til pensionsopsparing kan være lav samt risikoen for en generel omlægning til aldersopsparing.

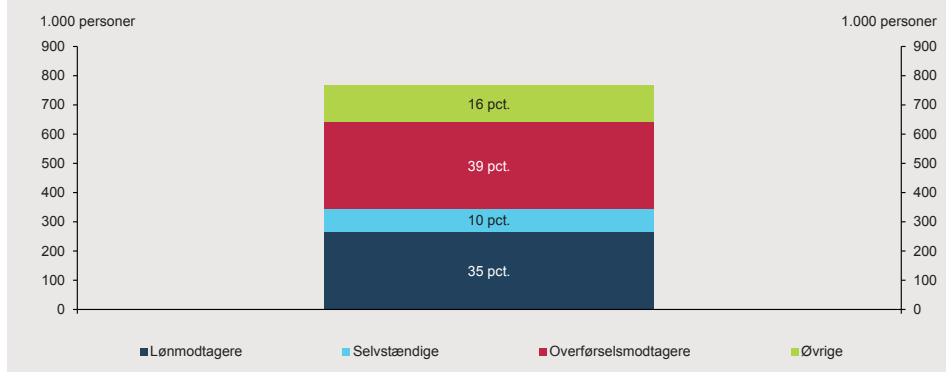
Mange har kun i ringe eller intet omfang egen opsparing til pension

En udfordring med den eksisterende indretning af pensionssystemet er, at der stadig er en gruppe af personer – den såkaldte restgruppe – som kun i ringe eller intet omfang sparer op til pension. Personer, der ikke foretager pensionsindbetalinger, findes primært inden for grupperne af selvstændige, overførselsmodtagere samt lønmodtagere uden for det overenskomstdækkede område.

Der findes ikke en entydig afgrænsning af, hvornår man sparer tilstrækkeligt op til pension. En mulig afgrænsning er, at man selv igennem arbejdslivet skal indbetale så meget til pension, at man i pensionisttilværelsen kan få en årlig udbetaling fra egen opsparing på 69.800 kr. Det er den beløbsgrænse for indkomst ud over folkepensionen, hvor man ikke er berettiget til ældrecheck. Pensionsopsparingen anses altså for utilstrækkelig hvis den har et omfang, som gør, at folkepensionen suppleres med hel eller delvis ældrecheck.

Med en sådan afgrænsning er det i dag over 750.000 personer i alderen 25-59 år, der (bedømt ud fra pensionsindbetalingerne de seneste fem år) ikke selv sparer tilstrækkeligt op, og derfor er i restgruppen, *jf. figur 7.4*.

Figur 7.4
Restgruppens sammensætning på arbejdsmarkedstilknytning



Anm.: Arbejdsmarkedstilknytningen er bestemt ud fra personens dominerende beskæftigelse i hver af årene 2009-2013, som opgørelsen af restgruppen er baseret på. Den årlige status er herefter summeret for hver kategori og divideret med 5. Dermed kan en person fx være 60 pct. lønmodtager og 40 pct. overførselsmodtager i den beragede periode, hvis personen har tre år med lønmodtager som dominerende arbejdsmarkedstilknytning og to år med overførselsindkomst som dominerende arbejdsmarkedstilknytning. Restgruppen omfatter personer der fra 2009-2013 har indbetalt mindre end, hvad der ved tilsvarende indbetalinger igennem et helt arbejdsliv vil svare til en udbetaling på 69.800 kr. som pensionist.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 33,3 pct. af befolkningen.

Restgruppen er en uhomogen gruppe, og at indgå i restgruppen på et givent tidspunkt er ikke ensbetydende med at have utilstrækkelig pensionsopsparing på pensioneringstidspunktet.

Nogle personer i restgruppen opnår i pensionsalderen en god pensionsdækning i forhold til tidligere indkomst via offentlige pensioner. En del har desuden mulighed for at trække på formue uden for pensionssystemet, når de når pensionsalderen. Men der er også nogle, som står over for et betydeligt fald i forbrugsmulighederne ved overgang til pension.²

Dertil kommer, at den del af befolkningen, der foretager normal pensionsopsparing, må betale højere skat for at finansiere højere offentlige pensionsydelse til de, der ikke har sparet nok op til at have et tilstrækkeligt grundlag for selvforsørgelse i alderdommen. Det risikerer på sigt at udhule opbakningen til, at man selv skal spare op via arbejdsmarkedspensionerne.

Begrænset tilskyndelse til pensionsopsparing i nogle tilfælde

Den anden udfordring for pensionssystemet er, at indkomstaftapningen af de offentlige pensionsydelse betyder, at den privatøkonomiske gevinst ved at spare op til pension i nogle tilfælde er beskeden. Specielt i årene op til pensionsalderen vil det for nogle bedre kunne betale sig at spare op på anden måde end i en pensionsordning, når der alene ses på til-

² Indkomstforhold og dækningsgrader for nuværende og fremtidige pensionister belyses nærmere i analysereport om det danske pensionssystem.

skyndelsen fra skatte- og overførselssystemet. Det skyldes, at man på den måde vil blive berettiget til en større offentlig pensionsydelse.

Det bemærkes dog, at den samlede økonomiske tilskyndelse til pensionsopsparing også påvirkes af en række andre forhold, *jf. boks 7.3*. Herunder vil der være usikkerhed om de fremtidige forhold som pensionist. Det kan i denne forbindelse givettryghed og sikkerhed at vide, at fx en arbejdsmarkedspension løbende sikrer tilstrækkelig opsparing til pension, selvom skatte- og overførselssystemet isoleret set trækker i retning af, at afkastet af ordningen begrænses.

Boks 7.3

Samlet økonomisk tilskyndelse til pensionsopsparing

Den økonomiske tilskyndelse til pensionsopsparing, som beskrives i dette kapitel, fokuserer på virkningen af skatte- og overførselssystemet. Det samlede økonomiske incitament til pensionsopsparing påvirkes imidlertid også af en række andre forhold. Således er den relativt lave PAL-skat principielt en kompensation for, at pensionsopsparing er bunden opsparing (idet der skal betales en afgift på 60 pct., hvis pensionen ønskes udbetalt i utide). Der er dog også forhold, som trækker i retning af at gøre pensionsopsparing mere fordelagtigt end anden opsparing, herunder:

1. Mulige (stordrifts-)fordele ved porteføljepleje og risikospredning i pensionskasser frem for individuelt
2. I tilfælde af uventet lave investeringsafkast indebærer livrente og ratepension i samspil med de offentlige overførsler en delvis forsikring: lavere pensionsformue kompenseres delvis af offentlige tillægsydelse.
3. Nogle kan have et ønske om at binde sig til pensionsindbetalinger, som er fastsat på et passende niveau. Denne binding kan have værdi for personer, der ikke er sikre på, hvor meget de bør spare op, eller gerne vil binde sig til, at de ikke efterfølgende omgør deres opsparingsbeslutning.
4. Generelt vil der være usikkerhed forbundet med, hvordan indkomst, formue, familie- og boligforhold, helbred mv. vil udvikle sig frem mod og efter pensionsalderen, hvilket vanskeliggør selvstændig planlægning af opsparingen for den enkelte. Pensionsordninger indeholder i modsætning til fri opsparing typisk ægtefælle- og invalidedækning og livrenter giver forsikring mod at opsparingen ikke slår til, hvis man lever længe. Således kan pensionsordninger bidrage til håndtere væsentlige aspekter af usikkerheden forbundet med langsigtet opsparing.

Den tilskyndelse til pensionsopsparing, som skatte- og overførselssystemet giver anledning til, spiller dog fortsat en vigtig rolle i forhold til det samlede afkast af indbetalinger til pensionsordninger.

Skatte- og overførselssystemet påvirker på flere måder tilskyndelsen til pensionsopsparing. På skattesiden gælder det fradragsværdien af pensionsindbetalinger, beskatning af det løbende pensionsafkast og beskatningen af pensionsudbetalinger, mens overførslerne i pensionsalderen påvirkes af egen pensionsopsparing, *jf. boks 7.4*.

Boks 7.4**Tilskyndelse til pensionsopsparing påvirkes af skatte- og overførselsregler**

Det privatøkonomiske tilskyndelse til pensionsopsparing fra skatte- og overførselssystemet afhænger af:

1. Fradragsværdien af pensionsindbetalinger
2. Lavere skat af pensionsafkastet i forhold til skat af anden fri opsparing
3. Skat af pensionsudbetalinger
4. Aftrapning af offentlige ydelser afledt af pensionsudbetalinger

For nogle grupper kan fradragsværdien (1) og den lavere beskatning af pensionsafkastet (2) ikke modsvare skatten og indkomstaftapningen på udbetalingstidspunktet (3+4). Det gælder hovedsageligt for personer, som ikke betaler topskat på indbetalingstidspunktet, hvor pensionsopsparingen typisk vil føre til aftrapning af de offentlige ydelser, og navnlig sidst i arbejdslivet, hvor gevinsten ved lavere afkastbeskatning opnås over en kortere årrække. Dette kaldes samspilsproblemet.

Indbetalinger til aldersopsparinger er ikke fradragsberettigede og udbetalinger fra ordningen er skattefrie. Derudover giver udbetalingerne ikke anledning til indkomstaftapning af offentlige pensionsydelser. Den relativt lave beskatning af pensionsafkast betyder derfor, at er skattemæssig tilskyndelse til pensionsopsparing på aldersopsparing, som altså ikke er omfattet af samspilsproblemet.

For personer, som er topskatteydere i arbejdslivet, vil der som hovedregel også være tilskyndelse til opsparing på fradragsberettigede pensionsordninger (livrente og ratepension). Dette skyldes, at den relativt lave pensionsafkastbeskatning og fradrag for indbetalingerne i topskatten typisk er tilstrækkelige til at opveje effekten af eventuel indkomstaftapning af offentlige ydelser på udbetalingstidspunktet.³

For personer, der ikke betaler topskat, er fradragsværdien af indbetalinger til de fradragsberettigede ordninger mindre. Derfor vil skatte- og overførselssystemet typisk give dem begrænset tilskyndelse til opsparing på disse pensionsordninger i en stor del af arbejdslivet, hvis de kan se frem til indkomstaftapning af offentlige ydelser som pensionist. Dette problem – kaldet samspilsproblemet – er størst sidst i arbejdslivet, hvor opsparingsperioden er kortest, og fordelene ved den relativt lave pensionsafkastbeskatning er mindst.

Tilskyndelsen til at indbetale til pensionsordninger skal ses i sammenhæng med alternative opsparingsmuligheder. For personer med gæld – fx i form af et boliglån – vil fordelene ved den lave pensionsafkastbeskatning for eksempel alt andet lige være mindre end for personer uden gæld. Det skyldes, at fradragsværdien af renteudgifter er lavere end beskatningen af positiv kapitalindkomst. Personer, der ikke betaler topskat, og som gennem hele livet har gæld af en vis størrelse, vil derfor typisk have større skattemæssig tilskyndelse til at nedbrin-

³ Som en del af JobReformen foreslås det at sænke topskatten med 5 pct.-point for topskatteydere med en indkomst op til 1 mio. kr. Dette ændrer dog ikke på, at ikke-topskatteydere (som der fokuseres på i dette kapitel) i langt højere grad er omfattet af samspilsproblemet.

ge denne gæld frem for at foretage pensionsopsparing. Det trækker i retning af at begrænse tendensen til høj bruttogæld.

Imidlertid har personer, der ikke betaler topskat og som afdrager på deres gæld – og dermed fx opbygger friværdi i deres bolig – med eksisterende regler også en begrænset tilskyndelse til pensionsopsparing fra skatte- og overførselssystemet. Hertil kommer, at begrænset eller ingen gæld ikke nødvendigvis er ensbetydende med større tilskyndelse til pensionsopsparing. Dette gælder særligt, hvis den begrænsede gæld skyldes valg af lejebolig frem for ejerbolig. Personer, der som pensionist kommer til at bo i lejebolig, vil nemlig typisk opleve, at pensionsudbetalinger giver anledning til aftrapning af boligydelsen som pensionist, hvilket isoleret set reducerer tilskyndelsen til pensionsopsparing. Det kan dog naturligvis være vanskeligt at forudsige sin boligsituation som pensionist – særligt når man står i starten af sit arbejdsliv.

En begrænset tilskyndelse til pensionsopsparing fra skatte- og overførselssystemet kan medvirke til, at det er forbundet med et forholdsvis beskedent afkast at indbetale til en arbejdsmarkedspension for personer, der ikke betaler topskat i løbet af arbejdslivet. Selvom pensionsopsparingsordninger generelt også indebærer øget tryghed gennem de tilknyttede forsikringsordninger, og andre positive elementer, *jf. boks 7.3*, kan et beskedent afkast af pensionsopsparing repræsentere en risiko i forhold til robustheden af det samlede pensionsystem, som i høj grad hviler på opbakningen til arbejdsmarkedspensionerne.

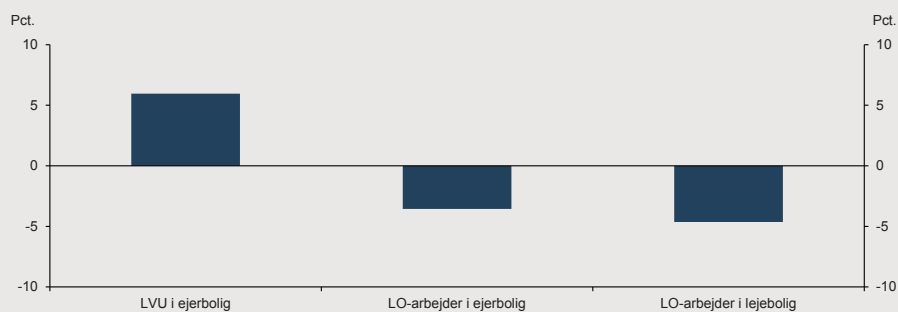
Afkastet af at indbetale til en fradragsberettiget arbejdsmarkedspension igennem et helt arbejdsliv kan illustreres for tre stiliserede typeeksempler. For disse typer sammenlignes afkastet af arbejdsmarkedspensionen med det afkast, der ville kunne opnås, hvis der i stedet blev sparet op i fri opsparing. Merafkastet af arbejdsmarkedspensionen opgøres efter skat og aftrapning af offentlige ydelser i pensionsalderen og sættes i forhold til de samlede indbetalinger til pensionsordningen før skat. Det beregnede merafkast afspejler udelukkende del af tilskyndelsen til pensionsopsparing, som skatte- og overførselssystemet giver anledning til.

Den første type, der betragtes, er en enlig person med en lang videregående uddannelse (LVU), som bor i ejerbolig uden børn og indbetaler 17 pct. af lønnen til en arbejdsmarkedspension. Derudover betragtes to enlige LO-arbejdere, som begge er uden børn og med pensionsindbetalinger på 12 pct. af lønnen. Den ene bor til leje, mens den anden bor i ejerbolig. Personerne i ejerboliger opbygger i løbet af arbejdslivet en friværdi på 80 pct. af boligens værdi igennem afdrag på boliglånet.

Personen med lang videregående uddannelse er topskatteyder igennem en stor del af arbejdslivet. For denne person sikrer fradraget i topskatten i kombination med den lave pensionsafkastbeskatning, at indbetalinger til arbejdsmarkedspensionen er forbundet med et merafkast sammenlignet med fri opsparing svarende til knap 6 pct. af de samlede indbetalinger, *jf. figur 7.5*. For personen med lang videregående uddannelse giver skatte- og overførselssystemet således isoleret set anledning til en økonomisk fordel ved at spare op via arbejdsmarkedspensionen.

Figur 7.5

Merafkast ved arbejdsmarkedspension i forhold til fri opsparing opgjort i pct. af de samlede indbetalinger



Anm.: Figuren viser forskellen mellem de tilbagediskonterede fremtidige udbetalinger (efter skat og indkomstaftapning af offentlige pensionsydelse) fra arbejdsmarkedspension og en tilsvarende fri opsparing sat i forhold til indbetalingerne før skat. Personerne er beskæftigede fra de er 25 til de er 67 år. Indkomstprofilen for LVU'eren og LO-arbejderne er baseret på hhv. tværsnit for LVU'ere og faglærte fra lovmodellen. For LO-arbejdernes vedkommende skaleres indkomstprofilen, så det gennemsnitlige niveau stemmer med niveauet for en enlig LO-arbejder uden børn i ejerbolig fra familietypermodellen. Personerne går på pension som 68 årige, hvorefter pensionsopsparingen udbetales (den frie opsparing forbruges) over 15 år. Typerne i ejerbolig køber en bolig som 25 årig til omtrent 3,5 gange gennemsnitsindkomsten over livet, og der opbygges friværdi på 80 pct. over 30 år fra 35 års-alderen. Denne friværdi opretholdes efter pensionsalderen. Der er regnet med 2022-skatte regler igennem hele livsforløbene.

Kilde: Lovmodellens datagrundlag, Skatteministeriets familietypermodel og egne beregninger.

De to LO-arbejdere er ikke topskatteydere i løbet af arbejdslivet og opnår derfor et lavere fradrag for pensionsindbetalingerne end personen med lang videregående uddannelse. Dette medvirker blandt andet til, at LO-arbejderen i ejerbolig ville have oplevet højere afkast af sin opsparing, hvis han havde sparet op uden for pensionssystemet – herunder i form af større afdrag på boliggælden og opbygning af fri formue. Det tabte afkast ved opsparing i arbejdsmarkedspensionen svarer til ca. 3½ pct. af de samlede indbetalinger, jf. figur 7.5. Dette er på trods af, at han som udgangspunkt i betydeligt omfang afdrager på boliggælden i løbet af arbejdslivet og kan altså ikke tilskrives at han opretholder uhensigtsmæssig høj gældssætning hele livet.

Et mindreafkast ved pensionsopsparingen, som følge af skatte- og overførselssystemet, skal holdes op mod de øvrige fordele i form af mindre usikkerhed om fremtidige indkomstforhold, som også følger af pensionsopsparing på arbejdsmarkedspensionen. Hertil kommer, at det på et tidligt tidspunkt i livet kan være mere uklart end den stiliserede beregning giver indtryk af, hvorvidt indbetaling til en arbejdsmarkedspension igennem et helt arbejdsliv vil give anledning til et merafkast eller ej i forhold til fri opsparing. Dette skyldes blandt andet usikkerhed om fremtidige boligforhold, helbred mv.

For LO-arbejderen i lejebolig er arbejdsmarkedspensionen ligeledes forbundet med et lavere afkast end tilsvarende fri opsparing – i dette tilfælde svarende til ca. 4½ pct. af de samlede

indbetalinger, *jf. figur 7.5*. At forskellen i afkast er større for LO-arbejderen i lejebolig end for LO-arbejderen i ejerbolig er et udtryk for, at aftrapningen af boligydelsen efter pensionsalderen går forholdsvis hårdt ud over afkastet af arbejdsmarkedspensionen. Som ovenfor skal det lavere afkast dog holdes op mod blandt andet den øgede indkomstsikkerhed, der følger af pensionsopsparingen.

Typeeksemplerne illustrerer, at for personer, som ikke betaler topskat på indbetalingstidspunktet, giver de nuværende regler for beskattning og aftrapning af offentlige ydelser ikke i sig selv tilskyndelse til fradragsberettiget pensionsopsparing sammenlignet med fri opsparing, når der betragtes indbetalinger – svarende til de nuværende bidragssatser – over et helt arbejdsliv.

Det lavere nettoafkast ved pensionsopsparing på fradragsberettigede pensionsordninger (livrente og ratepension), som skatte- og overførselssystemet kan give anledning til, risikerer at medføre reduceret pensionsopsparing på disse ordninger, herunder som følge af vigende opbakning til arbejdsmarkedspensionerne og skift imod alternative opsparingsformer, som ikke er berørt af samspilsproblemerne.

Indbetalinger til arbejdsmarkedspensionerne kan ikke umiddelbart justeres af den enkelte, fordi bidragssatserne er fastsat i overenskomsterne. Inden for arbejdsmarkedspensionssystemet kan der dog være incitament til at flytte en del af indbetalingerne fra livrente til aldersopsparing, der som nævnt ikke er omfattet af samspilsproblemet. Dette er dog indtil videre sket i meget begrænset omfang.

Et skift mod aldersopsparing vil løse samspilsproblemet for den enkelte pensionsopparer, men et generelt skifte mod aldersopsparing repræsenterer en trussel mod det samlede danske pensionssystem, *jf. nedenfor*. Ved skift til den nuværende aldersopsparingsordning vil den enkelte pensionsopparer også miste den forsikring mod ukendt levetid, som der ligger i de livsvarige udbetalinger fra en livrente. Derfor er der behov for nye tiltag, hvis samspilsproblemet skal håndteres samtidig med, at robustheden af det samlede pensionssystem sikres.

Den del af bruttolønnen, der indbetales til en arbejdsmarkedspension, er en del af den økonomiske gevinst ved at arbejde. Derfor er incitamentet til beskæftigelse lavere, når tilskyndelsen til pensionsopsparing er lav. Dette kan resultere i tidligere tilbagetrækning og reduceret arbejdsudbud i løbet af arbejdslivet.

Hidtil har opbakningen til arbejdsmarkedspensionerne været høj, hvilket især må ses på baggrund af, at de sikrer en god pensionsdækning for den enkelte. Og selv om der for den enkelte arbejdstager i nogle tilfælde kunne ligge en privatøkonomisk fordel i lavere indbetalinger til fradragsberettigede pensionsordninger, gælder dette ikke for lønmodtagere under ét. En eventuel reduktion af arbejdsmarkedspensionernes omfang eller væsentlig omlægning til aldersopsparing (se næste afsnit) ville føre til øgede offentlige pensionsudgifter. Disse ville skulle finansieres via øgede skatter, eller andre tiltag, der i sidste ende ville påhvile danske lønmodtagere og virksomhedsejeres indkomster.

Lønmodtagere og virksomheder under ét har derfor i sidste ende et positivt udbytte af et fortsat robust og velfungerende arbejdsmarkedspensionssystem, og for samfundet er det

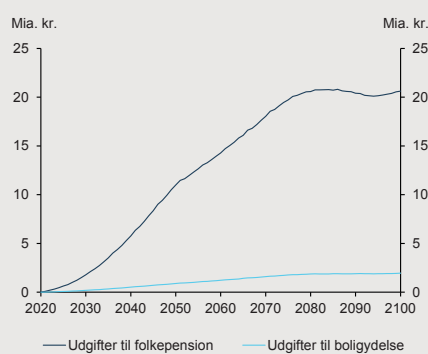
generelt en styrke, at privat opsparing udgør et betydeligt element i pensionssystemet. For den enkelte reducerer privat pensionsopsparing endvidere afhængigheden af offentlige pensionsydelse efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Risiko for generel omlægning mod aldersopsparing

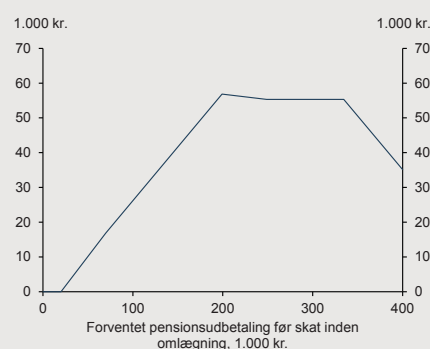
Den tredje udfordring for pensionssystemet er risikoen for en generel omlægning af pensionsopsparinger – herunder arbejdsmarkedspensioner – mod aldersopsparing. Da aldersopsparing på nuværende tidspunkt benyttes i forholdsvis begrænset omfang, vil en fuld udnyttelse af muligheden for indbetaling til aldersopsparing under de gældende lofter give anledning til en meget omfattende omlægning af de samlede pensionsindbetalinger.

Omlægning til aldersopsparing vil betyde, at den enkelte pensionsopsparer i vidt omfang kan undgå samspilsproblemet. Dette skyldes, at de opsparede midler efter omlægningen ikke vil give anledning til indkomstaftapning af de offentlige pensionsydelse, når de kommer til udbetaling. Denne egenskab ved aldersopsparing vil dog samtidig betyde, at de offentlige udgifter til pensionsydelse vil stige markant.

Figur 7.6
Stigning i offentlige udgifter til folkepension og boligydelse i risikoscenarie med generel omlægning til aldersopsparing



Figur 7.7
Stigning i samlet offentlig pension ved fuld omlægning til aldersopsparing efter størrelse af den opsparing, der omlægges fra



Anm.: I figur 7.7 inkluderer stigningen i offentlig pension både øget ældrecheck og pensionstillæg, og stigningen er opgjort før skat. Den maksimale omlægning er beregnet under antagelse af, at personer, der rammer loftet på 29.600 kr., er topskatteydere. Dermed vil en indbetaling til aldersopsparing på 29.600 kr. efter skat svare til en indbetaling på ca. 61.400 kr. før skat. Indbetales dette beløb årligt på en ratepension i løbet af arbejdslivet, giver det anledning til udbetalinger på knap 180.000 før skat, hvis ratepensionen udbetales over en 15 årig periode.

Kilde: Egne beregninger.

I et risikoscenarie, hvor der sker fuld omlægning af fradragsberettigede pensionsindbetalinger mod aldersopsparing, vil de offentlige udgifter til folkepension og boligydelse stige med over 20 mia. kr. på længere sigt, jf. figur 7.6. En sådan stigning i udgifterne til de offentlige pensionsydelse som følge af reduceret indkomstaftapning vil være skævt fordelt på de fremtidige pensionister. Således vil pensionister med betydelige pensionsopsparinger – det vil sige

opsparinger, der forventes at give udbetalinger i størrelsesordenen 200.000 til 300.000 kr. før skat⁴ – opleve de største stigninger i de offentlige pensionsydelse, *jf. figur 7.7*. Dette er et udtryk for, at et generelt skifte mod aldersopsparing i vidt omfang vil undergrave indkomstmåltreningen af de offentlige pensionsydelse.

Den væsentlige stigning i udgifter til offentlige pensionsydelse bidrager til, at holdbarheden af de offentlige finanser i risikoscenariet svækkes med knap 9 mia. kr. årligt. En sådan svækkelse indebærer en markant reduktion i robustheden af de offentlige finansers holdbarhed – herunder overfor usikkerheden omkring, hvorvidt de høje pensionsaldrer og lange arbejdsliv, som forudsættes i de langsigtede fremskrivninger, rent faktisk kan realiseres.

Da de opsparede midler på aldersopsparing beskattes på indbetalingstidspunktet fremfor på udbetalingstidspunktet, vil en omlægning mod aldersopsparing medføre en ganske betydelig fremrykning af skatteindtægter. I risikoscenariet vil denne fremrykning af skatteindtægter være i størrelsesordenen 30 mia. kr. Disse skatteindtægter kan ikke disponeres til skattelettelser eller offentligt forbrug uden at svække holdbarheden (yderligere), men skal spares op til det tidspunkt, hvor skattene ville være blevet betalt i fravær af fremrykning. Det vanskeliggør den finanspolitiske styring.

Fremrykningen af skatteindtægter betyder endvidere, at skatteindtægterne fra pensionsopsparingerne ikke længere vil falde samtidig med udgifterne til ældrepleje, sundhed og pensionsydelse, når folk er pensionister. Det vil gøre den offentlige saldo væsentlig mere følsom overfor stigninger i antallet af pensionister i forhold til erhvervsaktive (i et fuldt indfaset system).

En generel omlægning mod aldersopsparing vil således bryde med flere centrale principper i det danske pensionssystem.

7.3 Forslag til en styrkelse af pensionssystemet

Antallet af personer med ingen eller begrænset egen pensionsopsparing skal mindskes, tilskyndelsen til at spare op til egen pension skal styrkes, og risikoen for en generel omlægning til aldersopsparing skal forebygges. Derfor lægges der op til, at der indføres obligatorisk pensionsopsparing, og at adgangen til aldersopsparing målrettes personer tæt på pensionsalderen. Hertil kommer PensionsBonus i forbindelse med det målrettede jobfradrag, der indgår som en del af JobReformen.

Obligatorisk pensionsopsparing

Det foreslås, at der gradvist indføres en obligatorisk pensionsopsparing for personer uden (eller med lave) pensionsindbetalinger. Der lægges op til, at den obligatoriske opsparing

⁴ Når stigningen i offentlige pensionsydelse begynder at falde for store pensionsopsparinger, skyldes det, at store pensionsopsparinger ikke kan omlægges fuldt ud til aldersopsparing under loftet på 29.600 kr. Hvis den tilbageværende pensionsopsparing på fradragsberettigede pensionsopsparinger er tilstrækkelig stor, vil de offentlige pensionsydelse også efter omlægningen være fuldt aftrappet.

gradvist skal nå 2 pct. af indkomsten i 2025. I god tid inden 2025 skal der tages stilling til yderligere udbygning af den obligatoriske opsparing.

Ordningen skal omfatte både overførselsmodtagere, lønmodtagere og selvstændige. De obligatoriske pensionsbidrag indbetales som udgangspunkt til ATP.

For *overførselsmodtagere* betales opsparingen af den enkelte modtager ved, at 0,25 pct. af overførselsindkomsten i 2018 stigende til 2 pct. i 2025 indbetales på vegne af den pågældende overførselsmodtager. Folkepensionister, SU-modtagere og førtidspensionister, der indbetaler til Supplerende Arbejdsmarkedspension, er ikke omfattet af det obligatoriske pensionsbidrag.

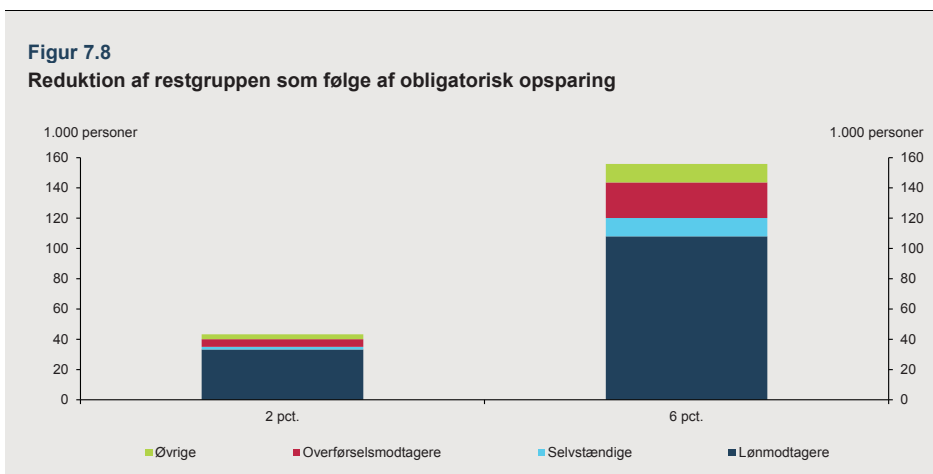
For *lønmodtagere* (i alderen fra 25 år til pensionsalderen) indføres i samme takt som for overførselsmodtagere en obligatorisk pensionsopsparing på 2 pct. frem mod 2025. Indbetalingen skal administreres af arbejdsgiverne og betales fuldt ud af den enkelte lønmodtager.

Arbejdsgiverne trækker 2 pct. af lønnen for alle ansatte, som i det pågældende ansættelsesforhold ikke i forvejen har arbejdsgiveradministrerede pensionsbidrag på mindst 6 pct. af lønnen (ekskl. nuværende ATP-bidrag). Arbejdsgiveren indbetaler beløbet til den obligatoriske ordning på vegne af den enkelte ansatte. Det nye obligatoriske pensionsbidrag reduceres dog således, at det samlede arbejdsgiveradministrerede pensionsbidrag (obligatorisk og øvrige bidrag) ikke overstiger 6 pct. af lønnen.

Lønmodtagere, for hvem der allerede indbetales mindst 6 pct. på en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, vil ikke blive omfattet af den nye obligatoriske ordning. Tilsvarende vil tjenestemænd ikke blive omfattet af ordningen.

For *selvstændige* erhvervsdrivende og honorarlønnede skal gælde samme regler om indfasning og aldersafgrænsning som for lønmodtagere. I forbindelse med årsopgørelsen opgøres, om der i løbet af indkomståret er indbetalt et beløb på fradragsberettigede pensionsordninger svarende til 2 pct. af indkomsten⁵. Hvis der er indbetalt mindre end 2 pct., skal den enkelte indbetale et obligatorisk pensionsbidrag på 2 pct. af indkomsten. Dette bidrag reduceres dog således, at de samlede fradragsberettigede pensionsindbetalinger (obligatorisk og øvrige bidrag) ikke overstiger 2 pct. af indkomsten.

⁵ For selvstændige indbetales kun op til 2 pct. og ikke op til 6 pct. som for lønmodtagerne. Dette skyldes, at selvstændige selv frit kan vælge deres pensionsindbetalinger. Dermed har de fleksibilitet til helt eller delvist at modgå et eventuelt obligatorisk bidrag på 2 pct., som lægges oven i øvrig pensionsopsparing. I dette tilfælde risikeres, at den obligatoriske ordning i vidt omfang blot fortrænger frivillige indbetalinger.



Anm.: Se anmærkning til figur 7.4.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

En indfasning af obligatorisk pensionsopsparing til 2 pct. frem mod 2025 vil i første omgang medføre en begrænset reduktion af restgruppen, *jf. figur 7.8*. Et obligatorisk bidrag på 2 pct. er beskedent sammenlignet med arbejdsmarkedspensionerne – fx er bidragssatsen på LO/DA området på 12 pct. Dette skal dog ses som første skridt hen imod en ordning, der på sigt vil få større betydning i pensionssystemet. En eventuel yderligere udbygning af den obligatoriske opsparing besluttes i god tid inden 2025 og indføres over en længere periode. Dette er helt parallelt til opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne på DA/LO området, hvor bidragsprocenterne også gradvist blev optrappet over en længere periode, som led i de løbende overenskomster. Såfremt det besluttes at fortsætte udbygningen af den obligatoriske pensionsopsparing efter 2025 til fx 6 pct. af indkomsten, vil reduktionen af restgruppen blive væsentligt større, *jf. figur 7.8*.

Målrkning af aldersopsparing mod sidste del af arbejdslivet

Udbetalinger fra aldersopparingsordningen – hvor der ikke er fradragsret for indbetalinger – er skattefrie ved udbetaling og fører ikke til aftrapning af de offentlige ydelser til pensionister.

Derimod er udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger (livrente og ratepension) skattepligtige og medfører aftrapning af offentlige overførsler i pensionisttilværelsen. Dette samspilsproblem mindsker tilskyndelsen til at foretage egen pensionsopsparing. Samspilsproblemet er størst sidst i arbejdslivet, hvor opsparingsperioden er kortest, og hvor gevinsten ved den relativt lave pensionsafkastskat er lavest. Hertil kommer, at samspilsproblemet i denne del af livet kan give tilskyndelse til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, *jf. afsnit 7.2*.

På denne baggrund foreslås det at give mulighed for at indbetale op til 50.000 kr. årligt til en ikke-fradragsberettiget livrente – en aldersopparingslivrente – for personer sidst i arbejdslivet. I dag kan der maksimalt indskydes 29.600 kr. årligt til aldersopsparing uanset alder. Retten til det forhøjede indskud gælder de sidste fem år før folkepensionsalderen for personer, der ikke har påbegyndt udbetaling af fradragsberettigede pensionsordninger.

Et skifte i retning af opsparing i aldersopsparingslivrenten vil i vid udstrækning løse samspilsproblemet for mange pensionsopparere sidst i arbejdslivet. Til gengæld vil et generelt skifte til den eksisterende aldersopsparing kraftigt modvirke målretningen af offentlige pensionsydelse mod pensionister med lave indkomster. Dermed vil de offentlige udgifter til pensionsydelse stige markant under en sådan omlægning til aldersopsparing, hvilket svækker den finanspolitiske holdbarhed betydeligt, *jf. også afsnit 7.2.*

Det foreslås derfor også, at loftet for indskud på den eksisterende aldersopsparing sættes ned til 5.000 kr. årligt for personer, der har mere end fem år til folkepensionsalderen. For en ikke-topskatteyder svarer dette til ca. 8.700 kr. før skat og arbejdsmarkedsbidrag. Dette udgør omtrent en femtedel af indbetalingen til arbejdsmarkedspension for en typisk LO-arbejder. For personer med mindre end fem år til folkepensionsalderen sættes loftet for indbetalinger til den eksisterende aldersopsparing til 0 kr.

Samlet set betyder denne målretning af aldersopsparing mod personer sidst i arbejdslivet, at omlægning mod aldersopsparing ikke vil kunne opnå et omfang, som repræsenterer et problem for det samlede pensionssystem.

Bonus for pensionsindbetalinger

Som et yderligere tiltag til at mindske samspilsproblemet og øge det privatøkonomiske afkast af pensionsopsparing foreslås, som en del af JobReformen, en PensionsBonus for beskæftigede, der har indkomst over 300.000 kr., og som indbetaler til pension. Det øger afkastet efter skat for personer med pensionsindbetalinger, og samtidig øger det tilskyndelsen til opsparing for de beskæftigede, der har begrænsede pensionsindbetalinger i dag. Sidste gruppe får kun det fulde jobfradrag, hvis de øger deres pensionsindbetalinger, og dermed indføres en direkte økonomisk gevinst ved indbetaling til pension. Den tekniske udformning af forslaget er beskrevet i *boks 7.5.*

Boks 7.5 **PensionsBonus og målrettet jobfradrag**

Forslaget om en PensionsBonus skal ses i sammenhæng med forslaget om et målrettet jobfradrag på ekstra 30 pct. af den del af arbejdsindkomsten, der ligger over 150.000 kr., dog maksimalt et fradrag på 17.000 kr.

Det foreslås, at det målrettede jobfradrag aftrappes med 7,25 pct. af den del af arbejdsindkomsten, der overstiger 300.000 kr. Samtidig indføres en Pensionsbonus, som svarer til, at det målrettede jobfradrag for personer med en indkomst over 300.000 kr. gøres betinget af pensionsopsparing på fradragsberettigede ordninger. PensionsBonus indebærer et tillæg til grundlaget for jobdragdraget for den del af de årlige pensionsindbetalinger på fradragsberettigede ordninger, der overstiger 21.700 kr. efter arbejdsmarkedsbidrag. Der kan maksimalt indgå pensionsindbetalinger svarende til 7,25 pct. af arbejdsindkomsten, og det maksimale tillæg udgør 17.000 kr.

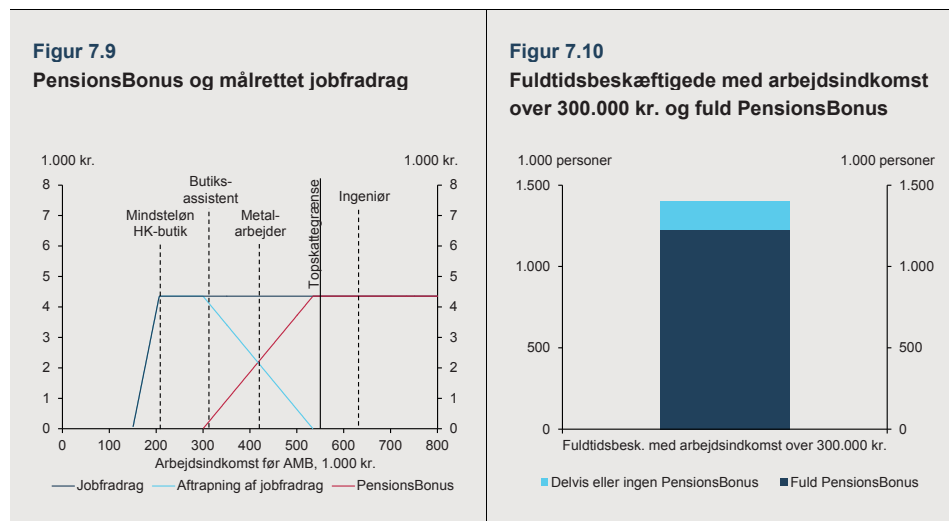
For tjenestemandsansatte vil få det fulde jobfradrag svarende til, at de modtager PensionsBonus, selvom de har særlige pensionsvilkår uden direkte pensionsindbetalinger.

Forslaget indebærer, at for personer med arbejdsindkomster over 300.000 kr. bortfalder det målrettede jobfradrag gradvis med stigende indkomst, hvis de ikke har indbetalinger til pension, *jf. figur 7.9*. Disse personer har dog mulighed for at opnå PensionsBonus for indbetalinger til fradragsberettigede pensionsordninger, som kan bringe dem op på det maksimale fradrag på 17.000 kr.

For personer med en arbejdsindkomst over 300.000 kr., og som indbetaler mindre end 7¼ pct. af indkomsten til pension (op til en indbetaling på 38.700 kr., som sikrer fuld PensionsBonus uanset indkomst), vil den nye PensionsBonus afhænge af størrelsen af pensionsindbetalingen.

For alle beskæftigede med en indkomst på over 300.000 kr. og tilstrækkelige pensionsindbetalinger opvejer den nye PensionsBonus præcist aftrapningen af det målrettede jobfradrag. Det målrettede jobfradrag og den nye PensionsBonus indebærer tilsammen en skattelempelse på et fast årligt kronebeløb på knap 4.500 kr. for fuldtidsbeskæftigede med arbejdsindkomster mellem 207.000 kr. og 300.000 kr. samt for fuldtidsbeskæftigede med arbejdsindkomster over 300.000 kr. og tilstrækkelige indbetalinger til pension.

Langt hovedparten af de fuldt beskæftigede med en arbejdsindkomst over 300.000 kr. har pensionsindbetalinger, som er tilstrækkelige til at opnå fuld PensionsBonus, *jf. figur 7.10*. Det er således kun omkring knap 15 pct. af de fuldtidsbeskæftigede med arbejdsindkomster over 300.000 kr., der skal øge deres pensionsindbetalinger, hvis de vil have det fulde udbytte af PensionsBonus.



Anm.: I figur 7.9 er arbejdsindkomsten opgjort efter arbejdsgiveradministrerede indbetalinger til pension. Der er i figur 7.9 taget udgangspunkt i en gennemsnitlige kommuneskatteprocent på 25,6 pct.

Topskattegrænsen er vist med udgangspunkt i 2022-skatteregler omregnet til indkomstniveau for AM-bidrag.

Kilde: Egne beregninger.

7.4 Større afkast af pensionsopsparing

De foreslåede ændringer i pensionssystemet er blandt andet rettet mod at forøge afkastet af at indbetale til pension for den enkelte. Dette er både et vigtigt element i forhold til at fastholde opbakningen omkring arbejdsmarkedspensionerne og i forhold til at opnå, at flere sparer mere op til egen alderdom.

Med den nye PensionsBonus og måltretningen af aldersopsparing opnås, at

- Det samlede afkast efter skat af arbejdsmarkedspensioner og tilsvarende private pensionsordninger styrkes betydeligt. Dermed sikres, at hovedparten af de personer, som ikke betaler topskat, vil få en større fordel af indbetalinger til en arbejdsmarkedspension fremfor at spare op til alderdommen udenfor pensionssystemet.
- Alle – herunder personer med arbejdsmarkedspensioner – får tilskyndelse til yderligere pensionsopsparing i de sidste fem år op til folkepensionsalderen. Dermed styrkes også tilskyndelsen til fortsat deltagelse på arbejdsmarkedet fremfor tidlig tilbagetrækning.
- Personer med lave eller ingen pensionsindbetalinger sikres tilskyndelse til pensionsopsparing

Afkastet af den samlede pensionsopsparing

Regeringens forslag om indførelse af en PensionsBonus og forslaget om måltretning af alderspensioner har til blandt andet til formål at styrke nettoafkastet af at indbetale til arbejdsmarkedspensioner igennem et helt arbejdsliv – og dermed vil skatte- og overførselssystemet i højere grad understøtte opbakning til arbejdsmarkedspensionerne.

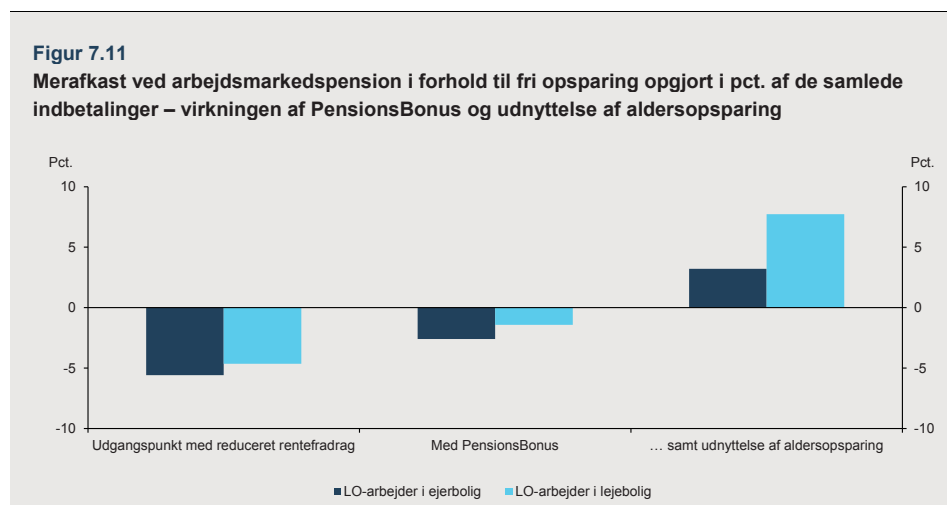
Personer, der er dækket af arbejdsmarkedspensionerne, vil typisk kunne omlægge hele pensionsopsparingen til den nye aldersopparingslivrente i de sidste 5 år op til pensionsalderen. Derudover vil de som hovedregel have tilstrækkelige fradragsberettigede pensionsindbetalinger til at opnå fuld PensionsBonus tidligere i arbejdslivet. Det vil også være tilfældet efter der eventuelt omlægges 5.000 kr. (efter skat) til aldersopsparing. Både den nye PensionsBonus og en omlægning af fradragsberettigede pensionsindbetalinger til aldersopsparing under de nye lofter vil bidrage til at øge det samlede afkast af arbejdsmarkedspensionen.

Virkingen af regeringens pensionstiltag på det samlede afkast af indbetaling til en arbejdsmarkedspension kan illustreres ved typeeksemplerne med en LO-arbejder i henholdsvis ejer- og lejebolig. I begge tilfælde betyder de eksisterende regler, at set over et helt arbejdsliv giver fri opsparing højere nettoafkast end den fradragsberettigede pensionsopsparing, *jf. afsnit 7.2.*

Den samlede virkning af regeringens udspil på merafkastet af en arbejdsmarkedspension sammenlignet med fri opsparing kan opdeles tre: Et bidrag fra reduceret rentefradrag, *jf. kapitel 3*, som sænker afkastet af pensionsopsparingen for ejeren set i forhold til at afdrage mere på boliglånen. Et yderligere bidrag fra den nye PensionsBonus, som direkte giver en gevinst ved at have fradragsberettigede pensionsindbetalinger, og et tredje bidrag fra udnyttelse af aldersopsparing (op til de nye lofter) fremfor fradragsberettigede ordninger, hvilket medfører, at en del af pensionsopsparingen ikke giver anledning til indkomstaftapning af offentlige ydelser ved udbetaling. Også dette bidrag forøger afkastet af pensionsopsparing.

Den nye PensionsBonus mere end halverer forskellen i afkastet af arbejdsmarkedspensionen og fri opsparing fra udgangspunktet med reduceret rentefradrag for begge lønmodtagere i typeeksemplet, *jf. figur 7.11*.

Hvis de fradragsberettigede pensionsindbetalinger flyttes til den nye aldersopparingslivrente i de sidste fem år inden folkepensionsalderen, og der tidligere i arbejdslivet omlægges 5.000 kr. (efter skat) om året til aldersopparing, opnås endnu et betydeligt bidrag til forøgelse af merafkastet ved pensionsopsparing, *jf. figur 7.11*.



Anm.: Se anmærkning til figur 7.5. I figur 7.11 er der regnet med det lavere rentefradrag foreslået med JobReformen.

Kilde: Lovmodellens, Skatteministeriets familietypemodell og egne beregninger.

Den nye PensionsBonus og udnyttelse af aldersopparing op til de nye lofter giver anledning til en stigning i merafkastet af arbejdsmarkedspensionen relativt til fri opsparing på knap 9 pct. af indbetalingerne for LO-arbejderen i ejerbolig. For LO-arbejderen i lejebolig er det tilsvarende tal godt 12 pct. At stigningen i merafkastet er større for LO-arbejderen i lejebolig afspejler primært, at fraværet af aftrapning på aldersopparingen giver en større gevinst for LO-arbejderen i lejebolig end for LO-arbejderen i ejerbolig. Dette skyldes, at LO-arbejderen i lejebolig også aftrappes i boligydelsen ved siden af aftrapningen af pensionstillægget.

Regeringens forslag betyder, at der for ikke-topskatteydere, vil være en større fordel ved at bidrage til arbejdsmarkedspensionerne, når der ses over et helt arbejdsliv. Dette gælder både for ejeren og lejeren i typeeksemplerne. Dermed leveres et bidrag til at fastholde opbakningen om arbejdsmarkedspensionssystemet og gøre det mere robust.

For ikke topskatteydere med høj gæld – det vil sige negativ nettokapitalindkomst – gennem hele livet, vil indførelsen af PensionsBonus og målretningen af aldersopparingsordningen ligeledes forøge afkastet af pensionsopsparing sammenlignet med fri opsparing. I modsat retning trækker dog reduktionen af rentefradraget.

Det bemærkes, at målretningen af aldersopsparing mod slutningen af arbejdslivet indebærer en begrænsning af de samlede indbetalinger til ordningen, som det er muligt at foretage set over hele livet. Dette er nødvendigt for at fjerne den trussel, som en generel omlægning mod aldersopsparing repræsenterer, *jf. ovenfor*. Typeeksemplet illustrerer dog, at udnyttelse af muligheden for indbetaling til aldersopsparing under de nye lofter kan levere et pænt bidrag til at øge nettoafkastet af den samlede arbejdsmarkedspension sammenlignet med situationen, hvor der kun indbetales til fradragsberettigede pensionsordninger – hvilket på nuværende tidspunkt er tilfældet for langt hovedparten af arbejdsmarkedspensionerne.

Tilskyndelse til yderligere pensionsopsparing

I det foregående afsnit vurderedes spørgsmålet om der er skattemæssig fordel ved at bidrage til arbejdsmarkedspensioner igennem et helt arbejdsliv – og dermed om skatteregler og aftrapning af offentlige ydelser er indrettet så de understøtter opbakning til fradragsberettiget pensionsopsparing herunder arbejdsmarkedspensioner. Med regeringens forlag vil dette være tilfældet for en meget betydelig andel af både de nuværende og de fremtidige pensionsopparere. Der kan dog også være behov for ligeledes at styrke tilskyndelsen til at *forøge* indbetalingerne til pensionsordninger – særligt sidst i arbejdslivet.

Med de eksisterende regler er der et større afkast ved ekstra fri opsparing end ved ekstra pensionsopsparing i en forholdsvis lang periode i den sidste del af arbejdslivet for personer, der ikke betaler topskat. Derfor er der ikke tilskyndelse til at forøge indbetalingerne til pensionsopsparing for disse aldersgrupper.

Årsagen til at det især er sidst i arbejdslivet, at der ikke er skattemæssig tilskyndelse til pensionsopsparing hænger sammen med indretningen af skatte og aftrapningssystemet: Fordelen ved den lavere beskatning af afkastet på pensionsopsparing opnås over en længere periode, jo tidligere i livet indbetalingen foretages. Derfor er tilskyndelsen til at foretage pensionsindbetalinger størst først i arbejdslivet og mindst lige før tilbagetrækningsalderen.

Med målretningen af alderspensionsopsparingen i de sidste fem år op til folkepensionsalderen vil langt de fleste – herunder personer med arbejdsmarkedspensioner – kunne omlægge alle deres nuværende pensionsindbetalinger til aldersopparingslivrente (uden aftrapning af offentlige pensionsydelser) inden for loftet på 50.000 kr.⁶ I denne del af arbejdslivet sikres både gevinsten ved indbetalingerne til en arbejdsmarkedspension og tilskyndelsen til at foretage yderligere pensionsindbetalinger op til loftet over indbetalinger.

Den nye alderslivrentes effekt på tilskyndelsen til at spare op i de sidste fem år op til pensionsalderen kan illustreres ved at sammenligne merafkastet ved indbetalinger til ordningen med det tilsvarende merafkast på indbetalinger til en fradragsberettiget livrente i denne periode. For begge ordninger opgøres merafkastet som ovenfor i en sammenligning med fri opsparing og sættes i forhold til indbetalingerne før skat. I beregningerne indgår Pensions-Bonus ikke.

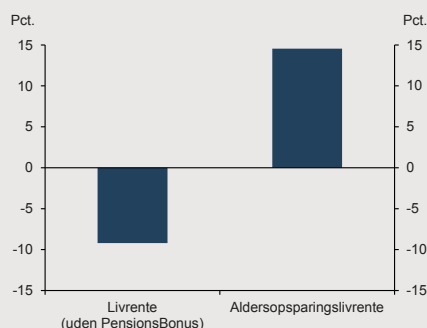
⁶ Det bemærkes at de 50.000 kr. er efter skat, og svarer derfor til ca. 80.000 kr. før skat for en ikke-topskatteyder og ca. 104.000 kr. for en topskatteyder.

For en person, der ikke betaler topskat, og som kan se frem til aftrapning af pensionstillægget som pensionist, er opsparing på en fradragsberettiget livrente – som nævnt – forbundet med et lavere afkast, end hvis der var tale om fri opsparing. Forskellen er på godt 9 pct. af de samlede indbetalinger før skat i de sidste fem år op til pensionsalderen, jf. figur 7.12. Aldersopsparende livrenten er derimod forbundet med et højere afkast end fri opsparing. Forskellen er på godt 14 pct. af de samlede indbetalinger før skat. Dermed øger den nye aldersopsparende livrente tilskyndelsen til pensionsopsparing i slutningen af arbejdslivet ganske betydeligt.

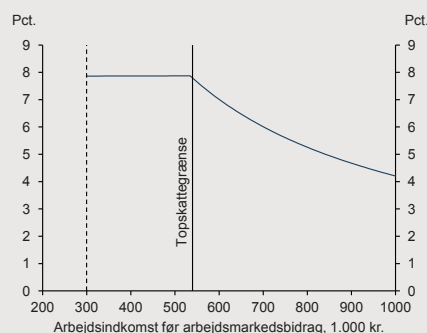
Ud over at håndtere samspilsproblemet i den del af arbejdslivet, hvor det er størst, sikrer dette også, at pensionssystemet ikke giver tilskyndelse til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet for nogle personer, fordi yderligere pensionsopsparing ikke i tilstrækkeligt omfang kan betale sig.

Forskellen i merafkastet på knap 24 pct.-point i figur 7.12 svarer til ca. 9.000 kr. årligt med en typisk LO-arbejders bidrag til arbejdsmarkedspension⁷. Denne forøgelse af gevinsten ved fortsat deltagelse på arbejdsmarkedet sikrer, at pensionssystemet ikke giver tilskyndelse til tidlig tilbagetrækning.

Figur 7.12
Nettoafkast ved pensionsindbetaling i slutningen af arbejdslivet sammenlignet med fri opsparing for ikke-topskatteyder, hvor pensionstillægget aftrappes som pensionist



Figur 7.13
Indbetaling til fradragsberettigede pensionsordninger, som sikrer fuld PensionsBonus, i pct. af arbejdsindkomsten



Anm.: I figur 7.12 ses der på indbetalinger i de sidste fem år op til pensionsalderen. Der antages (begrænset) negativ nettokapitalindkomst indtil pensionsalderen og (begrænser) positiv nettokapitalindkomst herefter. Forskellen på ca. 24 pct.-point mellem livrenten og aldersopsparende livrenten afhænger ikke af om dette ændres til negativ eller positiv nettokapitalindkomst i hele livet. I figur 7.13 er indbetalingsprocenten opgjort som indbetalingen, som sikrer fuld PensionsBonus, før AM-bidrag i forhold til arbejdsindkomsten før AM-bidrag. Topskattegrænsen er vist med udgangspunkt i 2022-skatte regler omregnet til indkomstniveau for AM-bidrag. Kilde: Egne beregninger.

⁷ For en LO-arbejder, der tjener 351.000 kr. før skat og arbejdsmarkedsbidrag (men efter arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger), vil et pensionsbidrag på 12 pct. til pension svare til knap 39.000 kr. efter AM-bidrag er fratrukket. En reduktion af den effektive beskatning af dette beløb med knap 24 pct.-point giver en gevinst efter skat på godt 9.000 kr.

Langt de fleste personer med arbejdsmarkedspensioner vil have indbetalinger til fradragsberettigede pensionsordninger, som er tilstrækkelige til at sikre fuld PensionsBonus. Dette vil også gælde, selvom der omlægges 5.000 kr. (efter skat) af bidraget til arbejdsmarkedspensionen til aldersopsparing. Når disse personer står mere end fem år før pensionsalderen, vil tiltagene altså ikke påvirke den lave tilskyndelse til *yderligere* pensionsindbetalinger.

Op til fem år før pensionsalderen vil personer, der ikke betaler topskat, og som kan se frem til aftrapning af offentlige pensionsydelser (fx pensionstillægget), således stadig i vidt omfang have større tilskyndelse til at nedbringe eventuel gæld frem for at supplere en arbejdsmarkedspension med indbetalinger til en frivillig pensionsordning. Dette vil dog på den anden side bidrage til at reducere de i forvejen høje bruttobelåningsgrader og gøre boligmarkedet mere robust.

Med regeringens tiltag medfører dog i vid udstrækning, at personer, der undgår høj gældssætning fx igennem afdrag på deres boliggyld, oplever en gevinst ved de samlede indbetalinger til en arbejdsmarkedspension (eller tilsvarende pension for personer, der ikke er dækket af de overenskomstbaserede ordninger). Den nye PensionsBonus og muligheden for indbetaling til aldersopsparing sikrer at dette er tilfældet.

Personer med lave eller ingen pensionsindbetalinger – fx som følge af at de ikke er dækket af en arbejdsmarkedspension – og arbejdsindkomster over 300.000 kr. vil igennem hele arbejdslivet få større tilskyndelse til at øge deres indbetalinger til fradragsberettigede pensionsordninger op til det beløb, som sikrer den fulde PensionsBonus. For ikke-topskatteydere (med en arbejdsindkomst over 300.000 kr.) medfører dette øget tilskyndelse til at hæve indbetalingerne til knap 8 pct. af arbejdsindkomsten, *jf. figur 7.13*.

Hertil kommer, alle personer med meget lave eller ingen pensionsindbetalinger – uanset indkomst – vil have tilskyndelse til at øge deres pensionsopsparing ved indbetaling til aldersopsparing (op til de nye lofter).

Virkning på de offentlige finanser

Modellerne for obligatorisk opsparing og målretning af aldersopsparing skønnes isoleret set at styrke den offentlige saldo med ca. ½ mia. kr. i 2025, *jf. også boks 7.6*.

Boks 7.6**Virkning på de offentlige finanser**

Måltretningen af aldersopsparing skønnes at indebære en fremrykning af skatteindtægter, som frem mod 2025 er større end den udskydelse af skatteindtægter, som følger af obligatorisk opsparing, *jf. tabel a*.

Den nye aldersopsparingslivrente til personer med mindre end fem år til folkepensionsalderen forventes at medføre betydelig omlægningen mod aldersopsparingslivrente for denne gruppe sammenlignet med den nuværende udnyttelse af aldersopsparing – herunder i kraft af en betydelig omlægning af arbejdsmarkedspensioner. En sådan omlægning forventes også at betyde, at muligheden for i praksis at omlægge arbejdsmarkedspensioner til aldersopsparing tidligere i arbejdslivet vil forbedres.

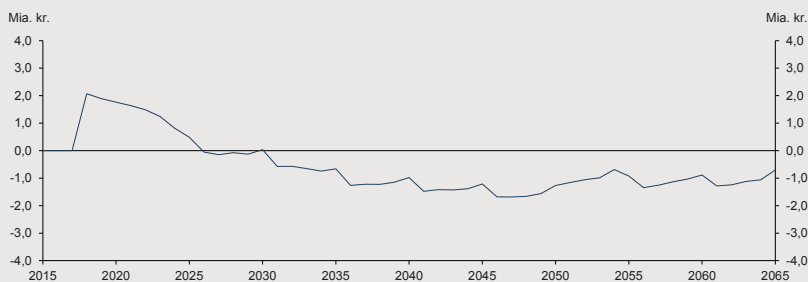
Hertil kommer effekten af, at der fremadrettet ikke vil være behov for at begrænse ordningen, hvis udnyttelsen af muligheden for indbetalinger til aldersopsparing tager til. Denne øgede sikkerhed om ordningen kan i sig selv bidrage til øget udnyttelse. Dette kan både være en konsekvens af, at pensionsforvalterne i højere grad vil tilbyde omlægning af indbetalinger mod aldersopsparing, og at den enkelte pensionsopsparer vil blive mere tilbøjelig til at tage imod tilbuddet.

Med den foreslåede måltretning af aldersopsparing skønnes omfanget af omlægningen mod aldersopsparing at nå en stor del af potentialet under de nye lofter for indbetalinger. Dette indebærer en større omlægning mod aldersopsparing end der hidtil har været forudsat i de mellemfristede fremskrivninger. I sammenligning hertil medfører modellen dermed en fremrykning af skatteindtægter, som styrker den offentlige saldo frem mod 2025.

Den samlede effekt af model for aldersopsparing og obligatorisk opsparing på den primære saldo er negativ efter 2025, *jf. figur a*. I hængekøjeårene svækkes den offentlige saldo med ca. 1½ mia. kr.

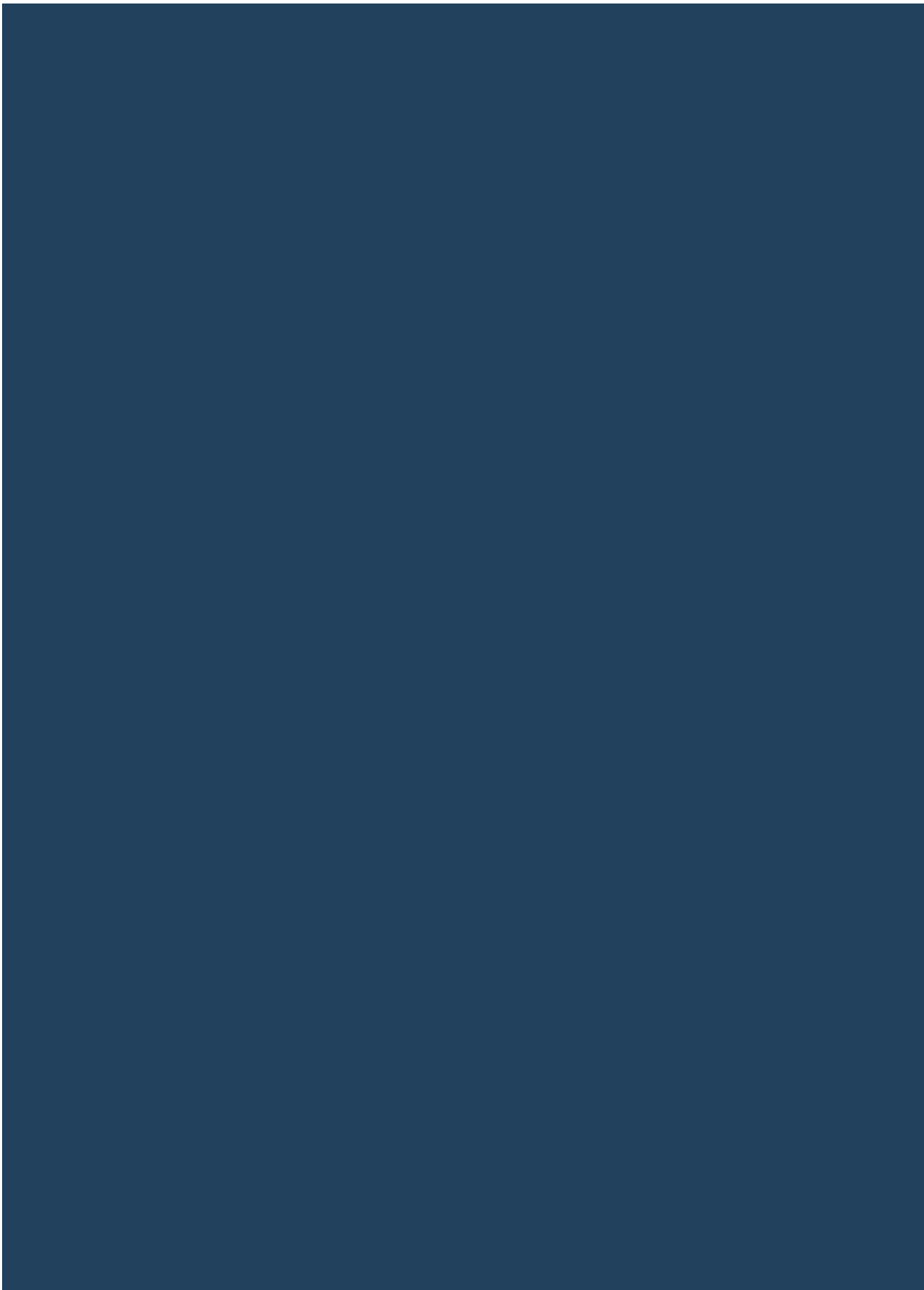
Tabel a**Samlet effekt af model for aldersopsparing og obligatorisk opsparing på offentlig saldo**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Virkning på offentlig saldo (mia. kr. 2017-niveau)								
Model for aldersopsparing (1)	+2¼	+2¼	+2½	+2½	+2¾	+2¾	+2¾	+2¾
Obligatorisk opsparing (2)	-¼	-½	-¾	-1	-1¼	-1½	-2	-2¼
Samlet (1)+(2)	+2	+2	+1¾	+1¾	+1½	+1¼	+¾	+½

Boks 7.6 (fortsat)
Virkning på de offentlige finanser**Figur a**
Samlet effekt af model for aldersopsparing og obligatorisk opsparing på offentlig saldo

Anm.: I tabellen kan afrundinger betyde, at tallene ikke summer til totalen. Det er antaget at omlægningen af pensionsindbetalinger til aldersopsparing har fuld effekt fra 2018.

Kilde: Egne beregninger.



Appendiks A.

Det samfundsøkonomiske forløb

Nedenfor beskrives de økonomiske og beregningstekniske forudsætninger, der ligger til grund for de mellemfristede fremskrivninger i *DK2025 – Et stærkere Danmark*. Der redegøres primært for det samfundsøkonomiske forløb, som indregner de nye initiativer i *DK2025*.

Det samfundsøkonomiske forløb tager afsæt i den aktuelle konjunkturvurdering for 2016-2017 i *Økonomisk Redegørelse*, august 2016. Efter 2017 bygger fremskrivningen på beregningstekniske principper, hvor konjunkturerne antages at blive normaliseret i 2019. Herefter er forløbet strukturelt. Udover de nye finanspolitiske prioriteringer og initiativer i 2025-planen indregner forløbet øvrig vedtagen politik samt den seneste befolkningsprognose fra DREAM og Danmarks Statistik fra maj 2016 og Energistyrelsens 2016-prognose for olie- og gasproduktionen i Nordsøen.

I perioden 2016-2025 vokser BNP med 1¼ pct. om året, når initiativerne i 2025-planen indregnes. I samme periode stiger beskæftigelsen med ca. 216.000 fuldtidspersoner, *jf. tabel A.1*. Uden *DK2025*-initiativerne ville vækstraten udgøre 1,5 pct. og stigningen i beskæftigelsen være på 185.000 fuldtidspersoner.

Med *DK2025 – Et stærkere Danmark* har regeringen opstillet en vækstmålsætning for dansk økonomi om at øge BNP med 65 mia. kr. i 2025. Det svarer til en stigning i velstanden på samlet godt 3 pct.

Initiativerne i *DK2025 – Et stærkere Danmark* øger sammen med regeringens allerede vedtagne eller udmeldte initiativer samlet set BNP med ca. 46 mia. kr. i 2025 og indfrier derved op mod 70 pct. af vækstmålsætningen. Regeringen vil i de kommende år tage yderligere initiativer til indfrielse af den samlede vækstmålsætning.

Indfrielse af vækstmålsætningen i 2025 vil løfte den gennemsnitlige årlige BNP-vækst frem mod 2025 fra 1,7 pct. til 1,8 pct. – og væksten i den private beskæftigelse vurderes at stige med ca. 222.000 personer i perioden 2016-2025, *jf. tabel A.1*.

Tabel A.1
BNP-vækst og beskæftigelse med og uden initiativerne i DK2025 – Et stærkere Danmark

	Uden DK2025	Inkl. initiativer i DK2025	Inkl. DK2025 og yderligere tiltag
Forøgelse af BNP-niveaueet i mia. kr. (2025)	4	46	65
Gennemsnitlig BNP-vækst i pct. (2016-2025)	1,5	1,7	1,8
Vækst i beskæftigelsen i fuldtids-personer (2016-2025)	185	216	222

Kilde: Egne beregninger.

Det samfundsøkonomiske forløb 2016-2025

Dansk økonomi befinder sig i et moderat opsving, og navnlig beskæftigelsen har været stigende de seneste år. Der skønnes en afdæmpet, men tiltagende vækst i BNP i 2016 og 2017. Trods den afdæmpede vækst ventes en kraftig stigning i beskæftigelsen, som skønnes at være ca. 60.000 personer højere i 2017 end i 2015.

Udviklingen i dansk økonomi for 2016 og 2017 tager afsæt i konjunkturprognosen i *Økonomisk Redegørelse*, august 2016, men virkningen af de DK2025-initiativer, som indføres fra 2017, er indregnet, jf. *boks A.1*. Tiltagene i DK2025 forudsættes at løfte BNP-væksten i 2017 med 0,1 pct.-point og beskæftigelsen med ca. 3.000 personer i 2017 i forhold til augustvurderingen.

Boks A.1 **Konjunkturgrundlaget til den mellemfristede fremskrivning**

Grundforløbet i den mellemfristede fremskrivning i *DK2025 – Et stærkere Danmark* tager udgangspunkt i konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, august 2016 i årene 2016-2017, jf. *tabel a*.

Indfasningen af initiativerne i *DK2025 – Et stærkere Danmark* påbegyndes i 2017. Det drejer sig fx om det målrettede beskæftigelsesfradrag og den lavere topskattesats. Det vil påvirke økonomien allerede fra næste år. Det er lagt til grund for forløbet, som inkluderer tiltagene i 2025-planen, at de positive struktureffekter på BNP og beskæftigelse slår igennem i højere BNP-vækst og beskæftigelse i 2017.

Tabel a **Nøgletal fra konjunkturgrundlaget**

	2016		2017	
	ØR august	2025-forløb	ØR august	2025-forløb
BNP-vækst, pct.	0,9	0,9	1,5	1,6
Ændring i beskæftigelse, 1.000 personer	+38	+38	+24	+27

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, august 2016 og egne beregninger.

Internationale forudsætninger

Forudsætningerne for udviklingen i den internationale økonomi for 2016 og 2017 følger *Økonomisk Redegørelse*, august 2016. Samlet set tegnes et billede af fortsat vækst på eksportmarkederne, selv om udsigterne for Storbritannien er usikre, også på mellemlangt sigt, efter briterne ved folkeafstemningen i juni 2016 stemte for at forlade EU-samarbejdet.

Udlandsforudsætningerne efter 2017 tager udgangspunkt i OECD's og IMF's seneste mellemfristede fremskrivninger. Der forudsættes en årlig vækst i BNP på Danmarks eksportmarkeder (sammenvejet efter landenes betydning for dansk industrieksport) på godt 2 pct. i perioden 2018-2025, *jf. tabel A.2*. Med en forudsætning om fortsat stigende international arbejdsdeling indebærer det en eksportmarkedsvækst for industrivarer på omkring 5 pct. i perioden.

Olieprisen forudsættes at stige gradvist fra 43 dollar pr. tønde i 2016 til 102 dollar pr. tønde i 2025. Den forudsatte udvikling i olieprisen er med den gængse metode baseret dels på Det Internationale Energiagenturs (IEA) skøn for olieprisen, dels på futures-priserne, *jf. boks 2.2 i Danmarks Konvergensprogram 2015*.

Pengepolitikken har været meget lempelig i de seneste år og ECB forventes at holde den pengepolitiske rente nær nul et par år endnu. Frem mod 2025 forudsættes en gradvis normalisering af pengepolitikken. Den 10-årige statsobligationsrente forventes at ligge under 1 pct. i de kommende år, for derefter gradvist at stige til 2,2 pct. i 2020, *jf. også tabel A.2*. På langt sigt øges statsrenten gradvist til 4,5 pct. som udtryk for normalisering af pengepolitikken og renteforholdene.

Tabel A.2
Forudsætninger om udlandsvækst, rente, og oliepris

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2025
Realvækst i pct. (gns. årlig)							
Realt BNP, samhandelspartnere	2,3	2,1	1,9	2,2	2,2	2,1	2,2
Eksportmarkedsvækst for industrivarer	5,5	5,0	4,7	5,2	5,2	5,0	5,3
Niveau (i slutår)							
Oliepris (Brent), dollar per tønde	52,3	43,1	53,3	60,8	68,0	75,0	102,5
Dollarkurs, kroner pr. dollar	6,7	6,7	6,6	6,5	6,4	6,3	6,3
Rente, 10-årig dansk statsobligation, pct. p.a.	0,5	0,4	0,5	1,1	1,8	2,2	4,4

Anm.: Real BNP og eksportmarkedsvækst er i 2015-2017 baseret på *Økonomisk Redegørelse*, august 2016, IMF's World Economic Outlook, april 2016 i 2018-2021 og på OECD's senest offentliggjorte langsigtede fremskrivning (maj 2014) i 2022-2025.

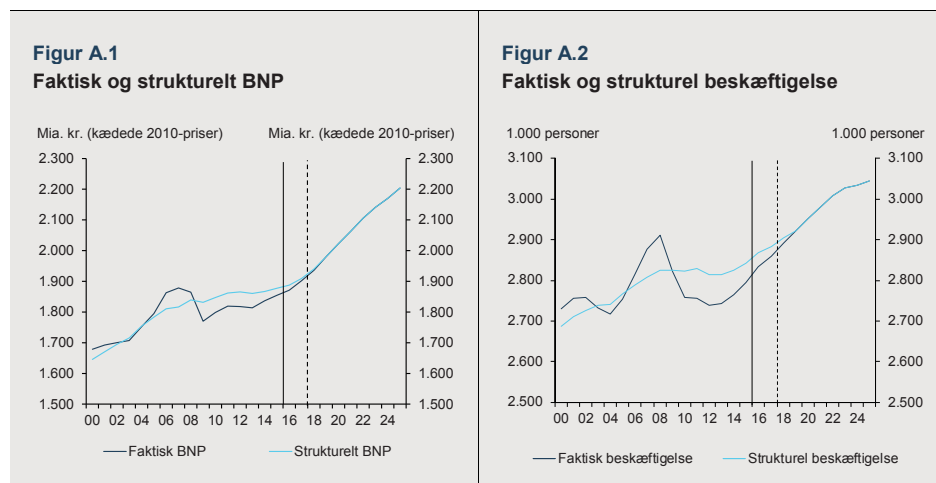
Kilde: Danmarks Statistik, IMF, OECD, *Økonomisk Redegørelse*, august 2016 og egne beregninger.

I 2016 og 2017 skønnes dollarkursen at være henholdsvis 6,7 og 6,6 danske kroner pr. dollar. Frem mod 2025 forudsættes dollarkursen at aftage til det historiske gennemsnit på 6,25 kroner pr. dollar.

Udsigterne for dansk økonomi frem mod 2025

I det mellemfristede forløb frem mod 2025 er det antaget, at bedringen af konjunkturerne fortsætter, og outputgabets lukkes i 2019, *jf. figur A.1*. Det svarer til, at økonomien når en normal konjunktursituation i 2019, hvor de faktiske niveauer for produktion, beskæftigelse og ledighed svarer til deres estimerede strukturelle niveauer herefter.

Udviklingen i det mellemfristede forløb tager højde for virkninger af gennemførte reformer, som øger arbejdsudbuddet og den strukturelle beskæftigelse, *jf. figur A.2*. I 2020 og herefter er det forudsat, at væksten i produktion og beskæftigelse svarer til de strukturelle vækstrater.



Anm.: Forskellen mellem faktisk BNP og strukturelt BNP angiver det såkaldte outputgab. Den strukturelle beskæftigelse er et beregnet skøn for beskæftigelsesniveauet i en normal konjunktursituation.

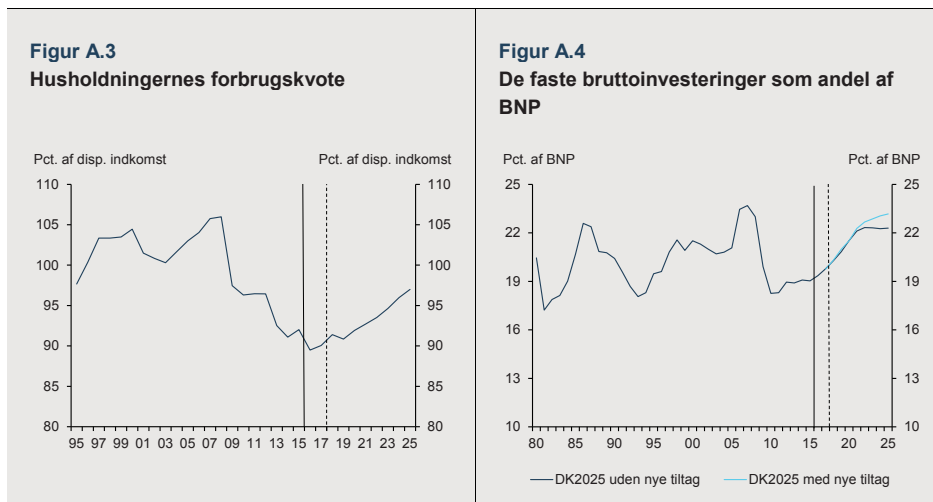
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

En solid fremgang i beskæftigelsen i årene frem mod 2025 vil sammen med stigende realløn understøtte det private forbrug. Det er lagt til grund, at husholdningerne fortsætter med at konsolidere deres økonomi frem mod 2020 således, at gælden i nogle år fortsætter med at aftage i forhold til boligformuen og husholdningernes indkomster, *jf. boks A.2*. En gradvis rentenormalisering vil reducere i fremgangen i husholdningernes disponible indkomst og dermed afdæmpe væksten i det private forbrug. Stigende rentebetalinger trækker således ca. ½ pct.-point ud af husholdningernes gennemsnitlige årlige indkomstvækst fra 2018 til 2025. I takt med at konsolideringsbehovet aftager, vil forbrugskvoten gradvist stige, *jf. figur A.3*.

På trods af stigningen i det private forbrug ventes forbrugskvoten ikke at vende tilbage til de historiske niveauer fra perioden 1985 til 2008, hvor en høj forbrugskvotemedførte en løbende stigning i gældsætningen hos de danske husholdninger sammen med finansiering af boliginvesteringer. I fremskrivningen er det lagt til grund, at de lave renter og den kraftigt stigende beskæftigelse vil hæve boliginvesteringerne, således at udviklingen i boligmassen

pr. borger kommer tilbage på sin historiske trend. Der er ikke lagt op til en gentagelse af tidligere perioders kraftige forbrugsvækst, men husholdningernes tiltagende efterspørgsel vil fortsat være en vigtig drivkraft for fremgangen i dansk økonomi de kommende år.

I takt med at genopretningen af dansk økonomi fortsætter, vil udnyttelsen af virksomhedernes eksisterende maskiner og bygninger tiltage. Det øger virksomhedernes behov for investeringer i nye produktionsfaciliteter. Investeringerne understøttes desuden af de foreslåede tiltag, som forbedrer vilkårene for investeringerne i Danmark. Det gælder især forslaget om at indføre et skattefradrag for normalforrentningen af egenkapital (*Allowance for Corporate Equity*, ACE). Samtidig løftes rammen til offentlige investeringer. Initiativerne medvirker til, at de samlede investeringer i Danmark kommer op på et højt niveau i 2025 i forhold til forløbet uden initiativer, jf. figur A.4.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Boks A.2
Husholdningernes bruttogæld frem mod 2025

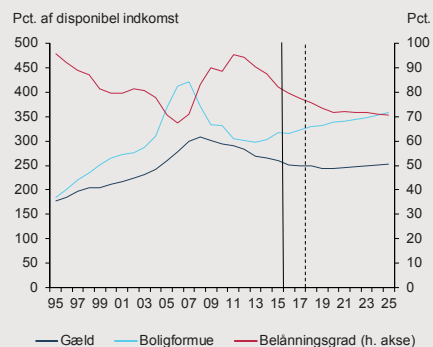
Husholdningernes forbrugskvote hænger tæt sammen med udviklingen i deres bruttogæld. Husholdningernes væsentligste adgang til kredit er i form af lån optaget med sikkerhed i fast ejendom.

I fremskrivningen af det private forbrug frem mod 2025 er der to væsentlige fikspunkter for udviklingen i husholdningernes gæld. For det *første* er det lagt til grund, at husholdningerne vil fortsætte med at nedbringe deres belåningsgrad af boligformuen nogle år endnu. Det bringer bruttogælden i forhold til boligformuen (belåningsgraden) ned på omtrent samme niveau som før finanskrisen, og husholdningernes bruttogæld stabiliserer sig på omkring 250 pct. af den disponible indkomst, *jf. figur a*. I årene efter 2020 bliver de stigende boligformuer i højere grad omsat i forbrug, således at belåningsgraden er uændret.

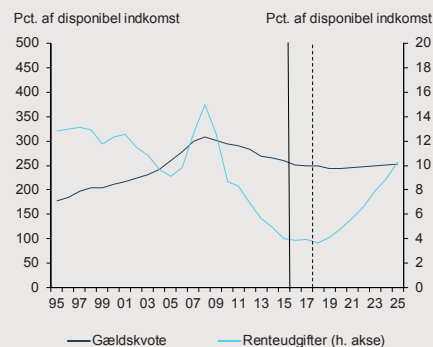
For det *andet* forudsættes renteudgifterne som andel af den disponible indkomst at vende tilbage til et mere normalt niveau. Det aktuelt meget lave renteniveau gør, at renteudgifterne udgør en meget lille andel af husholdningernes indkomst i et historisk perspektiv, *jf. figur b*. I takt med en forventet rentenormalisering vil husholdningernes renteudgifter stige. I fremskrivningen udgør renteudgifterne omkring 10 pct. af husholdningernes disponible indkomst i 2025. Det er omtrent på niveau med den andel, som husholdningerne betalte i perioden 1995 til 2005.

En kraftigere forbrugsudvikling frem mod 2025 vil med den forudsatte vækst i indkomsten og i boliginvesteringerne kræve, at husholdningernes bruttogæld og renteudgifter skal stige yderligere, eller husholdningerne skal bringe deres finansielle aktiver ned i forhold til historiske erfaringer.

Figur a
Boligformue, gæld og belåningsgrad



Figur b
Gældskvote og rentebyrde



Anm.: Rentebyrde i figur b dækker alene over de betalte renter på bruttogæld. Derudover har husholdningerne væsentlige udgifter knyttet til deres gæld i form af betaling af bidrag på realkreditlån. Bidrag indgår som betalte finansielle tjenester i det private forbrug i nationalregnskabet, ikke i husholdningernes renteudgifter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel A.3
Nøgletal for dansk økonomi 2015-2025

	Konjunkturår ¹⁾			Beregningsteknisk forløb			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2025
Outputgab og reale vækstrater (pct.)							
BNP	1,0	0,9	1,6	1,8	2,3	2,1	1,7
BVT	0,7	0,8	1,6	1,7	2,2	2,0	1,8
Outputgab (pct. af BVT)	-1,2	-0,9	-0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0 ²⁾
Efterspørgsel, realvækst, pct.							
Privat forbrug	2,3	1,9	1,8	2,5	2,5	2,4	1,5
Offentligt forbrug	-0,7	1,2	0,5	0,6	0,7	0,5	0,4
Faste bruttoinvesteringer	1,1	2,3	3,5	4,5	5,8	4,8	3,5
Eksport	0,3	1,0	3,3	4,2	4,2	4,9	4,1
Import	0,0	2,7	4,1	5,5	6,1	5,4	4,3
Pris og lønudvikling, stigning, pct.							
Timelønninger	1,9	2,1	2,5	2,7	2,9	3,1	3,1
Forbrugerpris	0,6	0,5	1,4	1,4	1,4	1,5	2,0
Betalingsbalance mv., pct. af BNP							
Betalingsbalance	7,0	6,8	6,6	4,9	5,7	6,3	5,6
Privat finansiel opsparing	8,8	7,8	8,5	6,6	7,5	6,6	5,0
Arbejdsmarked og produktivitet							
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	0,8	1,0	0,7	0,9	0,7	1,0	0,6
Beskæftigelsesvækst (pct.)	1,1	1,3	1,0	1,1	1,0	1,0	0,6
Bruttoledighed (1.000 personer)	123	113	108	105	101	103	105
Strukturel bruttoledighed (do.)	100	97	97	99	101	103	105
Timeproduktivitet, hele økonomien	-0,2	-0,4	0,6	0,6	1,1	1,0	1,2
Timeproduktivitet, private byerhverv	0,3	-0,4	0,8	0,9	1,5	1,3	1,4

Anm.: For 2021-2025 vises alle tal som gennemsnitlige årlige vækstrater, på nær ledighedstallene, der er angivet som gennemsnitsniveauer i perioden.

1) Forløbet i 2016-2017 tager udgangspunkt i *Økonomisk Redegørelse*, august 2016. Prognosen er justeret med DK2025-tiltagene, men der er ikke tale om egentlige nye konjunkturskøn.

2) Outputgab i gennemsnit for perioden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Produktionspotentialet frem mod 2025

Efter en beskednen fremgang i produktionspotentialet i årene efter den økonomiske krise, ventes væksten i produktionspotentialet gradvist at tage til i de kommende år, *jf. tabel A.4.*

Det afspejler en tiltagende vækst i den strukturelle arbejdsstyrke samt en hurtigere fremgang i timeproduktiviteten. Den øgede vækst i timeproduktiviteten bunder blandt andet i, at erhvervsinvesteringerne vil tiltage og dermed øge væksten i det tilgængelige kapitalapparat. Det understøttes desuden af de investeringsfremmende tiltag i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016.*

Lukningen af konjunkturgabet frem mod 2019 betyder, at væksten i faktisk BVT i perioden 2016-2020 overstiger den potentielle vækst i BVT.

Tabel A.4
Bidrag til vækst i produktionspotentialet for hele økonomien

	1991-2007	2008-2009	2010-2015	2016-2017	2018-2020	2021-2025
Gns. årlig vækst pr. år, pct.						
1. Produktionspotentiale (BVT)	1,9	0,9	0,3	0,8	1,9	1,8
Heraf bidrag fra:						
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,5	0,8	0,1	-0,1	1,0	1,2
- Strukturel ledighed	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,0	0,2	0,2	0,6	0,8	0,6
- Strukturel arbejdstid	0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
2. Konjunktur	0,2	-3,3	0,4	0,4	0,1	-
3. Faktisk BVT (1+2)	2,1	-2,5	0,7	1,2	2,0	1,8
4. Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,1	0,0	0,1	-0,1
5. Faktisk BNP (3+4)	2,2	-2,9	0,8	1,3	2,1	1,7

Anm.: Der er usikkerhed om skønnet for den potentielle vækst i delperioderne, herunder om bidragene fra de enkelte komponenter. Pga. afrunding svarer summen af enkeltkomponenter ikke nødvendigvis til totalen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Samlet set vurderes initiativerne i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* at løfte den årlige produktivitetsvækst som økonomien som helhed i perioden 2021-2025 til 1,2 pct.

I et forløb uden nye tiltag forudsættes produktiviteten at stige med 1 pct. Det dækker over en vækstrate i den private sektors produktivitet (ekskl. råstofindvinding) på 1¼ pct. og en teknisk antagelse om uændret produktivitet i den offentlige sektor. Fastlæggelsen af produktivitetsvæksten i de mellemfristede forløb bygger på en række forudsætninger om væksten i totalfaktorproduktiviteten og det langsigtede forhold mellem kapital og produktion, *jf. boks A.3.*

Boks A.3**Bestemmelsen af trendvæksten i timeproduktiviteten i den mellemfristede fremskrivning**

Fastlæggelsen af væksten i timeproduktiviteten i den mellemfristede fremskrivning tager udgangspunkt i den estimerede vækst i strukturel totalfaktorproduktivitet (TFP) fra Finansministeriets beregning af outputgabet, *jf. dokumentationsnotat om strukturelle niveauer og konjunkturgab på www.fm.dk*.

I beregningen af outputgabet anslås væksten i TFP for den private sektor ekskl. råstofudvinding i perioden 2010-2015 at være omkring ½ pct. årligt, *jf. tabel a*. I de første mellemfristede fremskrivningsår anvendes de seneste fem års historiske TFP-vækst som vækstforudsætning, mens den strukturelle vækst i TFP antages gradvist at tiltage til ¾ pct. om året frem mod 2030, svarende til gennemsnittet fra 1995 til 2015. Efter 2030 er TFP-væksten forudsat til ¾ pct. årligt.

Med udgangspunkt i forudsætningerne om TFP-væksten kombineret med fremskrivningen af beskæftigelsen og arbejdstid beregnes et langsigtsniveau for kapitalapparatet. Den grundlæggende antagelse er, at forholdet mellem kapital og produktion (K/Y-forhold) på længere sigt vender tilbage til det historiske gennemsnit for perioden 1983-2015. Det er antaget, at forholdet er genoprettet i 2030. Med de antagelser bidrager stigningen i kapitalapparatet med ¾ pct.-point til væksten i timeproduktiviteten i perioden frem mod 2030. I de efterfølgende år, hvor K/Y-forholdet er genoprettet, bidrager kapitalapparatet med ½ pct.-point til timeproduktiviteten.

Samlet set indebærer det, at timeproduktiviteten i den private sektor ekskl. råstofudvinding vokser med omkring 1¼ pct. årligt i den mellemfristede fremskrivning.

Tabel a**Bidrag til strukturel vækst i timeproduktiviteten i privat sektor ekskl. råstofudvinding**

	1995- 2015	2000- 2009	2010- 2015	2016- 2017	2018- 2020	2021- 2030	2031- 2050
Pct.							
Strukturelt TFP	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
Kapitalapparat	0,4	0,5	-0,1	0,1	0,8	0,8	0,5
- Heraf genopretning af K/Y-forhold	-	-	-	-	0,3	0,3	-
Timeproduktivitet	1,2	1,3	0,4	0,6	1,2	1,3	1,3

Kilde: Egne beregninger.

Udviklingen i strukturel beskæftigelse frem mod 2025

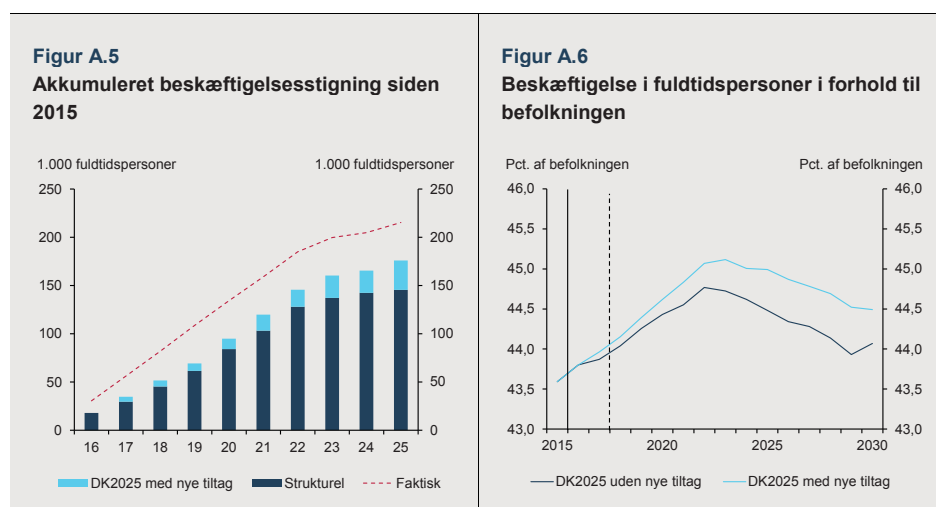
Den samlede beskæftigelse stiger med ca. 235.000 personer fra 2015 til 2025, svarende til 216.000 fuldtidspersoner.¹ Heraf afspejler 176.000 fuldtidspersoner en stigning i den strukturelle beskæftigelse, *jf. figur A.5*. Resten kan henføres en gradvis genopretning af konjunkturerne siden 2015.

Tiltagene i 2025-planen bidrager til at øge den strukturelle beskæftigelse med 31.000 fuldtidspersoner i 2025, *jf. figur A.5*. Alene *JobReform fase II* øger antallet af beskæftigede med

¹ I beregningen af fuldtidspersoner regnes der med en årlig arbejdstid på 1.642,8 timer.

ca. 6.000 personer. Hertil kommer en stigning i den gennemsnitlige arbejdstid, så beskæftigelsesvirkningen af *JobReform fase II* samlet set er 11.000 fuldtidspersoner. Herudover bidrager justeringer af SU-systemet samt en tilpasning af pensionsalderen til højere levetid til en stigning i beskæftigelsen på henholdsvis ca. 8.000 og ca. 12.000 fuldtidspersoner. I 2025-planen er der desuden opstillet yderligere reformambitioner om at øge beskæftigelsen frem mod 2025 med ca. 7.500 fuldtidspersoner.

I grundforløbet uden 2025-tiltag er fuldtidsbeskæftigelsen som andel af befolkningen vigende fra 2022 *jf. figur A.6*. Tiltagene i 2025-planen modvirker faldet i beskæftigelsesfrekvensen og løfter beskæftigelsen i 2025 til ca. 44,5 fuldtidspersoner pr. 100 personer i befolkningen.



Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

DK2025-fremskrivningen tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks og DREAMs befolkningsprognose fra maj 2016 justeret med nye forudsætninger for antallet af asylansøgere og antal opholdstilladelser.²

Antallet af asylansøgere er aftaget i løbet af 2016 understøttet af de stramninger, der er gennemført i Danmark og andre EU-lande samt af de aftaler, der er indgået på EU-niveau. Flytningestrømmen har således været væsentligt lavere end forudsat på finansloven for 2016 og i *Konvergensprogram 2016*.

Som konsekvens heraf er den skønnede indvandring af ikke-vestlige indvandrere i den aktuelle befolkningsprognose nedjusteret for årene 2016-2020. De nye asylforudsætninger indebærer samlet set ca. en nedjustering af befolkningen på 23.000 personer i 2025 i forhold til Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsprognose fra maj 2016, *jf. tabel A.6*.

² Tilstromningen af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i den justerede befolkningsprognose afspejler forudsætningerne på finanslovsforslaget for 2017.

I forhold til *Danmarks Konvergensprogram 2016* er det samlede befolkningstal i 2025 således godt 75.000 personer lavere i DK2025-forløbet. Hovedparten af ændringen kan tilskrives et lavere antal ikke-vestlige indvandrere, mens antallet af vestlige indvandrere er opjusteret en smule i prognosen.

Tabel A.5
Bidrag til ændringerne i arbejdsudbud og beskæftigelse, 2015-2025

	Virkning i antal personer	Virkning i fuldtids-personer (inkl. arbejdstid)
1.000 personer		
Demografisk bidrag (alder, køn, herkomst) mv.	34	17
Skønnet bidrag fra tidligere reformer ¹⁾	122	128
Tiltag i 2025-plan	31	31
- <i>JobReform fase II</i>	6	11
- <i>SU-omlægning</i>	15	8
- <i>Fremrykning af levetidsindeksering</i>	10	12
Samlet ændring i strukturel beskæftigelse	187	176
Konjunkturbidrag	48	40
Samlet ændring i faktisk beskæftigelse	235	216
<i>Samlet ændring i faktisk beskæftigelse i 2025-forløb uden nye 2025-tiltag, men inkl. JobReform fase I mv.</i>	204	185

Anm.: Forskellen mellem virkningen opgjort i fuldtidspersoner og antal hoveder afspejler ikke alene ændret gennemsnitlig arbejdstid af de forskellige initiativer, men også forskellen mellem den gennemsnitlige arbejdstid og normalarbejdstiden. Den årlige arbejdstid for en fuldtidsperson forudsættes at være 1.642,8 timer. Pga. afrunding afviger summen af ”Tiltag i 2025-plan” og ”2025-forløb uden 2025-tiltag” fra totalen.

1) Inkl. initiativer i genopretningsaftalen, skatteaftaler 2007 og 2009 samt tilbagetrækningsreformen mv. Desuden er indregnet Jobreform fase I samt indførelse af integrationsydelse.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Tabel A.6
Befolkningstilvækst i Danmarks Konvergensprogram 2016, Danmarks Statistiks 2016-prognose og 2025-fremskrivningen med seneste asylskøn

1.000 personer	2015-2020			2015-2025		
	KP16	BEF16	DK2025	KP16	BEF16	DK2025
I alt	210	196	170	378	325	302

Anm.: BEF16 dækker over Danmarks Statistiks befolkningsprognose fra maj 2016.

Kilde: Danmarks Statistik og DREAM.

Offentlige finanser frem til 2025

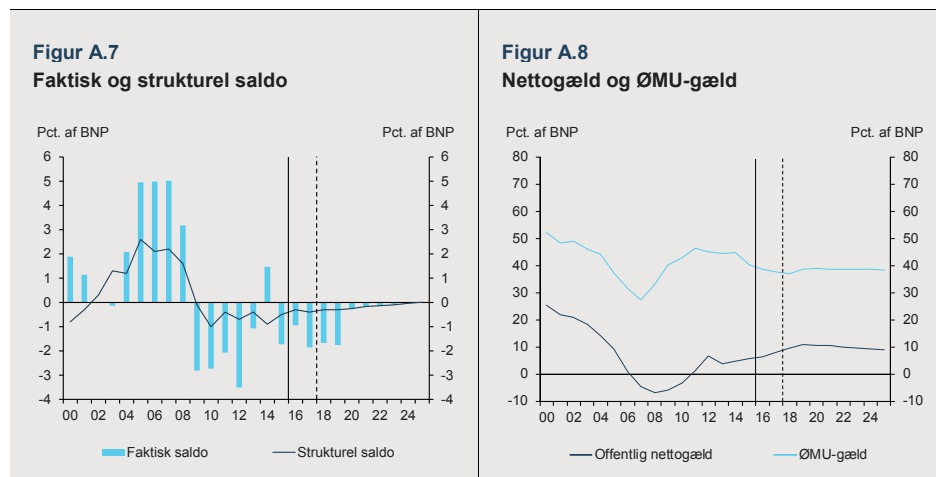
Udsigterne for de offentlige finanser frem mod 2025 er baseret på et forløb, som tager afsæt i den seneste konjunkturvurdering, finanslovsforslaget for 2017, 2025-planens prioriteringer og tiltag samt allerede vedtagne politik.

Med *DK2025 – Et stærkere Danmark* sætter regeringen et mål om, at der skal være balance på den strukturelle saldo i 2025. Målet om strukturel balance i 2025 vil udgøre den overordnede ramme om planlægningen af finanspolitikken i de kommende år.

Frem mod 2025 holder den strukturelle saldo sig inden for budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP, mens den faktiske saldo holder sig inden for 3 pct.-grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Råderummet i finanspolitikken, som tilpasses efter, hvad der er råd til inden for saldomålene, er opgjort til 23 mia. kr. frem mod 2020, stigende til 56 mia. kr. frem mod 2025. Det finanspolitiske råderum angiver det beløb, der kan anvendes til nye finanspolitiske prioriteringer frem til 2025, herunder nedsættelse af skatten på arbejde og vækst i udgifterne til prioriterede velfærdsområder.³

Udvikling i saldo og gæld

Den strukturelle offentlige saldo forbedres gradvist fra et underskud på 0,4 pct. af BNP i 2017 til et underskud på ¼ pct. af BNP i 2020 og endeligt til balance i 2025, *jf. figur A.7*. Lempelsen af målet om strukturel balance i 2020 til et underskud på ¼ pct. af BNP skal ses i sammenhæng med de nye tiltag i 2025-planen, som styrker vækstpotentialet og arbejdsudbuddet og forbedrer de offentlige finanser på længere sigt, *jf. kapitel 2*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den faktiske saldo forventes ligeledes gradvist forbedret, i takt med at konjunkturerne normaliseres – fra et underskud på 1,7 pct. af BNP i 2015 til et underskud på ¼ pct. af BNP i 2020.

³ Råderummet er opgjort i forhold til en situation med real nulvækst i de offentlige serviceudgifter.

Fra 2020 og frem, hvor forløbet følger de underliggende strukturelle forhold, er den faktiske og strukturelle saldo sammenfaldende.

Den offentlige nettogæld stabiliseres efter 2020 og udgør under 10 pct. af BNP i 2025, *jf. figur A.8*. Tilsvarende stabiliseres ØMU-gælden og udgør lidt under 40 pct. af BNP i 2025 og holder dermed en bred sikkerhedsmargin til grænsen på 60 pct. af BNP i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

Inden for de finanspolitiske rammer med et strukturelt underskud på ¼ pct. af BNP i 2020 og strukturel balance i 2025, er råderummet i finanspolitikken på 23 mia. kr. frem mod 2020 og 56 mia. kr. frem mod 2025, *jf. tabel A.7*. De fremlagte finansieringstiltag i *JobReform fase II*, forslaget om tilpasning af pensionsalderen til højere levetid samt omlægningen af SU-systemet øger samlet set råderummet frem mod 2025 sammenlignet med et forløb uden nye tiltag, *jf. tabel A.7*.

Tabel A.7
Råderummet i finanspolitikken frem mod 2025

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Mia. kr. (2017-priser)									
DK2025 med nye tiltag	8	16	22	24	30	42	48	51	57
DK2025 uden nye tiltag	2	7	10	12	18	23	28	34	40
<i>Memopost: Danmarks Konvergensprogram 2016</i>	0	6	9	10	16	22	27	33	38

Anm.: Råderummet i finanspolitikken er målt i forhold til et scenarie med real nulvækst i det offentlige forbrug fra 2016. I *Danmarks Konvergensprogram 2016* er forløbet efter 2020 beregningsteknisk og det anførte råderum er beregnet under antagelse af balance i 2025.

Kilde: Egne beregninger.

I det opdaterede 2025-forløb som ikke indregner de nye 2025-initiativer er det finanspolitiske råderum øget med 2 mia. kr. til 12 mia. kr. i 2020 i forhold til den seneste mellemfristede fremskrivning i *Danmarks Konvergensprogram 2016*. Det afspejler primært lavere renter, som blandt andet gennem et lavere rentefradrag øger skatteindtægterne frem mod 2020 og dermed råderummet i den offentlige økonomi. Hertil kommer blandt andet tilførsel af midler til satspuljen samt prioriteringer på finanslovsforslaget for 2017, der hæver niveauet for det offentlige forbrug i 2017 og frem mod 2020.

Frem mod 2025 er råderummet ligeledes forøget i forhold til *Danmarks Konvergensprogram 2016*. Det afspejler blandt andet opjusterede indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen samt et øget arbejdsudbud relativt til befolkningen som følge af en forskydning i fordelingen mellem vestlige og ikke-vestlige indvandrere i den anvendte befolkningsprognose. Inden for rammerne af målsætningen om strukturel balance i 2025 kan råderummet i finanspolitikken samlet set opgøres til 40 mia. kr. frem mod 2025 i et forløb uden nye tiltag.

Offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter skønnes reduceret fra 52,8 pct. af BNP i 2015 til 49,2 pct. af BNP i 2025 i forløbet med nye 2025-initiativer, *jf. tabel A.8.*

Faldet afspejler et gradvist lavere skattetryk i forløbet, hvilket blandt andet skyldes skattenedsættelserne i forbindelse med *JobReform fase II*, herunder forøgelsen af beskæftigelsesfradraget. Samtidig medgår erhvervsrettede skattenedsættelser i *Vækst 2016* og forlængelsen til 2025 af det nuværende skattestop for punktafgifterne til at reducere skattetrykket. Hertil kommer afledte virkninger af justeringer af elementer i overførselssystemet. De væsentligste forudsætninger for fremskrivningen af de offentlige indtægter fremgår af boks A.4.

Tabel A.8
Offentlige indtægter

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP											
1. Primære indtægter	52,0	52,0	50,0	49,4	48,9	49,3	48,6	48,5	48,3	48,2	48,1
- Skatter og afgifter (skattetryk)	47,4	47,5	45,4	44,7	44,4	44,7	44,1	44,0	43,9	43,9	43,7
- Personskatter mv. ¹⁾	22,1	21,4	21,0	20,8	20,5	20,3	19,8	19,7	19,5	19,5	19,5
- Arbejdsmarkedsbidrag	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4
- Pensionsafkastskat	1,1	2,1	0,5	0,2	0,3	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
- Selskabsskatter	2,7	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
- Moms	9,6	9,6	9,6	9,7	9,8	9,8	9,9	9,9	9,9	9,9	9,8
- Ejendomsskat (grundskyld)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
- Punktafgifter mv.	5,8	5,8	5,6	5,5	5,3	5,2	5,1	5,0	4,9	4,9	4,9
- Sociale bidrag ²⁾	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
- Øvrige primære indtægter ³⁾	4,5	4,5	4,6	4,7	4,6	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4	4,3
2. Renteindtægter⁴⁾	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0
3. Indtægter i alt (1+2)	52,8	52,8	50,8	50,2	49,8	50,1	49,5	49,3	49,2	49,2	49,1
<i>Memopost: Nordsøindtægter</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>

- 1) Inkl. ejendomsværdiskat. I 2015 indgår engangsprovenu fra omlægning af indestående på eksisterende kapitalpensionsordninger og øvrige engangsindtægter afledt af pensionspakken (efterår 2014).
- 2) Omfatter primært a-kassebidrag og efterlønsbidrag.
- 3) Øvrige primære indtægter indeholder blandt andet overskud af offentlig virksomhed, diverse drifts- og kapitaloverførsler fra andre indenlandske sektorer samt imputerede (beregnete) indtægter i form af både bruttoestindkomst og bidrag til tjenestemandspensioner. Endvidere indgår statens indtægter fra overskudsdeling og statsdeltagelse i forbindelse med olie- og gasindvinding i Nordsøen, rørledningsafgiften samt kulbrinteskatten.
- 4) Inkl. udbytter og Nationalbankens overskud.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Boks A.4**Forudsætninger for fremskrivning af offentlige indtægter**

Fremskrivningen af de offentlige indtægter tager afsæt i vurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, august 2016, der indeholder detaljerede skøn for de offentlige finanser i 2016 og 2017.

Kildeskatter: Indtægterne fra kildeskatter – der primært omfatter den personlige indkomstskat – er grundlæggende baseret på den fremskrevne udvikling i skattegrundlaget i form af lønindkomst, skattepligtige indkomstoverførsler, fradragsberettigede pensionsindbetalinger, skattepligtige pensionsudbetalinger, positiv og negativ kapitalindkomst i husholdningerne og ligningsmæssige fradrag. De fremskrevne indtægter fra personlig indkomstskat tager højde for vedtagne ændringer i skattesatser og øvrige regler, bl.a. som følge af Forårspakke 2.0 og skattereformen fra 2012. Derudover er tiltagene i DK2025 indarbejdet, herunder *Jobreform fase II*.

Arbejdsmarkedsbidrag: Provenuet fra arbejdsmarkedsbidraget er fremskrevet med afsæt i udviklingen i bidragsgrundlaget i form af lønindkomst mv.

Pensionsafkastskat: De fremskrevne indtægter fra pensionsafkastskatten tager frem mod 2019 højde for, at den forudsatte normalisering af renten indebærer tab på pensionsselskabernes obligationsportefølje. Fra 2020 forudsættes provenuet fra pensionsafkastskatten at svare til beregnede strukturelle niveau.

Selskabsskat: Provenuet fra selskabsskat (ekskl. selskabsskat af kulbrintevirksomhed og kulbrinteskate, som indgår i nordsøindtægterne) tager blandt andet højde for indførelse af et fradrag i selskabsskatten for normalforrentningen af egenkapitalen (ACE).

Nordsøindtægter: De fremskrevne nordsøindtægter tager afsæt i den seneste prognose for olie- og gasproduktionen fra Energistyrelsen. Olieprisforudsætningerne følger den seneste prognose fra Det Internationale Energi Agentur (IEA) (november 2015) samt futures-priser for olieprisen.

Moms og punktafgifter: Provenuet fra moms, punktafgifter og registreringsafgiften er baseret på den fremskrevne udvikling i diverse afgiftsgrundlag afledt af privat forbrug, investeringer og vareforbrug i erhvervene. Der er desuden taget højde for virkningen af en række politiktiltag, herunder indeksering af energifgifter og regulering af forbrugsafgifter i medfør af skattereform 2012 mv. I medfør af DK2025 er der desuden indregnet en afvikling af PSO-afgiften og en forlængelse af skattestop for en række punktafgifter.

Boligskatte: Ejendomsværdiskatter og grundskyld er indregnet med gældende regler frem til 2020. I forløbet efter 2020 er der lagt beregningstekniske forudsætninger til grund. I forløbet med nye initiativer afsættes en reserve til en tryk overgang til nye ejendomsvurderinger, *jf. kapitel 2*.

I fremskrivningen er der indarbejdet nye skøn for statens indtægter fra olie- og gasproduktionen. Ændrede forudsætninger for olieprisudviklingen og ny produktionsprognose fra Energistyrelsen mv. indebærer en opjustering af nordsøindtægterne af varierende størrelse i perioden 2020-2032, men en nedjustering på længere sigt, *jf. boks A.5*.

Boks A.5

Ændrede skøn for statens indtægter fra olie- og gasproduktionen i Nordsøen

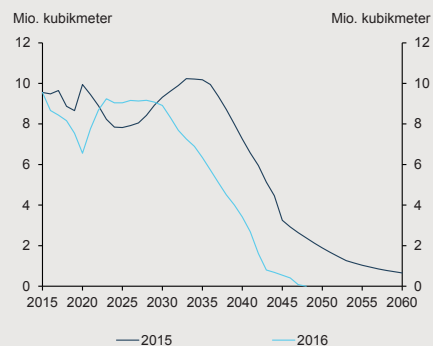
Statens indtægter fra olie- og gasproduktionen i Nordsøen er opdateret med nye oplysninger om oliepriserne samt en ny prognose for produktion og investeringer mv. fra Energistyrelsen.

Den nye produktionsprognose medfører, at produktionen er lavere fra 2016 til 2022 og omvendt lidt højere i en årrække derefter, jf. figur a. På langt sigt forventes en tidligere produktionsnedtrækning og deraf hurtigere produktionsstop.

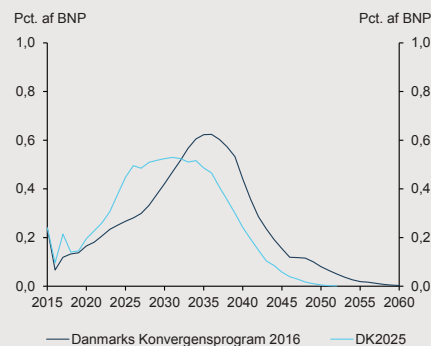
Når provenuet fra nordsøproduktionen – trods lavere produktion – er opjusteret på kort og mellemfristet sigt skal det ses i sammenhæng med en moderat opjustering af oliepriserne samt lavere investerings- og produktionsomkostninger. Herunder kan færre investeringer i Nordsøen reducere producenterne skattefradrag på kort og mellemfristet sigt. Det lavere investeringsomfang reducerer dog modsat olieproduktionen og nordsøindtægterne på langt sigt.

Skønnet for olieprisudviklingen er baseret på metoden beskrevet i *Danmarks Konvergensprogram 2015*. De nuværende olieprisskøn bygger på samme prognose fra Det Internationale Energiagentur (IEA), som er anvendt i *Danmarks Konvergensprogram 2016*, og opjusteringen af oliepriserne skal ses i sammenhæng med de stigende oliepriser igennem foråret og forsommeren.

Figur a
Revision af Energistyrelsens prognose for olieproduktionen



Figur b
Nordsøprovenu i DK2025 og Danmarks Konvergensprogram 2016



Anm.: I figur a er forskelsberegningen fra 2018 og frem baseret på et syvårs glidende gennemsnit, hvilket ligger til grund for de offentlige finanser i den mellemfristede fremskrivning.

Kilde: Energistyrelsen (ENS) og egne beregninger.

Offentlige udgifter

De offentlige udgifters andel af BNP skønnes at falde fra 54½ pct. af BNP i 2015 til 50½ pct. af BNP i 2020 og yderligere til 49,2 pct. af BNP i 2025, jf. tabel A.9.

Faldet i de offentlige udgifters andel af BNP frem mod 2020 skyldes primært gennemførte reformer og nye initiativer samt den generelle konjunkturoprettning, der øger BNP og reducerer udgifter til indkomstoverførsler, herunder arbejdsløshedsdagpenge mv.

Fra 2020 til 2025 falder udgiftstrykket yderligere til godt 49 pct. af BNP. Det afspejler blandt andet, at allerede vedtagne reformer, herunder tilbagetrækningsaftalen, og de nye tiltag i *DK2025 – Et stærkere Danmark* bidrager til at reducere de offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Hertil kommer, at den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. om året i perioden 2017-2025 i sammenhæng med højere vækst bidrager til et gradvist fald i det offentlige forbrugs andel af BNP hen over årene.

Tabel A.9
Offentlige udgifter

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP											
1. Primære udgifter	52,9	52,4	51,5	50,8	50,4	49,3	48,5	48,3	48,0	47,9	47,7
- Offentligt forbrug	26,1	26,3	26,0	25,8	25,5	25,2	24,8	24,6	24,4	24,3	24,1
- Offentlige investeringer	3,7	3,6	3,5	3,5	3,6	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4
Heraf bygninger og anlæg m.m.	2,7	2,6	2,6	2,6	2,7	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5
heraf forskning og udvikling ¹⁾	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
- Indkomstoverførsler	17,8	17,7	17,3	16,9	16,4	16,2	15,8	15,6	15,4	15,4	15,4
- Subsidier	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5
- Øvrige primære udgifter ²⁾	3,2	2,8	2,8	2,8	3,2	2,8	2,7	3,0	3,1	3,2	3,3
2. Renteudgifter	1,6	1,3	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4
3. Udgifter i alt (1+2)	54,5	53,7	52,6	51,9	51,5	50,4	49,6	49,4	49,3	49,2	49,1

1) Opgjort på nationalregnskabsform, der ikke er direkte sammenlignelig med det offentlige forskningsbudget (forskningsmålsætningen). De offentlige udgifter til forskning og udvikling mv. (på nationalregnskabsform) er fra 2017 til 2020 fremskrevet med afsæt i udviklingen i det offentlige forskningsbudget. Efter 2020 forudsættes udgifter til forskning og udvikling mv. at udgøre en konstant andel af BNP.

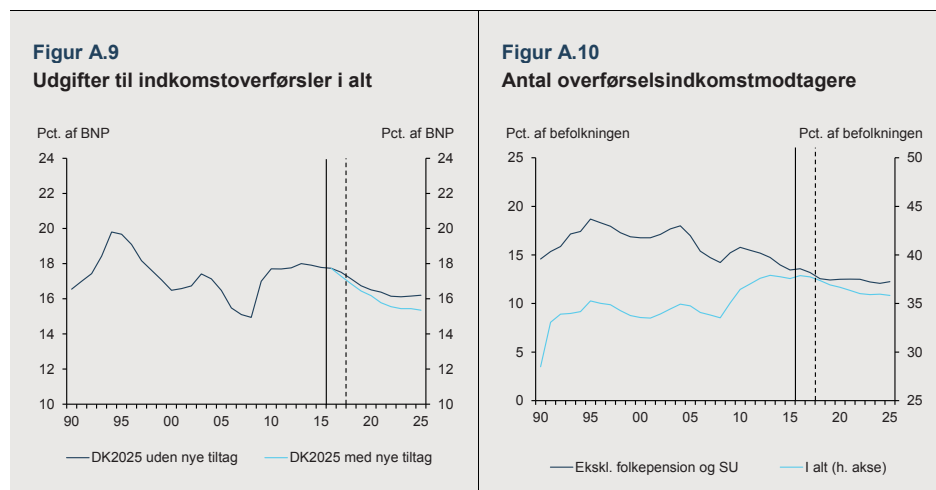
2) Inkl. den forudsatte reserve til uforudsete hændelser og senere udmøntninger, jf. *kapitel 1 og 2*.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer er nærmere beskrevet i *kapitel 2*.

De samlede overførselsindkomster skønnes at aftage fra 17,7 pct. af BNP i 2016 til 15,4 pct. af BNP i 2025, jf. *figur A.9*. Faldet skal som nævnt ses i lyset af den forudsatte konjunktur-normalisering, hvortil kommer, at både gennemførte reformer og de nye tiltag i 2025-planen reducerer de offentlige udgifter til overførselsindkomster.

Fremadrettet forventes der et fortsat fald i antallet af overførselsindkomstmottagere opgjort ekskl. mottagere af folkepension og SU, jf. *figur A.10*. De nye initiativer i 2025-planen skøn-

nes at nedbringe antallet af 18-64-årige overførselsindkomstmodtagere (ekskl. modtagere af folkepension og SU) med ca. 10.000 personer i 2025.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentlige finanser efter 2025 og ændringer siden Danmarks Konvergensprogram 2016

Efter 2025 er fremskrivningen af de offentlige finanser baseret på beregningstekniske principper, som bruges til at vurdere, hvordan den offentlige saldo og gæld vil udvikle sig i fravær af nye initiativer – herunder om den økonomiske politik kan fastholdes uændret efter 2025 uden at føre til uholdbare stigninger i den offentlige gæld. Dette er tilfældet, hvis den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI) er nul (eller positiv).

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er i DK2025-forløbet uden nye initiativer opgjort til 0,7 pct. af BNP, jf. tabel A.10. Det er en opjustering på ca. 0,2 pct.-point siden *Danmarks Konvergensprogram 2016*. Saldoen i 2025 er tilsvarende forbedret med ca. 0,15 pct.-point. Forbedringen skyldes flere forhold.

Siden *Danmarks Konvergensprogram 2016* er der indarbejdet en opdateret befolkningsprognose og nye oplysninger om flytningestrømmen. Ændringerne giver et positivt bidrag til den offentlige saldo på ca. 0,1 pct. af BNP i 2025 og styrker også holdbarhedsindikatoren en smule. Den væsentligste årsag hertil er, at der er en stigning i det forventede antal vestlige indvandrere, som har en forholdsvis høj beskæftigelsesgrad, og færre ikke-vestlige indvandrere med en lavere beskæftigelsesgrad. Den højere beskæftigelse pr. person bidrager også til at styrke holdbarheden.

Der er desuden indarbejdet nye oplysninger om oliepriserne samt en ny prognose for olieproduktionen fra Energistyrelsen. Lavere investeringsomfang ventes at reducere nordsøindtægterne på langt sigt, men som følge af lavere skattefradrag er det ventede provenu opjusteret lidt i den mellemliggende periode. Den nye fremskrivning af nordsøprovenuene forbedrer saldoen med knap 0,1 pct. af BNP i 2025, men er ca. neutral for holdbarheden.

Øvrige ændringer siden *Danmarks Konvergensprogram 2016* er samlet set omtrent neutrale for den offentlige saldo i 2025, men forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,1 pct. af BNP. På baggrund af en mikrosimulationsmodel er der udarbejdet en bedre metode til at vurdere størrelsen af modregningen af fremtidige udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner på pensionstillæg og ældrecheck, jf. *Et stærkere Danmark – Analyserapport: Det danske pensionssystem nu og i fremtiden*. Udgifterne til offentlige pensionsydelse vil på langt sigt i gennemsnit være lavere end tidligere forudsat, hvilket forbedrer holdbarheden af den offentlige økonomi. Derudover er der blandt indarbejdet branchespecifikke produktivitetsvækstrater frem mod 2025, nye RAS-data og øvrige opdateringer.

Som nævnt øges råderummet i 2020 blandt andet fordi lavere renter bidrager til en styrkelse af saldoen. Dermed øges råderummet i 2020 svarende til en højere realvækst i det offentlige forbrug fra sidste udgiftsloftsår 2019 til 2020. Det svækker isoleret set saldoen i 2020 og de følgende år med ca. 0,05 pct. af BNP, dvs. både i 2025 og på langt sigt.

Tabel A.10

Ændringer i holdbarhedsindikatoren (HBI) fra Danmarks Konvergensprogram 2016 til DK2025

	Strukturel saldo, pct. af BNP		HBI
	2025	Pct. af BNP	
Danmarks Konvergensprogram 2016	-0,2		0,5
Ny befolkningsprognose	0,1		0,1
Ny prognose for skatteindtægter fra olie	0,1		0,0
Øvrige forhold under ét	0,0		0,1
Forøgelse af råderum fra 2019 til 2020	-0,05		-0,05
Forløb før tilpasning af råderum i 2025	-0,05		0,7
Tilpasning af det offentlige forbrug i 2025	+0,05		+0,05
DK2025 med mål om balance i 2025	0,0		0,7
Nye initiativer og prioriteringer inden for mål om balance	0,0		0,1
DK2025 med nye tiltag	0,0		0,8

Anm.: På grund af afrunding summer enkeltbidrag ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Egne beregninger.

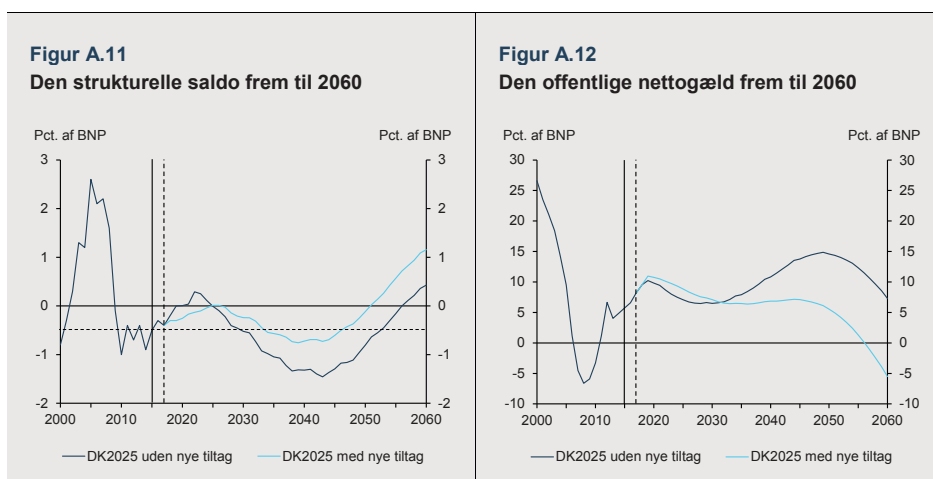
Samlet er saldoen i forløbet frem mod 2025 forbedret fra et underskud på ca. 0,2 pct. af BNP i Konvergensprogram 2016 til et underskud på ca. 0,05 pct. af BNP i DK2025-grundlaget uden nye initiativer.

En tilpasning af råderummet i 2025, således at der opnås balance i 2025, styrker såvel saldoen i 2025 som holdbarhedsindikatoren med ca. 0,05 pct. af BNP.

De nye initiativer og prioriteringer i 2025-planen styrker holdbarhedsindikatoren med ca. 0,1 pct. af BNP, givet målet om balance i 2025. Hertil bidrager forslaget om at forhøje pensions-

alderen med seks måneder i 2025. Forslaget styrker isoleret set saldoen med ca. 0,2 pct. af BNP i 2025, men da pensionsalderen på langt sigt (efter hængekøjeårene) vil være den samme som med gældende regler styrkes holdbarheden kun med ca. det halve.

Tiltagene i *DK2025 – Et stærkere Danmark* medvirker til at mindske hængekøjeudfordringen, *jf. figur A.11*. Det gælder primært forhøjelsen af pensionsalderen med seks måneder i 2025 og sænkelsen af rentefradragsværdien samt udfasningen af investeringsløftet i årene frem mod 2025. Det afspejles også i den forventede udvikling i statens nettogæld, som på langt sigt er lavere i DK2025 med nye initiativer end i et forløb uden, *jf. figur A.12*. På kort sigt bliver nettogælden lidt større end i DK2025 uden nye initiativer, hvilket skyldes de planlagte større underskud i årene frem til 2025.



Anm.: I figur A.11 vises et tre års centreret glidende gennemsnit af saldoen efter 2025.

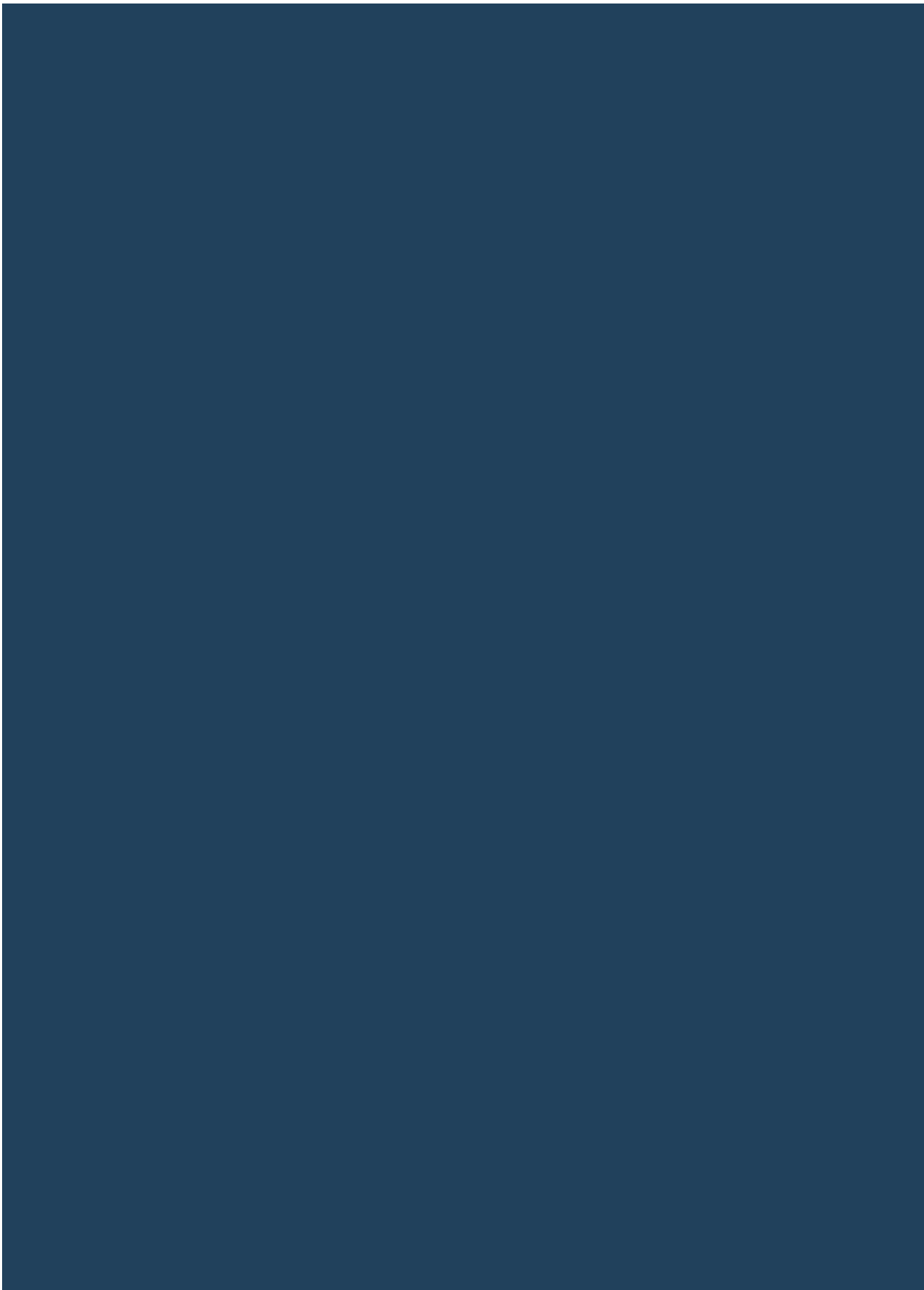
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På langt sigt genoprettes den offentlige saldo i forløbet og underskuddet vendes til overskud. Det gælder under reglerne i levetidsindekseringen om løbende forhøjelser af folkepensionsalderen hvert femte år til et højt niveau, *jf. kapitel 2*.

Boks A.6**Principper for fremskrivning efter 2025**

De principper, der lægges til grund for fremskrivningen efter 2025, afspejler overordnet en fremskrivning af strukturerne i økonomien, som de vurderes at se ud i 2025. Hertil kommer virkningerne af besluttede initiativer, der rækker længere frem i tid:

- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne pr. bruger følger lønudviklingen, og at brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb udgør en fast andel af det offentlige forbrug.
- Satserne for offentlige overførselsindkomster reguleres med lønstigningen i den private sektor, så kompensationsgraderne overordnet set er konstante. Lønstigningstakten svarer på sigt til ca. 3 pct. med baggrund i en inflationstakt på ca. 1,8 pct. og produktivitetsvækst i de private byerhverv på ca. 1,2 pct. om året.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante. Andelene reguleres dog for de forventede virkninger af ændringer i uddannelsessammensætningen samt vedtagne reformer, herunder særligt på tilbagetrækningsområdet. Arbejdstiden forudsættes konstant opdelt på alder, køn og herkomst. Arbejdstiden korrigeres dog for skønnede virkninger af vedtagne reformer samt uddannelsessammensætningen.
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives, så væksten i den offentlige kapitalbeholdning (brutto, effektivitetskorrigeret) er lig med fremgangen i en sammenvæjet udvikling i bruttoværditilvæksten i den offentlige og private sektor. I sammenvæjningen vægter offentlig BVT 70 pct. og privat BVT 30 pct. Den private andel afspejler de offentlige investeringer, der er rettet mod infrastruktur mv.
- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Bortset fra virkninger af vedtagen skattepolitik er der indregnet uændret skattebelastning efter 2025, i den forstand at skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, mens punktafgifter mv. i kronebeløb beregningsteknisk antages at stige med prisudviklingen.
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas.
- Der er indregnet et fald i energiintensiteter i forbrug og produktion, som afspejler løbende effektivitetsforbedringer i energiforbruget.
- Den 10-årige rente på statsobligationer forudsættes normaliseret til 4½ pct. frem mod 2025 og antages at være uændret derefter.



1. Bilagstabeller

Tabel B.1
Befolkning og arbejdsmarked (mellemløst sigt)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025
1.000 personer							
Samlet befolkning	5.681	5.729	5.775	5.797	5.826	5.853	5.985
I arbejdsstyrken (inkl. orlov)	2.911	2.940	2.962	2.988	3.010	3.041	3.137
Samlet beskæftigelse (inkl. orlov)	2.796	2.833	2.860	2.892	2.922	2.951	3.045
- Heraf i støttet beskæftigelse ¹⁾	74	81	83	90	96	98	102
Ledige, netto	102	91	86	83	81	82	85
Ledige, brutto (inkl. aktiverede)	123	113	108	105	101	103	106
Uden for arbejdsstyrken	2.770	2.789	2.814	2.809	2.815	2.813	2.848
- Aktiverede dagpenge- og kontant- hjælpsmodtagere ²⁾	21	22	23	22	21	21	20
- Førtidspensionister uden for arbejdsstyrken	194	192	188	186	189	193	202
- Efterlønsmodtagere	80	70	61	43	43	46	35
- Folkepens. uden for arbejdsstyrken	940	959	978	999	993	987	995
- Personer under 15 år	961	960	961	959	958	959	981
- Øvrige uden for arbejdsstyrken	573	585	603	600	611	607	613
Samlet beskæftigelse (ekskl. orlov)	2.711	2.744	2.770	2.801	2.829	2.857	2.946
Strukturel beskæftigelse (inkl. orlov)	2.843	2.867	2.883	2.905	2.922	2.951	3.045
Strukturel arbejdsstyrke (netto, inkl. orlov)	2.923	2.945	2.962	2.984	3.003	3.033	3.130
Strukturel nettoledighed	80	78	79	79	81	82	85
Gennemsnitlig arbejdstid (timer pr. år)	1.501	1.501	1.503	1.501	1.502	1.502	1.502

- 1) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.
- 2) Omfatter kun arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Antallet af aktiverede dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er opgjort inkl. løntilskud og individuel jobtræning.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Tabel B.1 (fortsat)
Befolkning og arbejdsmarked (langt sigt)

	2030	2040	2050	2060	2070	2080
1.000 personer						
Samlet befolkning	6.098	6.245	6.337	6.467	6.629	6.801
I arbejdsstyrken (inkl. orlov)	3.156	3.211	3.347	3.487	3.592	3.709
Samlet beskæftigelse (inkl. orlov)	3.062	3.115	3.247	3.383	3.485	3.598
- Heraf i støttet beskæftigelse ¹⁾	106	111	114	123	126	129
Ledige, netto	86	88	91	95	98	101
Ledige, brutto (inkl. aktiverede)	107	109	113	118	122	126
Uden for arbejdsstyrken	2.941	3.034	2.991	2.981	3.036	3.092
- Aktiverede dagpenge- og kontant- hjælpsmodtagere ²⁾	21	21	22	23	24	25
- Førtidspens. uden for arbejdsstyrken	206	216	243	270	292	312
- Efterlønsmodtagere	23	12	11	12	13	13
- Folkepens. uden for arbejdsstyrken	1.041	1.067	1.018	932	903	938
- Personer under 15 år	1.042	1.073	1.027	1.075	1.113	1.089
- Øvrige uden for arbejdsstyrken	608	646	669	668	691	716
Samlet beskæftigelse (ekskl. orlov)	2.962	3.016	3.146	3.276	3.377	3.489
Strukturel beskæftigelse (inkl. orlov)	3.062	3.115	3.247	3.383	3.485	3.598
Strukturel arbejdsstyrke (netto, inkl. orlov)	3.148	3.203	3.339	3.478	3.583	3.699
Strukturel nettoledighed	86	88	91	95	98	101
Gennemsnitlig arbejdstid (timer pr. år)	1.505	1.498	1.497	1.509	1.509	1.505

- 1) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.
- 2) Omfatter kun arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Antallet af aktiverede dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er opgjort inkl. løntilskud og individuel jobtræning.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Tabel B.2
Personer på indkomstoverførsler (mellemløst sigt)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025
1.000 helårspersoner							
Arbejdsløshedsdagpenge (ekskl. aktiverede)	75	69	65	63	62	63	65
Kontanthjælp (ekskl. aktiverede)	115	124	119	117	113	114	123
Aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere ¹⁾	59	45	43	38	31	31	29
Feriedagpenge	5	4	4	4	3	3	3
Førtidspension ²⁾	216	213	209	206	209	214	224
Ressourceforløbsydelse	19	29	34	38	41	42	46
Efterløn	80	70	61	43	43	46	35
Fleksydelse	6	5	4	4	4	4	4
Revalideringsydelse ³⁾	7	6	5	3	1	0	0
Sygedagpenge ⁴⁾	68	70	71	71	72	70	74
Barselsdagpenge	46	48	49	50	52	54	58
Ledighedsydelse	15	14	13	13	13	12	12
Integrationsydelse ⁵⁾	5	27	30	30	28	29	18
I alt	715	726	707	680	673	682	693
SU	332	332	337	336	336	335	332
I alt inkl. SU	1.046	1.057	1.044	1.016	1.009	1.017	1.025
Folkepensionister ²⁾	1.084	1.107	1.130	1.152	1.140	1.128	1.128
I alt inkl. SU og folkepensionister	2.130	2.164	2.174	2.168	2.149	2.146	2.153
Støttet beskæftigelse ⁶⁾	74	81	83	90	96	98	102
I alt inkl. SU, folkepensionister og støttet beskæftigelse	2.204	2.245	2.257	2.257	2.244	2.244	2.255

Anm.: I opgørelsen af dagpengemodtagere inkluderes modtagere af den midlertidige arbejdsmarkedsydelse.

- 1) Opgørelsen afviger fra andre registerbaserede opgørelser, da løntilskud og individuel jobtræning ikke er omfattet. Derudover omfattes både arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i gruppen af aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.
- 2) Førtids- og folkepension er inkl. pensionister der bor i udlandet samt pensionister i beskæftigelse.
- 3) Ekskl. revalidering med løntilskud.
- 4) Antallet af sygedagpengemodtagere afspejler ikke det samlede sygefravær, men den del af sygefraværet, som ikke er omfattet af arbejdsgiverperioden samt sygdomsforløb blandt ledige.
- 5) I opgørelsen af integrationsydelsesmodtagere inkluderes modtagere af kontanthjælp ifm. integrationsprogrammet samt introduktionsydelse.
- 6) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Tabel B.2 (fortsat)
Personer på indkomstoverførsler (langt sigt)

	2030	2040	2050	2060	2070	2080
1.000 helårspersoner						
Arbejdsløshedsdagpenge (ekskl. aktiverede)	65	67	69	72	75	77
Kontanthjælp (ekskl. aktiverede)	130	131	137	140	142	146
Aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere ¹⁾	29	30	32	33	34	35
Feriedagpenge	4	4	4	4	4	4
Førtidspension ²⁾	228	240	268	298	321	343
Ressourceforløbsydelse	48	48	49	50	50	51
Efterløn	23	12	11	12	13	13
Fleksydelse	3	3	3	3	3	3
Revalideringsydelse ³⁾	0	0	0	0	0	0
Sygedagpenge ⁴⁾	76	78	83	88	92	96
Barselsdagpenge	59	56	57	62	60	60
Ledighedsydelse	12	13	15	16	18	19
Integrationsydelse ⁵⁾	12	11	11	11	11	11
I alt	688	693	738	790	823	858
SU	326	312	351	343	336	360
I alt inkl. SU	1.015	1.004	1.090	1.132	1.159	1.218
Folkepensionister ²⁾	1.182	1.214	1.158	1.062	1.039	1.082
I alt inkl. SU og folkepensionister	2.197	2.218	2.247	2.194	2.198	2.300
Støttet beskæftigelse ⁶⁾	106	111	114	123	126	129
I alt inkl. SU, folkepensionister og støttet beskæftigelse	2.303	2.329	2.361	2.316	2.324	2.429

Anm.: I opgørelsen af dagpengemodtagere inkluderes modtagere af den midlertidige arbejdsmarkedsydelse.

- 1) Opgørelsen afviger fra andre registerbaserede opgørelser, da løntilskud og individuel jobtræning ikke er omfattet. Derudover omfattes både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i gruppen af aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.
- 2) Førtids- og folkepension er inkl. pensionister der bor i udlandet samt pensionister i beskæftigelse.
- 3) Ekskl. revalidering med løntilskud.
- 4) Antallet af sygedagpengemodtagere afspejler ikke det samlede sygefravær, men den del af sygefraværet, som ikke er omfattet af arbejdsgiverperioden samt sygdomsforløb blandt ledige.
- 5) I opgørelsen af integrationsydelsesmodtagere inkluderes modtagere af kontanthjælp ifm. integrationsprogrammet samt introduktionsydelse.
- 6) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Tabel B.3
Nøgletal for dansk økonomi (mellemløst sigt)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2025
Realvækst i pct.							
Privat forbrug	2,3	1,9	1,8	2,5	2,5	2,4	1,5
Offentligt forbrug	-0,7	1,2	0,5	0,6	0,7	0,5	0,4
Boligbyggeri	-1,6	4,0	6,0	6,1	5,9	5,8	2,7
Erhvervsinvesteringer	2,8	3,6	4,7	4,8	5,9	6,6	4,2
Offentlige investeringer	-1,1	-3,3	-0,2	0,7	5,0	-3,3	2,2
- Heraf bygninger og anlæg m.m.	-2,5	0,2	-0,7	-0,2	6,5	-4,6	2,5
- Heraf forskning og udvikling mv. ¹⁾	2,9	-12,2	1,3	3,2	1,0	0,5	1,4
Lagerinvesteringer ²⁾	-0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,5	-0,1	0,1
Endelig indenlandsk anvendelse	0,9	1,7	1,9	2,3	3,2	2,3	1,7
Eksport	0,3	1,0	3,3	4,2	4,2	4,9	4,1
Import	0,0	2,7	4,1	5,5	6,1	5,4	4,3
BNP	1,0	0,9	1,6	1,8	2,3	2,1	1,7
- Heraf BVT i private byerhverv	1,7	1,6	2,2	2,8	3,2	2,7	2,3
Vækst i pct.							
Timelønninger	1,9	2,1	2,5	2,7	2,9	3,1	3,1
Timeproduktivitets, byerhverv	0,3	-0,4	0,8	0,9	1,5	1,3	1,4
Eksportpriser	2,0	-1,4	1,7	1,9	1,9	2,1	2,1
Importpriser	1,8	-1,6	1,6	1,7	1,6	1,8	2,1
Forbrugerpriser	0,6	0,5	1,4	1,4	1,4	1,5	2,0
Pct.							
10-årig statsobligationsrente	0,7	0,4	0,5	1,1	1,8	2,2	4,4
Pct. af BNP							
Betalingsbalance	7,0	6,8	6,6	4,9	5,7	6,3	5,6
Offentlig saldo	-1,7	-0,9	-1,9	-1,7	-1,8	-0,3	0,0
Privat finansiell opsparing	8,8	7,8	8,5	6,6	7,5	6,6	5,0
Privat forbrug	48,0	48,4	48,4	48,5	48,4	48,3	47,7
Offentligt forbrug	26,1	26,3	26,0	25,8	25,5	25,2	24,1
Investeringer	19,6	19,8	20,3	20,8	21,9	22,3	24,0
Eksport	53,4	52,4	53,3	54,6	55,6	57,1	64,2
Import	47,2	46,9	48,0	49,7	51,4	52,9	60,0

Anm.: I 2021-2025 kolonnen vises til og med forbrugerpriserne gennemsnitlig årlig vækst i pct. Fra obligationsrenterne og ned angives tal for 2025.

1) Opgjort på nationalregnskabsform, der ikke er sammenlignelig med det offentlige forskningsbudget (forskningsmålsætningen).

2) Angiver lagerændringernes bidrag til BNP-væksten. I den sidste kolonne angives bidraget i 2025.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel B.3 (fortsat)
Nøgletal for dansk økonomi (langt sigt)

	2026- 2030	2031- 2035	2036- 2040	2041- 2050	2051- 2060	2061- 2070	2071- 2080
Gns. årlig realvækst i pct.							
Privat forbrug	1,8	1,1	1,0	1,2	1,3	1,1	1,2
Offentligt forbrug	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8
Boligbyggeri	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Erhvervsinvesteringer	0,8	0,6	1,2	1,7	1,7	1,3	1,3
Offentlige investeringer	0,2	0,1	1,3	1,6	1,3	1,1	1,4
- Heraf bygninger og anlæg m.m.	0,1	-0,1	1,6	1,9	1,5	1,3	1,6
- Heraf forskning og udvikling mv. ¹⁾	0,7	0,5	0,5	0,8	1,0	0,8	0,7
Lagerinvesteringer ²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Endelig indenlandsk anvendelse	1,3	0,9	1,0	1,2	1,2	1,0	1,1
Eksport	0,7	0,9	1,1	1,3	1,4	1,1	1,0
Import	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
BNP	1,1	0,9	0,9	1,2	1,3	1,1	1,1
- Heraf BVT, private byerhverv	1,2	1,0	1,2	1,6	1,6	1,3	1,3
Gns. årlig vækst i pct.							
Timelønninger	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8
Timeproduktivitet, byerhverv	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Eksportpriser	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8
Importpriser	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Forbrugerpriser	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Pct., niveau i slutår							
10-årig statsobligationsrente	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Pct. af BNP, niveau i slutår							
Betalingsbalance	4,2	3,6	3,1	3,0	4,4	5,8	6,6
Offentlig saldo	-0,2	-0,6	-0,7	-0,1	1,3	2,4	3,2
Privat finansiell opsparing	3,8	3,5	3,2	2,4	2,5	2,8	2,7
Privat forbrug	49,2	49,6	49,5	49,1	48,4	48,0	48,0
Offentligt forbrug	24,7	25,4	25,8	25,7	25,2	25,2	25,3
Investeringer	23,2	22,7	22,8	23,1	23,0	22,8	22,9
Eksport	62,9	62,7	62,8	62,2	61,0	59,9	58,3
Import	60,1	60,3	60,9	60,1	57,7	55,9	54,5

1) Opgjort på nationalregnskabsform, der ikke er sammenlignelig med det offentlige forskningsbudget (forskningsmålsætningen).

2) Angiver lagerændringernes bidrag til BNP-væksten i slutåret.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel B.4
Offentlige finanser (mellemløst sigt)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025
Pct. af BNP							
Offentlig saldo	-1,7	-0,9	-1,9	-1,7	-1,8	-0,3	0,0
Primær offentlig saldo	-0,9	-0,4	-1,5	-1,4	-1,4	0,0	0,4
Nettorenteindtægter ¹⁾	-0,8	-0,6	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,4
Offentlige udgifter²⁾							
Offentlige udgifter ²⁾	54,5	53,7	52,6	51,9	51,5	50,4	49,1
Primære udgifter	52,9	52,4	51,5	50,8	50,4	49,3	47,7
Offentligt forbrug ³⁾	26,1	26,3	26,0	25,8	25,5	25,2	24,1
Offentlige investeringer	3,7	3,6	3,5	3,5	3,6	3,4	3,4
- Heraf bygninger og anlæg m.m.	2,7	2,6	2,6	2,6	2,7	2,5	2,5
- Heraf forskning og udvikling mv. ⁴⁾	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Indkomstoverførsler	17,8	17,7	17,3	16,9	16,4	16,2	15,4
Subsidier	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,5
Øvrige primære udgifter	3,2	2,8	2,8	2,8	3,2	2,8	3,3
Renteudgifter	1,6	1,3	1,1	1,1	1,2	1,1	1,4
Offentlige indtægter^{2),3)}							
Offentlige indtægter ^{2),3)}	52,8	52,8	50,8	50,2	49,8	50,1	49,1
Skatter	47,4	47,5	45,4	44,7	44,4	44,7	43,7
Personskatter mv. ⁵⁾	22,8	22,1	21,7	21,4	21,1	20,8	19,9
Arbejdsmarkedsbidrag	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,4
Pensionsafkastskat	1,1	2,1	0,5	0,2	0,3	0,9	1,1
Selskabsskatter	2,7	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3
Moms	9,6	9,6	9,6	9,7	9,8	9,8	9,8
Ejendomsskat (grundskyld)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Visse indirekte skatter	5,8	5,8	5,6	5,5	5,3	5,2	4,9
Sociale bidrag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Øvrige primære indtægter ⁶⁾	4,5	4,5	4,6	4,7	4,6	4,5	4,3
Renteindtægter mv. ⁷⁾	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0
<i>Memopost: Nordsøindtægter⁸⁾</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>
Strukturel saldo	-0,5	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,25	0,0
Offentlig nettogæld	5,7	6,5	8,2	9,6	10,9	10,7	8,9
ØMU-gæld	40,4	38,7	37,9	37,2	38,7	39,2	38,4

- 1) Ekskl. udbytter og Nationalbankens overskud.
- 2) Opgørelsen af de samlede offentlige udgifter og indtægter afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse. Danmarks Statistik henfører fx indtægter fra salg af varer og tjenester, der indgår i det offentlige forbrug, til indtægterne, mens det samlede offentlige forbrug indgår på udgiftssiden i tabellen.
- 3) Inkl. saldoneutral afskrivninger.
- 4) Opgjort på nationalregnskabsform, der ikke er sammenlignelig med det offentlige forskningsbudget (forskningsmålsætningen).

Anmærkningen fortsætter i tabel B.4 (fortsat)

Tabel B.4 (fortsat)
Offentlige finanser (langt sigt)

	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Pct. af BNP						
Offentlig saldo	-0,2	-0,7	-0,1	1,3	2,4	3,2
Primær offentlig saldo	0,2	-0,1	0,6	1,5	1,8	1,8
Nettorenteindtægter ¹⁾	-0,5	-0,7	-0,7	-0,3	0,5	1,5
Offentlige udgifter²⁾	49,9	51,0	50,1	48,3	47,1	46,4
Primære udgifter	48,3	49,0	48,2	46,8	46,3	46,6
Offentligt forbrug ³⁾	24,7	25,8	25,7	25,2	25,2	25,3
Offentlige investeringer	3,3	3,1	3,2	3,2	3,1	3,2
- Heraf bygninger og anlæg m.m.	2,4	2,2	2,3	2,3	2,2	2,3
- Heraf forskning og udvikling mv. ⁴⁾	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Indkomstoverførsler	15,6	15,4	14,6	13,7	13,4	13,5
Subsidier	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Øvrige primære udgifter	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Renteudgifter	1,7	2,0	2,0	1,5	0,7	-0,2
Offentlige indtægter^{2),3)}	49,7	50,3	50,0	49,6	49,4	49,6
Skatter	44,1	44,7	44,7	44,2	44,1	44,3
Personskatter mv. ⁵⁾	20,3	21,2	21,3	21,1	21,1	21,3
Arbejdsmarkedsbidrag	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5
Pensionsafkastskat	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5
Selskabsskatter	2,3	2,1	1,9	1,9	2,0	2,0
Moms	10,0	10,0	9,9	9,8	9,7	9,7
Ejendomsskat (grundskyld)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Visse indirekte skatter	4,8	4,7	4,6	4,5	4,4	4,4
Sociale bidrag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige primære indtægter ⁶⁾	4,4	4,3	4,1	4,1	4,1	4,1
Renteindtægter mv. ⁷⁾	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
<i>Memopost: Nordsøindtægter⁸⁾</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Strukturel saldo	-0,2	-0,7	-0,1	1,3	2,4	3,2
Offentlig nettogæld	7,2	7,2	6,2	-4,6	-23,2	-45,1
ØMU-gæld	38,0	39,7	39,9	30,0	11,9	-9,8

Anmærkningen er fortsat fra tabel B.4.

- 5) Indeholder blandt andet kildeskatter, vægtafgift fra husholdningerne, andre personlige skatter mv.
6) Indeholder blandt andet overskud af offentlig virksomhed, diverse drifts- og kapitaloverførsler fra andre indenlandske sektorer og EU, imputerede (beregnete) indtægter i form af bruttoestindkomst, saldoneutral afskrivninger mv.
7) Inkl. udbytter og Nationalbankens overskud.
8) De samlede nordsøindtægter udgøres af kulbrinteskate, selskabsskat af kulbrintevirksomhed og udbytter fra Nordsøfonden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

DK2025
- ET STÆRKERE DANMARK

2015/16:15

Publikationen kan bestilles hos:

Rosendahls a/s
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Tlf. 43 22 73 00
Distribution@rosendahls.dk
rosendahls.dk

**Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:**

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. 33 92 33 33
fm@fm.dk

Omslag: Kontrapunkt
Tryk: Rosendahls a/s
Oplag: 3.000
ISBN: 978-87-93214-94-1

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-93422-01-8

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
fm.dk



