FINANSMINISTERIET

Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd

April 2011

FINANSMINISTERIET

Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd

April 2011

Reformpakken 2020
- Kontant sikring af Danmarks velfærd
April 2011

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

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

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Makropolitisk center
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
T 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC
Foto: Stig Stasig
Tryk: Rosendahls-Schultz Grafisk
Oplag: 4.000
Pris: 225 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-7856-977-6

Elektronik Publikation:
ISBN: 978-87-7856-978-3

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

NORDISK MILJØMÆRKNING
TRYKSAG
541 176

Trykt af Schultz Grafisk, som har licens til brug af svanemærket,
er ISO 14001 miljøcertificeret og ISO 9002 kvalitetscertificeret.

Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd

Regeringen præsenterer med Reformpakken 2020 det solide fundament, der kan bringe Danmark helt ud af krisens skygge. Med konkrete initiativer vil vi skabe grundlaget for høj vækst, beskæftigelse og velstand – samtidig med at vi løser de finanspolitiske udfordringer.

Danmark blev som andre lande ramt hårdt af den internationale krise. Regeringen valgte at føre en offensiv krisepolitik. Det var muligt, fordi vi brugte de gode år til at nedbringe den offentlige gæld. Vi var derfor gældfri, da krisen ramte. Indsatsen har virket. Ledigheden er steget mindre end frygtet, og den er lavere end alle år fra 1975 til 2005.

Men samtidig er de store offentlige overskud før krisen vendt til store underskud, så langt øjet rækker. Vores udfordring er, at de offentlige udgifter er meget større end indtægterne. Den udfordring bliver større de kommende år, fordi vi bliver færre i den arbejdsdygtige alder og flere ældre. Det betyder færre skatteindtægter og øgede udgifter til bl.a. pension og sundhed.

Skal der være balance mellem indtægter og udgifter, står Danmark med en udfordring på ca. 47 mia. kr. frem mod 2020. Med Genopretningsaftalen har vi klaret godt halvdelen. Med ”Reformpakken 2020” fremlægger regeringen nu konkrete forslag, som kan klare resten. Vi har valgt reformvejen, der sikrer flere i arbejde, øget velstand og balance i de offentlige finanser.

Det forudsætter, at de offentlige udgifter ikke fortsætter med at stige mere end det, vi planlægger og aftaler med kommuner og regioner. Derfor vil vi indføre en ny lov om udgiftslofter og sanktioner, så alle i den offentlige sektor overholder deres budgetter.

Med reformerne kan vi øge den private beskæftigelse med 125.000 fra 2010 til 2020. Vi kan styrke indkomsterne i Danmark med mere end 60 mia. kr. Vi kan sikre fremgang på centrale velfærdsområder som sundhed, uddannelse og forskning. Og vi kan sikre sunde offentlige finanser – uden at skatten sættes op. Det skaber tryghed for borgere og virksomheder.

Claus Hjort Frederiksen
Finansminister

Indhold

Del I – Reformpakken 2020 7

1. Sammenfatning 9
   1.1 Indledning 9
   1.2 Udfordringerne kan håndteres, hvis der træffes de nødvendige valg 17
   1.3 Strukturel balance i 2020 – det primære operationelle finanspolitiske mål 20

Appendiks 1a. Det samfundsøkonomiske forløb frem til 2020 45
Appendiks 1b. Status for Velfærdskommissionens forslag 63
Appendiks 1c. Vækstforums ti hovedanbefalinger 68

2. Udfordringerne for de offentlige finanser 71
   2.1 Indledning 71
   2.2 Opdateret grundlag 2010-12 74
   2.3 Samfundsøkonomiske forudsætninger – vækst og beskæftigelse frem mod 2020 78
   2.4 De offentlige finanser frem mod 2020 80
   2.5 Årene efter 2020 88
   2.6 Udfordringerne kan håndteres med reformer og bedre udgiftsstyring 95
   2.7 Det finanspolitiske udgangspunkt – udviklingen i de offentlige finanser siden 2001 97

Del II – Baggrund 107

3. Arbejdsmarkedspolitik 109
   3.1 Indledning 109
   3.2 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed 110
   3.3 Reformer af beskæftigelsespolitikken siden 2001 121

Appendiks 3a. Vigtigste ændringer på arbejdsmarkedsområdet siden 2001 139

4. Arbejdsudbud og beskæftigelse 143
   4.1 Indledning 143
   4.2 Tæt sammenhæng mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse 144
   4.3 Øget arbejdsudbud gennem højere arbejdstid 154
   4.4 Tilbagetrækningsreformen og efterspørgslen efter arbejdskraft 159
   4.5 Hvor er jobbene blevet skabt hidtil 162

5. Tilbagetrækning og efterløn 167
5.1 Indledning 167
5.2 Tilbagetrækning i Danmark og andre lande 169
5.3 Baggrunden for efterlønsordningen 176
5.4 Anvendelsen af efterlønsordningen 179
5.5 Virkninger af udspil til en tilbagetrækningsreform 198
5.6 Antallet af efterlønsmodtagere fremadrettet – med gældende regler 205

Appendiks 5a. Fremskrivning af antal efterlønsmodtagere 215
Appendiks 5b. Teoretisk sammenhæng mellem selvfinansiering og udnyttelsesgrad .. 233

6. Uddannelse og erhvervsdeltagelse 239
6.1 Indledning 239
6.2 Øget uddannelsesniveau og erhvervsdeltagelse 242
6.3 Målsætninger for uddannelsesniveauet 248
6.4 Tidligere færdiggørelse af uddannelse 256

7. Skattepolitik 265
7.1 Indledning 265
7.2 Overblik over skattepolitikken siden 2000 267
7.3 Kort om ændringerne i indkomstbeskatningen siden 2001 269
7.4 Stort fald i marginalskatten for fuldtidsbeskæftigede 270
7.5 Virkning på forskelsbeløb og kompensationsgrad 274
7.6 Virkning på arbejdsudbuddet 276
7.7 Fordelingsvirkningerne af skatteaftalerne fra 2001 og frem 282

Appendiks 7a. Status for Skattekommissionens forslag 295

8. Offentlige udgifter 301
8.1 Indledning 301
8.2 Udviklingen i de offentlige udgifter indtil 2010 302
8.3 Offentlige udgifter 2011-2020 med og uden reformer 315
8.4 Bedre udgiftsstyring 319
8.5 Effektiviseringer, prioriteringer og konkurrence i det offentlige 325
8.6 Udgiftspres på sundheds-, forsknings- og undervisningsområdet 327

Del I – Reformpakken 2020

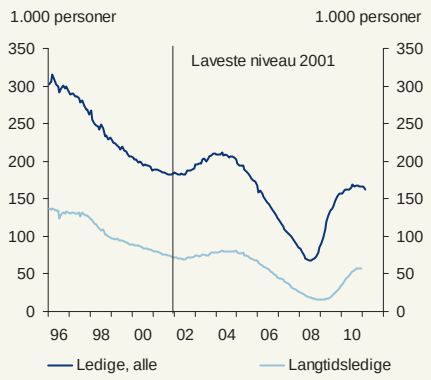
1. Sammenfatning

1.1 Indledning

Dansk økonomi blev hårdt ramt af det globale tilbageslag i efteråret 2008, blandt andet fordi væksten i forvejen var på vej ned efter en periode med stort kapacitetspres, svækket konkurrenceevne og kraftige stigninger i boligpriserne. Siden sommeren 2009 er det imidlertid gået fremad igen, og gennem det seneste halvandet år har væksten været større end ventet, mens ledigheden er steget mindre end frygtet.

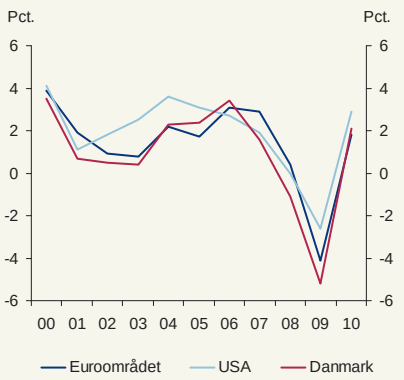
Bruttoledigheden er således stabiliseret det seneste halve år og er i dag lavere end i 2001, hvor den nåede ned på det laveste niveau efter højkonjunkturen i 1990'erne. Ungdomsledigheden og langtidsledigheden er også lav i historisk lys, og merledigheden blandt de ældre er reduceret markant i forhold til under tidligere tilbageslag. Det afspejler blandt andet strukturreformer på arbejdsmarkedet, herunder forkortelse af dagpengeperioden for personer over 55 år, samt en meget lempelig finanspolitik i 2009 og 2010. Lempelserne af finanspolitikken i disse år skønnes at være større end i alle andre OECD-lande, *jf. boks 1.1*.

Figur 1.1
Bruttoledighed og langtidsledighed



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 1.2
BNP-vækst i Danmark, euroområdet og USA



Kilde: Danmarks Statistik og Eurostat.

Krisen har på den baggrund medført en skærpelse af de finanspolitiske udfordringer, Danmark står overfor. Store offentlige overskud er vendt til et betydeligt underskud, som skønnes

til ca. 70 mia. kr. i 2011. Danmark er derfor kommet ind i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud og har fået en henstilling om at stramme finanspolitikken frem mod 2013. Den offentlige gæld og rentebetalingerne på gælden er stigende samtidig med, at den demografiske medvind er vendt til modvind. Danmark står fra nu af og i de kommende årtier i en situation, hvor den offentlige økonomi systematisk kommer under stigende pres.

Med Genopretningsaftalen er der fra 2011 taget fat på at genoprette den offentlige økonomi. Aftalen styrker de offentlige finanser med 24 mia. kr. og betyder sammen med den planlagte finanspolitik i øvrigt, at op mod 90 pct. af de lempelser, der blev gennemført i 2009 og 2010, trækkes tilbage frem mod 2013[1]. Aftalen indebærer blandt andet, at de offentlige forbrugsudgifter skal holdes i ro i årene frem til 2013, således at det reale offentlige forbrug bringes tilbage på det spor, som tidligere var planlagt. Aftalen indeholder også reformer på arbejdsmarkedet, som kan bidrage til at fastholde lav langtidsledighed og styrke arbejdsudbuddet. Samlet er det vurderingen, at aftalen styrker arbejdsudbuddet med godt 10.000 personer på længere sigt.

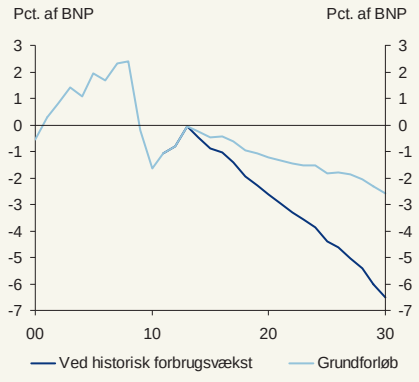
I de seneste 20-30 år er det offentlige forbrug gennemgående vokset mere end det, som var planlagt og aftalt. Hvis det antages, at Danmark fra 2014 fortsætter med samme realvækst i det offentlige forbrug som i de seneste 30 år, og der ikke gennemføres yderligere reformer, som styrker det offentlige indtægtsgrundlag, er der udsigt til, at underskuddet kan stige til ca. 2½ pct. af BNP i 2020 og ca. 6½ pct. af BNP frem mod 2030, *jf. figur 1.3*. Sådan et forløb – hvor udgiftspolitikken videreføres uændret – er ikke troværdigt og vil medføre pres på rentespændet, som yderligere forstærker gældsdynamikken.

Det er derfor et grundvilkår, at væksten i udgifterne skal sættes ned fremadrettet. Selv hvis den årlige stigning i det offentlige forbrug er ca. halvt så stor som de seneste 30 år (ca. 0,8 pct.), er der således betydelige finanspolitiske udfordringer. Underskuddet svarer i et sådant forløb til ca. 1¼ pct. af BNP (23 mia. kr.) i 2020 og til ca. 2½ pct. af BNP (48 mia. kr.) i 2030. Gælden og rentebetalingerne på gælden øges væsentligt, *jf. figur 1.4*, og finanspolitikken opfylder ikke holdbarhedskravet. I perioder med dårlige konjunkturer vil underskuddet desuden være 2-3 pct. af BNP større end i beregningen, og Danmark vil derfor ofte overskride 3 pct.'s grænsen for underskud i Stabilitets- og Vækstpagten.

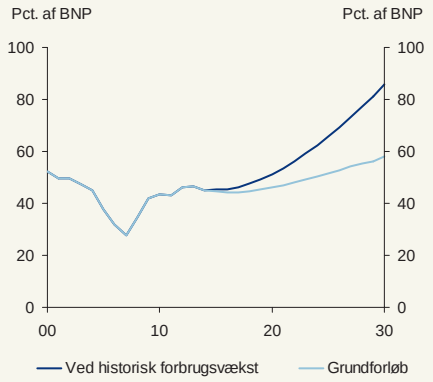
Underskuddet i den offentlige økonomi er strukturelt og afspejler, at de offentlige udgifter systematisk er større end indtægterne i gennemsnit over konjunkturforløbet. Derfor vil problemerne ikke løses af bedre konjunkturer, eller hvis væksten bliver stærkere end ventet.

[1] Målt ved de direkte provenuer, der indgår i finanseffektberegningen.

Figur 1.3
Strukturel saldo ved uændret og afdæmpet realvækst i det offentlige forbrug



Figur 1.4
ØMU-gæld ved uændret og afdæmpet realvækst i det offentlige forbrug



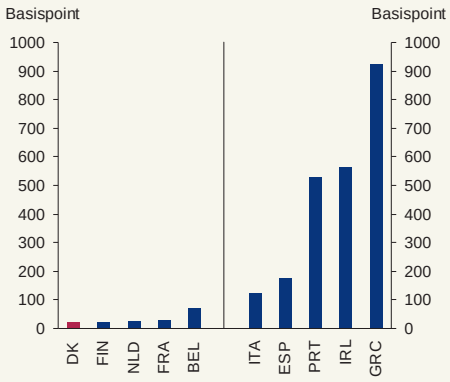
Anm.: De to forløb illustrerer de finanspolitiske udfordringer. Der er således ikke indregnet virkninger af forslaget om en tilbagetrækningsreform eller andre nye tiltag. I det ene forløb (grundforløbet) er antaget en realvækst i det offentlige forbrug på ¾ pct. om året i 2014-15 og ca. 0,9 pct. om året i 2016-20. I det andet forløb (historisk forbrugsvækst) er antaget en årlig realvækst i det offentlige forbrug på 1,6 pct., svarende til gennemsnittet for 1981-2010.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Samtidig har det internationale økonomiske klima skiftet karakter. Opsvinget i den vestlige verden er moderat, og mange lande står med finanspolitiske udfordringer, der kan virke uoverkommelige. På de finansielle markeder er der samtidig øget fokus på udviklingen i underskud og gæld, og på hvordan landene håndterer opgaven med at sikre sunde offentlige finanser. Omkostningerne blandt andet i form af stigende renter ved at føre en uansvarlig eller utroværdig politik er betydelige, *jf. figur 1.5 og 1.6*.

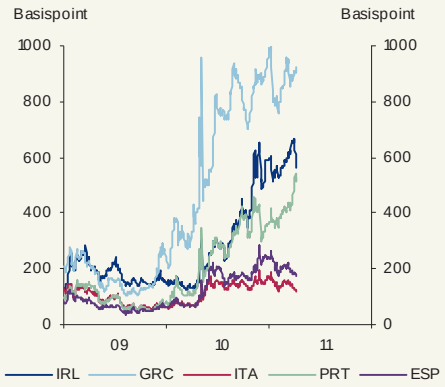
Danmark er et lille land med en meget rentefølsom økonomi, og hvor udviklingen på blandt andet ejendoms- og boligmarkedet har stor betydning både for den samlede efterspørgsel og den finansielle stabilitet. Det øger sårbarheden over for finansiel uro. Beskæftigelse og vækst er blevet mere følsomme overfor ændringer især i de korte renter end tidligere, og de realøkonomiske konsekvenser af pres på kronen er derfor forøget. Samtidig har finanskrisen vist, at den økonomiske stabilitet i høj grad er betinget af, at der internationalt er tillid til den finansielle sektor i Danmark.

For Danmark er det derfor blevet endnu vigtigere end tidligere at føre en ansvarlig og stabilitetsorienteret økonomisk politik, som sikrer troværdighed omkring fastkurspolitikken, og som kan sikre, at danske statspapirer fortsat ses som "en sikker havn" i perioder med finansiel uro. Hvis tilliden ikke fastholdes, kan det sætte det moderate opsving, som er i gang, under pres og medføre en større stigning i rentebetalingerne på gælden og dermed reducere råderummet til andre formål.

Figur 1.5
10-årige rentespænd til Tyskland – udvalgte EU-lande, primo april 2011



Figur 1.6
10-årige rentespænd til Tyskland – lande med høje rentespænd



Kilde: Bloomberg.

Krisen har samtidig tydeliggjort, at Danmark står over for en udfordring med lavt vækstpotentiale. Produktivitetsvæksten har været lav gennem en længere årrække, og selv om beskæftigelsen er vokset, har fremgangen i velstanden været mindre end i mange sammenlignelige lande. Den lave produktivitetsvækst har samtidig svækket det offentlige indtægtsgrundlag. Det har forstærket presset på de offentlige finanser, fordi væksten i de offentlige udgifter ikke samtidig er sat tilsvarende ned. De kommende år vil den demografiske udvikling reducere arbejdsudbuddet, mens befolkningen vokser, blandt andet fordi antallet af ældre øges. Det medfører pres på de offentlige finanser og begrænser vækstmulighederne i de private erhverv, navnlig hvis væksten i det offentlige forbrug fortsætter og dermed reducerer rekrutteringsgrundlaget for den private sektor.

Dansk økonomi står dermed over for især 3 grundlæggende udfordringer:

- Vækstpotentialet skal styrkes. Uden reformer eller højere produktivitetsvækst er vækstmulighederne meget begrænsede – omkring 1 pct. om året. Danmark risikerer dermed at blive et lavvækstsamfund. Med store udfordringer for både offentlige finanser og vækst er det de private virksomheders vækstbetingelser, der skal styrkes. Det kræver reformer, som kan styrke arbejdsudbud, produktivitet og konkurrenceevne.

- De offentlige finanser skal styrkes væsentligt for at sikre, at den offentlige økonomi hænger sammen på lidt længere sigt. Uden yderligere reformer vil der kun være plads til ca. nulvækst i de offentlige serviceudgifter det næste tiår, for at der kan være (strukturel) balance på de offentlige finanser i 2020.

- Det er et grundlæggende krav, at udgifterne ikke fortsætter med at stige mere end det, som er planlagt og aftalt. Der er indført skærpede styringsmekanismer, men det vurde-

res ikke at være tilstrækkeligt. Der er behov for at indføre et nyt udgiftsstyringssystem baseret på bindende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner.

Boks 1.1
Den økonomiske politik før, under og efter krisen – kort fortalt

I årene før krisen var overskuddet på den strukturelle saldo foran de mål, som var stillet op, selv om udgifterne var steget mere end planlagt. Det faktiske overskud i årene 2005-2008 var samtidig større end i alle andre EU-lande. Samlet blev nettogælden på den baggrund nedbragt med 380 mia. kr. eller 26 pct. af BNP fra 2001 til 2008, og nettogælden blev således vendt til formue, før krisen kom i efteråret 2008. Endelig faldt ØMU-gælden hurtigere end forudsat i den oprindelige 2010-plan tilbage fra 2001. Finanspolitikken var således på sporet i forhold til de mellem- og langsigtede udfordringer, inden krisen brød ud.

I årene 2005 til 2008 var den planlagte finanspolitik nogenlunde aktivitetsneutral målt ved den ét-årige finanseffekt, men som følge af udgiftsskred navnlig i 2006 har finanspolitikken været mere lempelig end planlagt i perioden. Det skal ses i sammenhæng med, at Danmark som nævnt havde de største overskud i EU i disse år, og at de automatiske stabilisatorer dermed i nogen grad bidrog til at dæmpe efterspørgslen. Desuden er den strukturelle beskæftigelse steget markant, bl.a. med baggrund i arbejdsmarkedsreformer og åbninger i adgangen for udenlandsk arbejdskraft. Det har dæmpet presset i økonomien og har samtidig bidraget til forbedringen af den strukturelle saldo i perioden. Samlet var finanspolitikken imidlertid lempeligere end det, som ville have været afstemt med konjunktursituationen.

Under krisen. Efter krisen eskalerede i efteråret 2008, er finanspolitikken gradvist lempet markant i 2009 og 2010, og målet om at sikre et strukturelt overskud inden for et fastlagt målinterval blev fraveget. Lempelserne af finanspolitikken i 2009 og 2010 omfatter både indtægts- og udgiftssiden, og det offentlige forbrug steg mere end planlagt især i 2009. Samlet skønnes lempelserne at medføre en stigning i beskæftigelsen på ca. 55.000 personer i forhold til neutral finanspolitik og en forøgelse af BNP på godt 2 pct. i 2010. Lempelserne var efter de foreliggende oplysninger større end i samtlige andre OECD-lande. Sammen med faldet i renterne siden efteråret 2008 er der tale om et meget betydeligt bidrag til at styrke beskæftigelsen under krisen. Dertil kommer virkningerne af tiltagene til sikring af finansiel stabilitet, som har forhindret et dybere tilbageslag. De omfattende tiltag og de direkte virkninger af krisen har ført til store underskud på de offentlige finanser på omkring 50 mia. kr. i 2010 og skønsmæssigt 70 mia. kr. i 2011.

Efter konjunkturerne er vendt igen har det været centralt at tilrettelægge en fornuftig ”exit” fra de omfattende kriseinitiativer. Med Genopretningsaftalen påbegyndes konsolideringen af de offentlige finanser i 2011. Det er senere end i de fleste andre EU-lande. Aftalen styrker de offentlige finanser med ca. 24 mia. kr. og indfrier henstillingen fra EU om at styrke den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP i perioden 2011-13 og sikre, at det faktiske underskud bringes under 3 pct. af BNP i 2013.

Den negative aktivitetsvirkning, der isoleret set udgår fra finanspolitikken i 2011, bliver mere end opvejet af de forsinkede virkninger af lempelserne fra 2009 og 2010 og faldet i renterne gennem 2009 og 2010. Genopretningsaftalen skønnes samlet at styrke arbejdsudbuddet med mere end 10.000 fuldtidspersoner på længere sigt og understøttes af den nye overenskomstaftale på det offentlige område. Endvidere er der indført strammere styringsmekanismer, der understøtter, at rammerne til 2013 overholdes.

Boks 1.1 (fortsat)
Den økonomiske politik før, under og efter krisen – kort fortalt

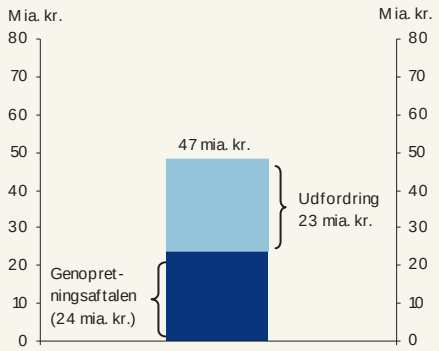
Nationalbanken har endvidere opbygget en betydelig valutareserve på omkring 25 pct. af BNP som et beredskab der bidrager til at sikre mod pres på kronen. Desuden er der opbygget et stort statsligt indestående på statens konto i Nationalbanken, som giver fleksibilitet og handlemuligheder. Endelig er statsgældspolitikken tilrettelagt, således at en stor del af lånebehovet i 2011 er dækket. Disse foranstaltninger bidrager til at sikre mod, at dansk økonomi igen bliver påvirket negativt i tilfælde af fornyet finansiel uro.

1.1.1 De finanspolitiske udfordringer frem til 2020

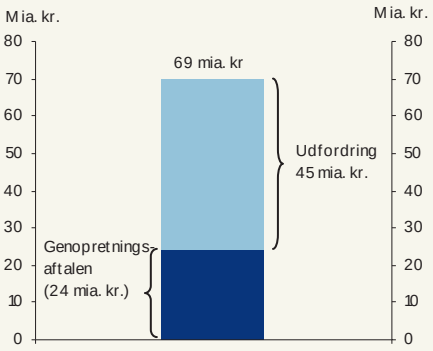
De finanspolitiske udfordringer er skærpet væsentligt. Som følge af lavkonjunkturen og de store lempelser af finanspolitikken under krisen er der store offentlige underskud og stigende gæld. Samtidig vil presset fra den demografiske udvikling og vigende indtægter fra Nordsøen fortsætte de næste årtier. Dertil kommer, at det offentlige indtægtsgrundlag mere permanent ser ud til at være reduceret efter krisen, og at vækstmulighederne som udgangspunkt er ret begrænsede.

Med Genopretningsaftalen og finansieringselementerne i Forårspakke 2.0 mv. trækkes ca. 90 pct. af de finanspolitiske lempelser, der blev gennemført i 2009 og 2010, tilbage frem mod 2013. Genopretningsaftalen skal således ses som det første skridt i retning af at sikre sunde finanser. Genopretningsaftalen skønnes at styrke finanserne med 24 mia. kr., under forudsætning af, at udgiftsrammerne i aftalen overholdes.

Figur 1.7
Udfordringen til 2020 med afdæmpet realvækst i det offentlige forbrug



Figur 1.8
Udfordringen til 2020 med fortsat høj vækst i det offentlige forbrug



Anm.: Uden Genopretningsaftalen skønnes det strukturelle underskud i 2020 til 2,9 pct. af BNP. Det kræver en gradvis styrkelse af den primære saldo på ca. 2½ pct. af BNP eller ca. 47 mia. kr. at sikre strukturel balance i 2020. Af dette beløb indfrier Genopretningsaftalen ca. 24 mia. kr. I forløbet med fortsat høj forbrugsvækst på 1,6 pct. om året kræves en primær saldoforbedring på 69 mia. kr. (2011-niveau).
Kilde: Egne beregninger.

Hvis Genopretningsaftalen ikke var gennemført, ville det strukturelle offentlige underskud i 2020 skønsmæssigt nå op på 2,9 pct. af BNP. Det ville dermed kræve initiativer for ca. 47 mia. kr. at sikre balance mellem indtægter og udgifter i 2020, *jf. figur 1.7*.

Med Genopretningsaftalen bliver udfordringen halveret. Når aftalen medregnes, og udgiftsrammerne holdes, er der således udsigt til et underskud i 2020 på ca. 1¼ pct. af BNP eller ca. 23 mia. kr.

Denne vurdering af de finanspolitiske udfordringer bygger på nogle antagelser, som i sig selv er ambitiøse. Vurderingen forudsætter blandt andet, at konjunkturerne normaliseres frem mod 2015, og at den registrerede ledighed herefter er på 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over konjunkturforløbet, samt at produktivitetsvæksten styrkes i forhold til de seneste 15 år, *jf. boks 1.2*.

Opgørelsen forudsætter derudover, at væksten i de offentlige udgifter reduceres, herunder navnlig, at realvæksten i det offentlige forbrug svarer til ¾ pct. om året i 2014 og 2015 (som i 2015-planen[2]) og 0,9 pct. om året i 2016-20. Fortsætter den realvækst i det offentlige forbrug, der har været de seneste 30 år (ca. 1,6 pct. om året), kan det strukturelle underskud som nævnt vokse til 2½ pct. af BNP i 2020 og 6½ pct. af BNP i 2030 – selv om Genopretningsaftalen gennemføres, og ledigheden fastholdes på 3½ pct. efter 2015, *jf. figur 1.8*. Uanset hvilke tiltag, der i øvrigt besluttes, er det dermed et grundvilkår, at udgiftsvæksten skal dæmpes.

[2] Jf. *Mod nye mål – Danmark 2015*, Regeringen 2007.

Boks 1.2
Forudsætninger bag 2020-fremskrivningerne

Vurderingen af udfordringen for de offentlige finanser på 23 mia. kr. frem mod 2020 – og på 47 mia. kr., når der ses bort fra Genopretningsaftalen – er blandt andet baseret på følgende antagelser:

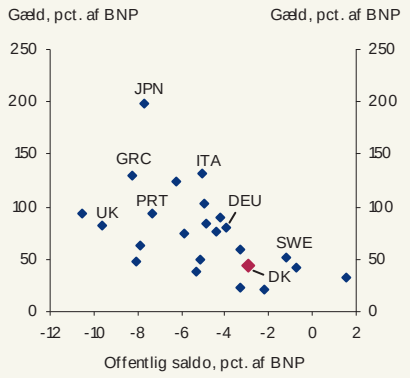
- Forløbet forudsætter en genopretning af økonomien efter finanskrisen med en højere vækst frem mod 2015, der sikrer, at det aktuelt store outputgab gradvist lukkes.
- Den registrerede ledighed falder til 3½ pct. af arbejdsstyrken i 2015 – svarende til det skønnede strukturelle niveau – og fastholdes på det niveau efterfølgende. Ledigheden udgør dermed 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over konjunkturerne de kommende årtier.
- Genopretningsaftalen gennemføres, og udgiftsrammerne i aftalen overholdes. Efter 2013 anvendes overvejende beregningstekniske fremskrivningsprincipper, som betyder at realvæksten i det offentlige forbrug er halvt så stor, som i de seneste 30 år.
- Produktivitetsvækst antages at være 1½ pct. om året i de private byerhverv.
- Den gennemsnitlige arbejdstid er omtrent uændret frem mod 2020, idet virkninger af Forårspakke 2.0 mv. skønnes at modgå, at ændringer i arbejdsstyrkens alders- og kønssammensætning mv. trækker ned. Der er givetvis et underliggende nedadgående pres på arbejdstiden, som bl.a. kommer til udtryk ved, at et flertal af de beskæftigede ønsker lavere arbejdstid.
- Frem mod 2020 forudsættes en stigning i beskæftigelsesfrekvensen på ca. 3 pct.-point for 15-64-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande set under ét. For indvandrere fra ikke-vestlige lande forudsættes isoleret set en stigning i beskæftigelsesfrekvensen på 1 pct.-point og for efterkommere en stigning på 6 pct.-point.
- Skønnet for olie- og gasproduktionen i Nordsøen indregner udover bidrag fra kendte felter og produktionsmetoder et teknologibidrag (øget indvinding i kraft af nye teknologier) og et efterforskningsbidrag (øget indvinding som følge af nye fund).

1.2 Udfordringerne kan håndteres, hvis der træffes de nødvendige valg

Selvom udfordringerne er betydelige, er det danske udgangspunkt bedre end i de fleste lande, *jf. figur 1.9*. USA, Storbritannien og Frankrig står fx over for at skulle stramme finanspolitikken med mellem 4 og 9 pct. af BNP over de næste fem til ti år blot for at stabilisere udviklingen i den offentlige gæld. I disse og mange andre lande er udfordringerne således adskillige gange større end i Danmark.

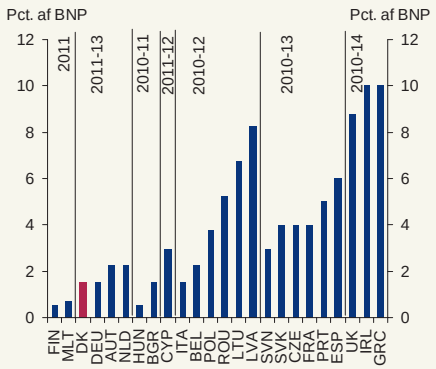
Alene over de næste år har de 24 EU-lande, der er i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, fået en henstilling om at stramme finanspolitikken med ca. 4 pct. af BNP i gennemsnit. For Danmark ville det svare til et krav om budgetforbedringer på mere end 70 mia. kr. Det er knap 3 gange mere end den henstilling, som Danmark har fået, *jf. figur 1.10*.

Figur 1.9
Gæld og underskud i 2010 i OECD-lande



Kilde: OECD og Danmarks Statistik.

Figur 1.10
Konsolideringskrav til EU-lande



Kilde: EU-Kommissionen.

For at løse udfordringen for de offentlige finanser er der principielt tre veje at gå: Reformer der øger beskæftigelsen og dermed styrker finanserne. Nulvækst i udgifterne. Eller væsentligt højere skat*, jf. tabel 1.1*.

Reformer der øger beskæftigelsen. Reformer, der øger beskæftigelsen, kan på en og samme tid øge vækst og velstand og styrke de offentlige finanser, og dermed skabe plads til en moderat fremgang i ressourcerne til offentlige service.

De reformforslag om tilbagetrækning, SU samt fleksjob og førtidspension, der er lagt frem, skønnes samlet at øge beskæftigelsen med ca. 80.000 personer frem mod 2020. Reformerne er tilstrækkelige til at sikre en styrkelse af de offentlige finanser på godt 21 mia. kr. eller knap 1,2 pct. af BNP i 2020.

Reformerne kan samtidig hæve vækstpotentialet med knap ½ pct. om året. Reformerne vil dermed give et væsentligt bidrag til at opretholde en fremgang i velstanden på linje med det, der har været historisk, og til at genoprette balancen i den offentlige økonomi.

Nulvækst i udgifterne. Hvis udgifterne skal holdes inden for det, som er foreneligt med balance i 2020 uden yderligere reformer, kan centrale velfærdsydelser som sundhed og uddannelse komme under stigende pres. For at sikre balance i 2020 er der således kun plads til en realvækst i det offentlige forbrug på 0,1 pct. årligt i 2014-20. Det er mindre end det demografisk betingede udgiftspres. Rammen svarer til ca. ½ mia. kr. årligt og til under 1/10 af den realvækst, der har været historisk. Hvis der fortsat skal være plads til at prioritere sundhed, uddannelse og opretholdelse af forskningsmålsætningen på 1 pct. af BNP, skal der årligt spares 3-4 mia. kr. eller mere på andre udgiftsområder for at sikre, at udgiftsrammen overholdes.

Lavere udgiftsvækst kan på sigt medvirke til at styrke vækstpotentialet, blandt andet ved at øge tilskyndelsen til at øge effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor og frigøre flere ressourcer til den private sektor. Men på lidt længere sigt kan det samtidig blive sværere at sikre, at de offentlige ydelser holder trit med standarderne i den private sektor og befolkningens ønsker, ligesom virkningerne vil afhænge af hvilke offentlige ydelser, der reduceres.

Tabel 1.1
Tre veje – og deres virkning på offentlige finanser og velstand

Vej	Offentlige finanser	Velstand og vækst
Reformer der øger beskæftigelsen	+	+
Nulvækst i udgifterne	+	+[1)]
Højere skatter	+	-

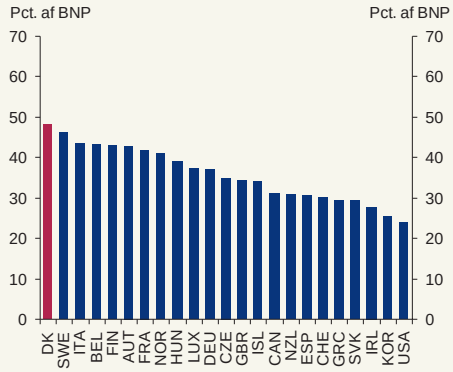
1) Offentlige udgifter tjener mange andre formål end vækst. Lavere offentlige udgifter kan understøtte vækstpotentialet blandt andet ved at frigøre ressourcer til den mere konkurrenceudsatte private sektor, men virkningerne vil bl.a. afhænge af, hvilke udgifter der reduceres.

Højere skatter. Selv hvis væksten i det offentlige forbrug halveres i forhold til de seneste 30 år, vil skatterne skulle sættes op med i størrelsesordenen 30-35 mia. kr., hvis der ad den vej skal sikres balance i 2020. Hvis realvæksten i det offentlige forbrug fastholdes som i de seneste 30 år (på 1,6 pct. om året) skal skatten sættes op med det dobbelte, svarende til 60-70 mia. kr. Det skal ses i lyset af, at finansieringen af Forårspakke 2.0 samt Genopretningsaftalen i forvejen forøger beskatningen med omkring 20 mia. kr. fra 2010 til 2013.

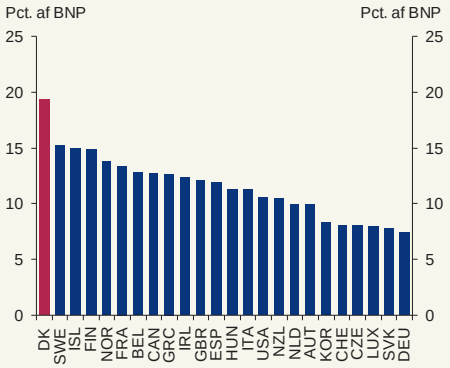
Danmark har det højeste skattetryk i OECD, og højere skatter – herunder højere progressive skatter på arbejdsindkomst – vil svække arbejdsudbuddet og væksten. Højere skatter og afgifter kan samtidig medføre tab af beskatningsgrundlag via øget grænsehandel eller udflytning af virksomheder eller højt kvalificeret arbejdskraft.

Det høje skatteniveau betyder således, at der på mange områder er snævre grænser for hvor meget skatteprovenu der kan opkræves uden væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger. Som følge af det høje skatteniveau er Danmark et af de lande i OECD, hvor det private forbrug udgør den laveste andel af de samlede indkomster. Samtidig udgør de offentlige udgifter og det offentlige forbrug en større andel af nationalindkomsten end i alle andre OECD-lande, *jf. figur 1.11-1.14*.

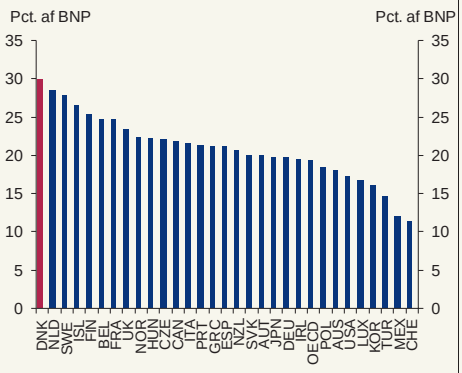
Figur 1.11
Skattetrykket i OECD-lande, 2009



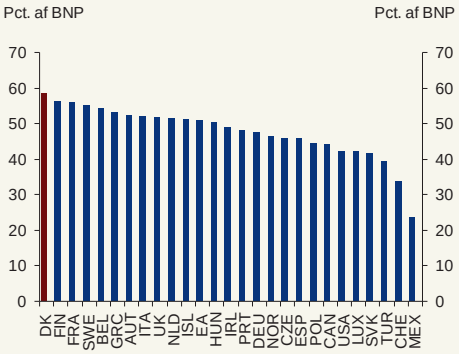
Figur 1.12
Offentlige lønudgifter i OECD-lande, 2009



Figur 1.13
Offentligt forbrug i OECD-lande, 2009



Figur 1.14
Offentlige udgifter i OECD-lande, 2009



Kilde: OECD samt egne skøn og beregninger for Danmark.

1.2.1 Overordnede principper i en strategi til 2020

Planen til 2020 følger først og fremmest reformvejen. De udspil omkring efterløn, SU og førtidspension, som er lagt frem, styrker vækstgrundlaget og beskæftigelsen og kan sikre sunde offentlige finanser.

Sunde offentlige finanser og en troværdig og konkret strategi, der kan indfri de finanspolitiske mål, der stilles op, vil understøtte lave renter og skabe større sikkerhed om de fremtidige rammevilkår for virksomheder og borgere. Sunde finanser og en troværdig finanspolitisk strategi er dermed et vigtigt grundvilkår for vækst.

Samtidig skal finanspolitikken bidrage til en stabil økonomisk udvikling blandt andet ved at forebygge større ubalancer og overophedning. Det bidrager til en mere stabil vækst.

I 2020-planen er det centrale omdrejningspunkt for finanspolitikken at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.

Strukturel balance vil styrke troværdigheden om de offentlige finanser og om fastkurspolitikken og sikre finanspolitiske handlemuligheder i forbindelse med tilbageslag.

Ved at sikre strukturel balance i 2020 med initiativer, der permanent styrker finanserne, vil finanspolitikken samtidig indfri kravet om (mindst) finanspolitisk holdbarhed, givet de beregningsforudsætninger, der ligger til grund, *jf. afsnit 1.3.1*. Desuden vil strukturel balance mindske risikoen for, at Danmark igen kommer i konflikt med 3 pct.'s grænsen for offentlige underskud i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

I planen til 2020 kan udfordringerne håndteres gennem de fremlagte reformforslag, som øger den private beskæftigelse, og ved en bedre styring og prioritering af de offentlige udgifter.

Det er et centralt mål i planen, at den private beskæftigelse skal stige med ca. 125.000 personer fra 2010 til 2020. De konkrete reformudspil, der er lagt frem, kan sikre, at dette mål nås. Fremgangen i den private beskæftigelse er således på ca. 125.000 personer fra 2010 til 2020 – eller ca. 6½ pct. – givet de forudsætninger der ligger til grund om befolkningsudviklingen og det samfundsøkonomiske forløb i øvrigt, *jf. afsnit 1.3.2*. Det er fremgangen i den private beskæftigelse, der sikrer balance i den offentlige økonomi i 2020.

Reformerne vil dermed også styrke vækstpotentialet, som ellers ser ud til at være meget begrænset frem mod 2020. Hvis produktivitetsvæksten ikke forøges, og arbejdsstyrken ikke styrkes med reformer fx af tilbagetrækningssystemet, så kan det underliggende vækstpotentiale skønnes til ca. 1 pct. om året i gennemsnit de næste 10 år. Det er væsentligt mindre end i de seneste 30 år. Den lave vækst i beskæftigelsen og i indkomsterne vil i givet fald stille krav om en meget stram ramme for offentlige udgifter. Samtidig vil den lave produktivitetsvækst kræve meget lave lønstigninger over en lang årrække, hvis den store svækkelse af konkurrenceevnen siden slutningen af 1990'erne helt eller delvist skal genoprettes.

De reformforslag om tilbagetrækning, SU og førtidspension, som er lagt frem, kan skønsmæssigt forøge vækstpotentialet med op mod ½ pct.-point om året fra 2014-2020 og giver samtidig et markant bidrag til at håndtere den finanspolitiske udfordring. Dermed er reformerne en central del af svaret på de vækstudfordringer, Danmark står overfor, og en væsentlig del af opfølgningen på Vækstforums anbefalinger, *jf. appendiks 1C*.

Derudover er det forudsat, at produktivitetsvæksten i de private (by)erhverv øges fra godt 1 pct. de seneste 15 år til 1½ pct. fremadrettet. Det betyder samlet, at det underliggende

vækstpotentiale – dvs. når man ser bort fra konjunkturforhold – kan forøges fra knap 1 pct. til op mod 2 pct. om året frem mod 2020.

Regeringens centrale mål frem mod 2020

- Strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Gældsopbygningen bremses.
- Målet nås med reformer, som øger arbejdsudbuddet, og bedre styring af de offentlige udgifter.
- Den private beskæftigelse skal øges med 125.000 personer fra 2010 til 2020.
- Vækstpotentialet forøges til omkring 2 pct. om året – mod ca. 1 pct. i fravær af nye tiltag.
- De konkrete reformudspil skaber plads til vækst i de offentlige serviceudgifter på godt 4 mia. kr. om året fra 2014-2020.
- De primære offentlige udgifter skal udgøre under 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020. Herunder sigtes mod, at det offentlige forbrug udgør under 27 pct. af (konjunkturrenset) BNP.
- Der indføres et nyt udgiftspolitisk regime, som er baseret på bindende udgiftslofter for hhv. stat, kommuner og regioner, og som er forankret i en særlig lov om udgiftslofter.
- Fortsat skattestop, så vi ikke bremser væksten. Så boligejerne er sikret mod skattestigninger. Og så danskerne har tryghed for, at deres økonomi ikke pludselig forværres af ekstra skatter.

En forøgelse af produktivitetsvæksten med ½ pct.-point forudsætter en væsentlig indsats. Øget produktivitet er først og fremmest et resultat af fornyelse, omstilling og investeringer, som finder sted i den markedsbaserede private sektor. Men produktivitetsvæksten i de private virksomheder understøttes gennem sunde og stabile rammevilkår, der tilskynder virksomhederne til at udvikle og udnytte deres styrker og som sikrer, at ressourcerne – dvs. arbejdskraft og investeringer – finder hen i de anvendelser, hvor de skaber mest værdi. Konkrete tiltag skal blandt andet styrke konkurrencen, sikre en fortsat veluddannet og fleksibel arbejdsstyrke, god infrastruktur samt forskning, innovation og iværksætteri.

Der er iværksat en række initiativer i de senere år, der styrker erhvervslivets vækstvilkår. Disse initiativer vil få stigende effekt i de kommende år og medvirke til at øge produktivitetsvæksten. Der er blandt andet sket et markant løft af investeringerne i forskning, uddannelse, innovation og iværksætteri. Erhvervslovgivningen er moderniseret, og de administrative byrder for virksomhederne er lettet med næsten 25 pct. i forhold til niveauet i 2001. Markedet for risikovillig kapital styrkes blandt andet i kraft af aftalen med pensionskasserne om investeringer i små og mellemstore virksomheder og iværksættere for op imod 10 mia. kr. Der er endvidere indgået aftale om en Konkurrencepakke, der skal fremme konkurrencen inden for detailhandlen, byggeriet og andre serviceerhverv samt i den offentlige sektor. Skattereformen i Forårspakke 2.0 bidrager til at øge arbejdsudbuddet og produktiviteten, især som følge af nedsættelsen af marginalskatten.

Hvis de nye reformforslag, der er lagt frem, implementeres, vil potentialet for at styrke arbejdsudbuddet yderligere via lovgivning og ændret praksis mv. være begrænset. De fleste og mest betydningsfulde initiativer, som tidligere er foreslået af eksempelvis Arbejdsmarkedskommissionen og Velfærdskommissionen, vil i så fald være gennemført. De reformmuligheder, der er tilbage på arbejdsmarkedet, har som udgangspunkt mindre rækkevidde, og effekterne har en mere usikker karakter.

I **udgiftspolitikken** skal det være et centralt princip, at aftaler overholdes, og at der kun kan bruges flere penge, når der er truffet konkret beslutning om tiltag, der med høj grad af sikkerhed fremskaffer finansieringen. Udviklingen i udgifterne skal hele tiden være afstemt med målet om strukturel balance i 2020. Derfor skal udgiftspolitikken tilrettelægges med udgangspunkt i et (basis)forløb, hvor der kun indregnes finansiering fra initiativer, der er fundet flertal for.

Det er et centralt skifte i forhold til tidligere planer, hvor udgiftsrammerne ofte blev fastlagt og disponeret først, mens den konkrete finansiering skulle findes senere, typisk med henvisning til reformer, som ikke har været specificeret nærmere, og som det efterfølgende kan være svært at gennemføre.

Vedtages de konkrete reformudspil, der er lagt frem, vil det bidrage til, at der sikres nødvendige ressourcer til kernevelfærdsområder som sundhed, uddannelse og forskning. Konkret kan det offentlige forbrug således vokse med ca. 0,8 pct. om året svarende til godt 4 mia. kr. årligt efter 2013, hvor Genopretningsaftalen løber ud. Hvis reformindsatsen er mindre ambitiøs end det, som er lagt frem, så må væksten i ressourcerne til offentlig service sættes tilsvarende ned.

Med de foreslåede reformer vil rammerne for væksten i serviceudgifterne fra 2013 og frem mod 2020 være på omtrent samme niveau som det, der tidligere er planlagt efter, herunder i 2010-planen fra 2001. Det afgørende er således, at udgifterne ikke skrider, som det er sket hidtil, og at aftalerne overholdes. Der indføres derfor et nyt udgiftsstyringssystem med klare og politisk bindende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. De nye principper skal samtidig forankres i en lov om udgiftslofter.

Med de reformer, der er lagt frem, og bedre styring af udgifterne, vil de primære offentlige udgifter udgøre under 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020. Det er en central målsætning i planen. Samtidig er det en vigtig forudsætning, at det offentlige forbrug skal udgøre under 27 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020, *jf. afsnit 1.3.2.*

Bedre udgiftsstyring, effektivisering og omprioritering, og de fremlagte reformer af tilbagetrækning mv. skaber grundlag for, at den offentlige service kan styrkes på kerneområderne, samtidig med at skattestoppet fastholdes. Miljøklausulen i skattestoppet er justeret, så skattestoppet er robust overfor overgangen til et fossilfrit samfund, uden at skattebyrden øges. Samtidig gennemføres Genopretningsaftalen og indfasningen af skattereformen i Forårspakke 2.0 som planlagt. Der er ikke plads til ufinansierede skattenedsættelser frem mod 2020.

Planen til 2020 udgør også Danmarks indspil til EU's Konkurrenceevnepagt (euro-pluspagten). Pagten har blandt andet til hensigt at styrke Europas konkurrenceevne og vækst –

blandt andet i kraft af reformer, der øger arbejdsudbuddet, og ved at sikre sunde offentlige finanser, herunder gennem bedre styring af de offentlige udgifter, *jf. boks 1.3*.

Boks 1.3
Konkurrenceevnepagten i EU (euro-plus-pagten)

Danmark har tilsluttet sig Konkurrenceevnepagten, som omfatter målsætninger om styrket konkurrenceevne, højere beskæftigelse, styrket finanspolitisk holdbarhed og finansiel stabilitet.

Konkurrenceevnepagten bygger på selvvalgte nationale forpligtigelser til økonomisk-politiske tiltag, som det enkelte land vurderer vil være effektive for at adressere udfordringerne på de fire områder.

Pagten indeholder indikative lister over tiltag, som generelt vurderes effektive i forhold til målene. Det drejer sig f.eks. om reformer af pensioner og tidlig tilbagetrækning, nationale budgetregler, arbejdsmarkedsreformer, nationale ordninger for afvikling af nødlidende banker og sikring af overensstemmelse mellem løn- og produktivitetsudviklingen, hvor nationale arbejdsmarkedsmodeller, herunder arbejdsmarkedets parters selvstændige kompetence mht. forhandling af løn og arbejdsvilkår, respekteres.

Pagten er en politisk (ikke juridisk) aftale, hvor merværdien vil bestå i, at forpligtelserne forankres på stats- og regeringschefsniveau. Pagten er åben for ikke-eurolande, og Danmark har derfor sammen med fem andre ikke-eurolande valgt at deltage.

Kilde: EU-Kommissionen og Rådskonklusioner.

1.3 Strukturel balance i 2020 – det primære operationelle finanspolitiske mål

Den centrale finanspolitiske målsætning er, at der skal sikres balance på den strukturelle saldo i 2020.

Balance i 2020 med angivelse af konkrete initiativer, der sikrer at målet nås, vil bremse gældsopbygningen, fastholde høj kreditværdighed og derigennem grundlaget for fortsat lavt rentespænd i forhold til Tyskland.

Målsætningen om strukturel balance i 2020 vil samtidig – når målet er nået – sikre øgede handlemuligheder i finanspolitikken under tilbageslag, og overholdelse af reglerne i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

Målet om balance skal ses i sammenhæng med, at de offentlige finanser i Danmark er meget følsomme overfor konjunkturerne og udviklingen på de finansielle markeder. Under et normalt tilbageslag er det ikke usædvanligt, at den offentlige saldo forringes, så den ligger 2-3 pct. af BNP under det strukturelle niveau. Dvs., at Danmark dermed hurtigt vil komme tæt på grænsen for uforholdsmæssigt store underskud på 3 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten.

Bliver underskuddet større end 3 pct., vil Danmark modtage henstilling om at stramme finanspolitikken for at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP, svarende til den henstilling, som Danmark aktuelt har fået for årene 2011-13. Det er på den baggrund, at Danmarks mellemfristede mål for den strukturelle saldo – det såkaldte "Medium Term Objective" (MTO) – i henhold til EU's Stabilitets- og Vækstpagt ikke må være under -½ pct. af BNP.

For 2015 er målsætningen, at den strukturelle saldo maksimalt må udvise et underskud på ½ pct. af BNP. Det er netop i overensstemmelse med mindstekravene for Danmark i henhold til Stabilitets- og Vækstpagten. Kravet er lidt mildere end i 2015-planen, hvor målet i 2015 var balance. Det skal ses i lyset af, at de foreslåede reformer øger vækstpotentialet og styrker finanserne markant frem mod 2020 og derefter. Hvis der ikke gennemføres sådanne reformer, vil det være relevant at genoverveje målsætningen for 2015.

1.3.1 Balance i 2020 sikrer (mindst) finanspolitisk holdbarhed

Sigtet på balance i 2020 indebærer, at finanspolitikken opfylder kravet om (mindst) finanspolitisk holdbarhed.

Finanspolitisk holdbarhed betyder overordnet, at den politik der planlægges frem mod 2020 kan fastholdes i årene efter, samtidig med at den offentlige gæld udgør en stabil andel af samfundsøkonomien på meget langt sigt – givet de antagelser som de langsigtede fremskrivninger i øvrigt er baseret på.

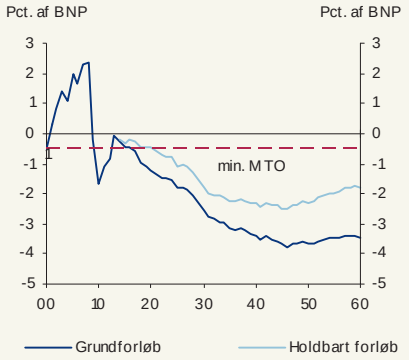
Finanspolitisk holdbarhed stiller imidlertid ikke særlige krav til profilen for den offentlige saldo over tid, eller til hvilket offentligt gældsniveau der stiles mod på langt sigt. Finanspolitisk holdbarhed sikrer dermed ikke mod lange perioder med store underskud og høj gæld.

Kravet om finanspolitisk holdbarhed er et nødvendigt, men ikke et tilstrækkeligt krav med de udfordringer, der tegner sig[3]. Konkret udestår der ifølge beregningerne en styrkelse af de offentlige finanser ud over Genopretningsaftalen på ca. 7 mia. kr. for at sikre finanspolitisk holdbarhed. I et forløb, hvor dette sikres frem mod 2020, vil der være udsigt til strukturelle underskud på 2-3 pct. af BNP i en længere årrække, og ØMU-gælden stiger til ca. 80 pct. af BNP i 2060, *jf. figur 1.15* og *1.16*.

Som udgangspunkt vil kravene i Stabilitets- og Vækstpagten dermed ikke være opfyldt, navnlig ikke i perioder med svage konjunkturer, hvor det offentlige underskud vil være væsentligt lavere end grænsen på de 3 pct. af BNP. Der vil derfor være risiko for, at det holdbare forløb med store underskud og gæld i lang tid ikke opfattes som troværdigt på de finansielle markeder.

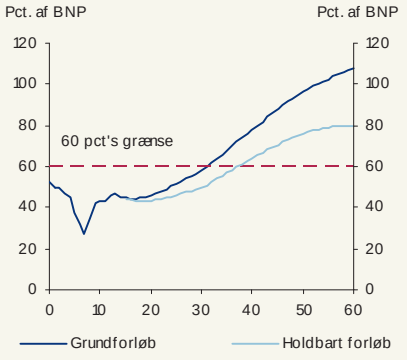
[3] I tidligere planer og fremskrivninger har målsætningen om strukturel balance (eller overskud) inden for planlægningshorisonten været foreneligt med, at finanspolitikken ret præcist også opfyldte holdbarhedskravet. Selv om målet om strukturel balance har været det primære operationelle pejlemærke, har der altså ikke været en modstrid mellem de to målsætninger. Det har ændret sig, idet holdbarhedskravet som nævnt indebærer underskud de kommende år og mange årtier frem. Derfor er det naturligt at lægge endnu større vægt på strukturel balance end tidligere.

Figur 1.15
Store underskud i mange år når holdbarhedskriteriet er opfyldt



Anm.: Den røde stiplede linje i figuren viser mindstekravet for det såkaldte Medium Term Objective (MTO) i EU's Stabilitets- og Vækstpagt på -½ pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger.

Figur 1.16
Holdbarhed indebærer implicit, at der styres efter et højt gældsniveau



Kilde: Egne beregninger.

I det holdbare forløb er der underskud på den offentlige saldo i alle år frem til 2100. Den primære saldo (dvs. saldoen eksklusive nettorenteudgifter) svækkes frem mod 2050, hvorefter den gradvist styrkes og efterhånden vender til et overskud. Disse meget langsigtede (primære) overskud kan finansiere renteudgifterne på den højere gæld, der opbygges de næste 40-50 år. Det betyder, at den offentlige gæld efterhånden stabiliseres som andel af BNP. Når finanspolitikken opfylder holdbarhedskravet, er det dermed fordi den primære saldo styrkes fra 2050 til 2100 i beregningen.

Realisering af en sådan forbedring af den primære saldo – og finanspolitisk holdbarhed – stiller markante krav på længere sigt. Den registrerede ledighed skal fastholdes på 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit de kommende årtier. Væksten i det offentlige forbrug skal permanent være lavere end historisk. Desuden forudsættes, at der hvert 5. år træffes beslutning om at forøge efterløns- og pensionsalderen med op til 1 år, i overensstemmelse med principperne i Velfærdsaftalen.

Det er derfor ikke troværdigt, og det ville være en risikabel strategi, at tilrettelægge den økonomiske politik frem til 2020 i forventning om, at disse betingelser vil være opfyldt over en så lang horisont, og at finanserne dermed styrkes om 40-50 år, *jf. boks 1.4*.

Boks 1.4
Målsætningen om finanspolitisk holdbarhed er ikke tilstrækkelig til at sikre et troværdigt forløb

- Ifølge beregningerne udestår efter Genopretningsaftalen en finanspolitisk stramning på ca. 7 mia. kr. for at sikre finanspolitisk holdbarhed.
- I det holdbare forløb stiger underskuddet på de offentlige finanser i en længere periode til 2½ pct. af BNP (strukturelt) og ØMU-gælden til over 80 pct. af BNP i 2060.
- Holdbarhed betyder dermed, at der implicit styres efter store underskud i en lang årrække og et højt langsigtet gældsniveau – og at kravene i Stabilitets- og Vækstpagten ikke opfyldes.
- Når finanspolitikken alligevel opfylder holdbarhedskravet, er det fordi der – under en række antagelser om den økonomiske politik mv. – er udsigt til overskud på den primære saldo på meget langt sigt (efter 2060).
- Forbedringen af den primære saldo på langt sigt afspejler bl.a., at antallet af år med folkepension reduceres for de generationer, der med Velfærdsaftalen kan gå på folkepension efter omkring 2040, *jf. kapitel 2*. Dvs. forløbet er holdbart (inkl. Velfærdsaftalen og en finanspolitisk stramning på ca. 7 mia. kr.) i kraft af, at fremtidige generationer arbejder længere og får færre år med pension i forhold til de generationer, der kan gå på pension frem mod ca. 2040.
- Der vil være risiko for, at det holdbare forløb med store underskud og gæld i en lang periode opfattes som utroværdigt på de finansielle markeder. Det kan føre til højere renter og en negativ spiral af øgede rentebetalinger og stigende gæld.
- I 2010- og 2015-planerne har målsætningerne for den strukturelle saldo (herunder balance i 2015) hele tiden været de centrale operationelle mål.

1.3.2 Reformer af efterløn, førtidspension og SU samt bedre udgiftsstyring kan sikre at målene nås

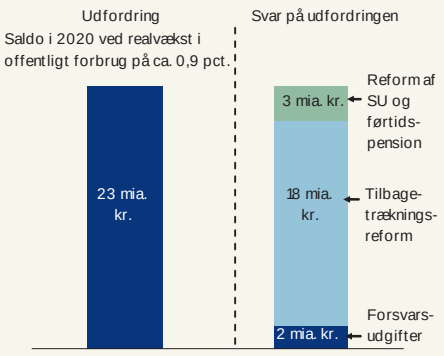
Der er fremlagt tre konkrete forslag til reformer, som kan bidrage til at øge væksten, styrke grundlaget for finansiering af de offentlige udgifter og samtidig sikre, at målet om balance i 2020 nås:

- **Tilbagetrækningsreform:** Udspillet til en tilbagetrækningsreform *"…Vi kan jo ikke låne os til velfærd!"* indeholder en fremrykning af forhøjelserne af efterløns- og folkepensionsalderen i Velfærdsaftalen med 5 år og en gradvis afvikling af efterlønnen. Personer under 45 år får med udspillet ikke mulighed for efterløn. Tilbagetrækningsreformen skønnes at styrke de offentlige finanser frem mod 2020 med ca. 18 mia. kr.
- **SU-reform:** Det fremlagte forslag til en SU-reform sigter på, at unge bliver tidligere færdige med deres uddannelse og træder tidligere ind på arbejdsmarkedet. SU-udspillet indebærer blandt andet, at der kun gives SU inden for normeret studietid. SU-reformen vurderes at styrke de offentlige finanser med ca. 1 mia. kr.

- **Reform af førtidspension og fleksjob:** Forslaget til en førtidspensionsreform sigter blandt andet på, at personer under 40 år ikke skal tildeles livsvarig førtidspension, men gennemgår et udviklingsforløb, der skal bidrage til at hjælpe dem tilbage til arbejdsmarkedet. Endvidere målrettes fleksjob-ordningen, blandt andet så løntilskuddet begrænses for personer med relativt høj løn. Reformen af førtidspension og fleksjob skønnes at styrke finanserne med ca. 2 mia. kr. i 2020.

Summen af reformvirkningerne er dermed samlet på 21 mia. kr. frem mod 2020. Det håndterer langt hovedparten af den samlede udfordring med at sikre balance, som skønnes til 23 mia. kr. (efter Genopretningsaftalen), *jf. figur 1.17*.

Figur 1.17
Håndtering af udfordringerne



Tabel 1.2
Effekt af reformer mv. i 2020 på strukturel saldo og beskæftigelse

	Strukturel saldo (pct. af BNP)	Beskæf-tigelse (1.000 personer)
Udfordring til 2020	-1,25	-
Bidrag fra:		
+ Reform af SU og førtid.	0,15	10
+ Tilbagetrækningsreform	1,0	70
+ Lavere forsvarsudgifter	0,1	-
2020-forløb	0,0	80

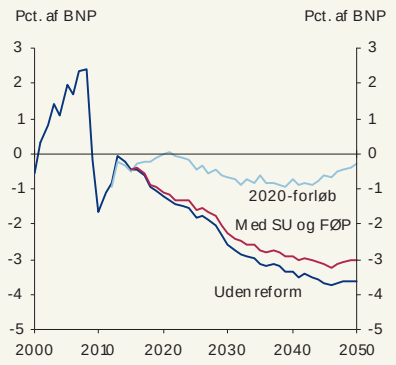
Anm.: Forsvarsudgifter omfatter effektiviseringer inden for forsvaret, som kan frigøre 2 mia. kr. årligt fra 2015 og frem. Realvæksten i det offentlige forbrug udgør samlet set 0,8 pct. årligt i 2014-20. Det er lidt mindre end i udfordringsforløbet. Skattestoppet er indregnet til og med 2020. Samlet er bidraget til at løse udfordringen 23 mia. kr. Beskæftigelsesvirkningerne i tabel 1.2 er inkl. støttet beskæftigelse, navnlig fleksjob.
Kilde: Egne beregninger.

Derudover er det forudsat, at realvæksten i det offentlige forbrug udgør ca. 0,8 pct. om året fra 2014 til 2020. Det er den vækstramme, der skabes plads til som følge af reformerne – samtidig med at der er strukturel balance i 2020.

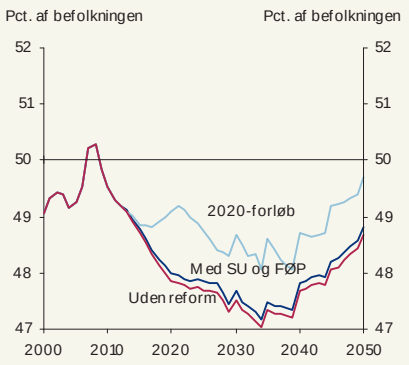
Realvæksten i det offentlige forbrug er lidt mindre end det, som følger af de beregningstekniske antagelser, der normalt anvendes i fremskrivningerne på længere sigt – og som indgår i vurderingen af udfordringernes størrelse. For at sikre omtrent uændret råderum til de centrale borgernære områder inden for den nye ramme, gennemføres effektiviseringer inden for forsvaret, som kan frigøre 2 mia. kr. årligt fra 2015 og frem. Sammen med de øvrige udgiftspolitiske forudsætninger vil de primære offentlige udgifter falde fra ca. 55 pct. af BNP i dag til knap 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020. Det er den centrale betingelse for, at målet nås.

Initiativerne kan samtidig sikre, at de offentlige finanser vil være tæt på balance frem mod 2050, *jf. figur 1.18*. Den store svækkelse af den offentlige saldo, som der ellers var udsigt til i denne periode som følge af de demografiske forhold og faldende olieindtægter, bliver dermed modvirket. Det betyder samtidig, at den offentlige ØMU-gæld stabiliseres omkring 40-45 pct. af BNP, og den offentlige nettogæld holdes relativt tæt på nul frem mod 2030. I 2030 er den offentlige gæld ca. 15 pct. af BNP (275 mia. kr.) lavere end i et forløb uden de nævnte initiativer.

Figur 1.18
Strukturel saldo uden tiltag og i 2020-forløbet inklusive reformer mv.



Figur 1.19
Beskæftigelsesvirkning af reformerne (ustøttet beskæftigelse)



Anm.: I figur 1.19 er vist den ordinære eller ustøttede beskæftigelse, dvs. beskæftigelsen ekskl. støttede job som fx fleksjob, aktivering i jobtræning mv.
Kilde: Egne beregninger.

Forbedringen af de offentlige finanser afspejler, at reformerne øger den andel af befolkningen, som er beskæftiget. Tilbagetrækningsreformen kan i sig selv øge beskæftigelsen med ca. 70.000 personer i 2020. Hertil kommer et bidrag på knap 10.000 personer fra de fremlagte udspil til SU-reform og reform af fleksjob og førtidspension.

I forløbet, hvor virkningen af de tre reformudspil er indregnet, fastholdes andelen i beskæftigelse dermed på ca. 49 pct. af befolkningen frem mod 2040, *jf. figur 1.19*. Det er ca. ½ pct.-point mindre end gennemsnittet fra 2000 til 2010 – og markant under niveauet i 2008, hvor der var stort pres på arbejdsmarkedet, og de demografiske forhold var mere gunstige. I forløbet uden yderligere tiltag falder den ustøttede beskæftigelse til ca. 47½ pct. af befolkningen frem mod 2040, hvilket er det laveste niveau siden 1960'erne.

Boks 1.5
Virkning på de offentlige finanser af de fremlagte reformer og bedre udgiftsstyring

I forløbet uden nye tiltag er der udsigt til underskud i 2020 på ca. 1,25 pct. af BNP, og holdbarhedsindikatoren er opgjort til ca. -0,4 pct. af BNP.

De fremlagte reformudspil styrker tilsammen saldoen i 2020 med knap 1,2 pct. af BNP og den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,9 pct. af BNP, *jf. tabel a*. Tilbagetrækningsreformen skønnes at styrke holdbarheden med ca. 0,7 pct. af BNP (ca. 13 mia. kr.), heraf ca. 2 mia. kr. som følge af fremrykning af Velfærdsaftalen, og ca. 11 mia. kr. som følge af afviklingen af efterlønnen.

Udspillet til SU-reform skønnes at styrke holdbarheden med ca. 1 mia. kr. navnlig som følge af, at arbejdsudbuddet og beskæftigelsen øges, når de unge færdiggør deres uddannelse tidligere.

Reformen af førtidspension og fleksjob skønnes at styrke holdbarheden med ca. 2 mia. kr., heraf overvejende som følge af mindreudgifter til førtidspension og fleksjob. Beskæftigelsesvirkningen skønnes isoleret set at styrke holdbarheden med ½-1 mia. kr.

Dermed er der i forløbet inkl. reformer og fortsat skattestop udsigt til et mindre underskud på 0,1 pct. af BNP.

Med en reduktion i forsvarsudgifterne styrkes saldoen i 2020 med yderligere 0,1 pct. af BNP (ca. 2 mia. kr.). Realvæksten udgør samlet ca. 0,8 pct. per år. Dermed er der strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.

Tabel a
Virkning på den langsigtede holdbarhed af de fremlagte reformer

Pct. af BNP	Saldo 2020	Holdbarhed
Forløb uden nye tiltag	**-1,2**	**-0,4**
- Tilbagetrækningsreform	1,0	0,7
- SU- og førtidspensionsreform	0,2	0,2
Forløb inkl. reformer	**-0,1**	**0,5**
- Forsvarsudgifter	**0,1**	**0,1**
2020-forløb	**0,0**	**0,5**

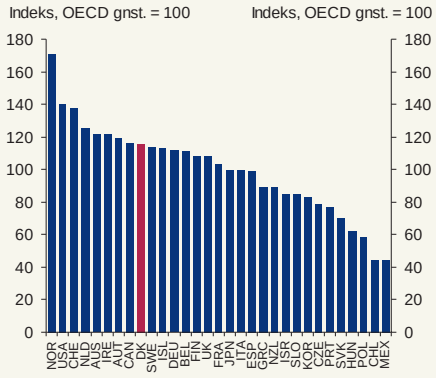
1.3.3 Vækstpotentialet i dansk økonomi understøttes af reformerne

Vækstforum har fremlagt en række forslag og indsatsområder, som kan styrke væksten i Danmark, *jf. appendiks 1C*. Forslagene omfatter blandt andet en afvikling af efterlønnen, reformer af SU og førtidspensionssystemet, og en række andre forslag, der følges op på blandt andet i Reformpakken 2020 og i Konkurrencepakken.

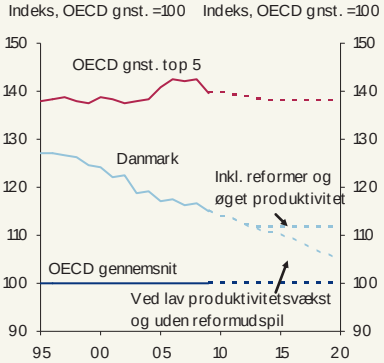
Det seneste årti har væksten i BNP per indbygger været afdæmpet og afstanden til de rigeste lande øget, *jf. figur 1.20*. Den forringede placering afspejler især en lav vækst i produktiviteten i forhold til tidligere og i forhold til andre lande.

Hvis ikke der gennemføres yderligere reformer, der styrker arbejdsudbuddet, eller produktivitetsvæksten øges, er der udsigt til, at Danmark kan falde længere tilbage i forhold til de 5 mest velstående lande i OECD frem mod og efter 2020, *jf. figur 1.21*.

Figur 1.20
BNP pr. indbygger (2009)



Figur 1.21
BNP pr. indbygger frem mod 2020



Kilde: OECD og egne beregninger.

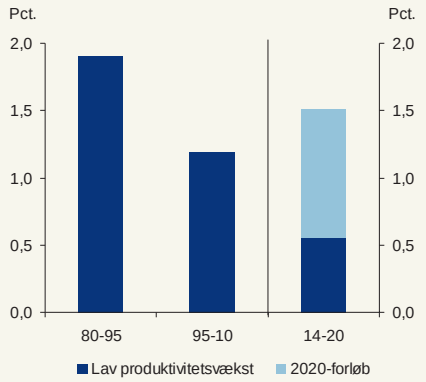
Det afspejler, at den demografiske udvikling vil trække ned i arbejdsudbuddet, samtidig med at væksten i arbejdsproduktiviteten er faldet de seneste 15 år til et lavt niveau. Vækstpotentialet frem mod 2020 skønnes dermed til knap 1 pct. per år frem mod 2020, hvis de foreslåede reformer af efterløn mv. ikke gennemføres, og hvis produktivitetsvæksten ikke løftes.

Fremgangen i indkomster og velstand vil dermed blive mindre frem mod 2020 end i de foregående 30 år, *jf. figur 1.22*.

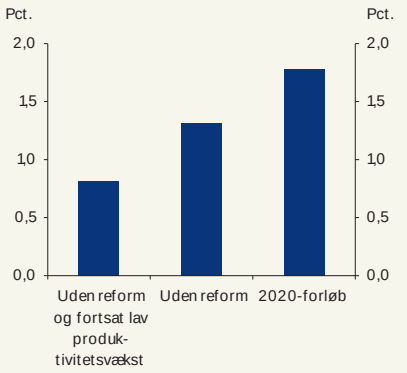
Med reformer af især tilbagetrækningssystemet, men også af førtidspension og SU styrkes vækstpotentialet samlet med ca. ½ pct. pr. i år i gennemsnit frem mod 2020.

I 2020-forløbet er det endvidere forudsat, at den årlige trend-vækst i arbejdsproduktiviteten i de private byerhverv løftes til 1½ pct. om året. Det er ca. ½ pct.-point mere end gennemsnittet siden 1995 og svarer omtrent til, at produktivitetsvæksten kommer op på gennemsnittet i 1990-2012.

Figur 1.22
Vækst i BNP (potentiel) pr. indbygger



Figur 1.23
Vækst i BNP (potentiel) 2014-2020 med og uden reform



Kilde: Egne beregninger.

Øges produktivitetsvæksten som forudsat, vil vækstpotentialet styrkes yderligere til knap 2 pct. om året i 2014-2020, *jf. figur 1.23*. Dvs., at produktion og indkomster dermed kan stige med knap 2 pct. om året på lidt længere sigt, uden at fremgangen bremses af uholdbare lønstigninger og pres på konkurrenceevnen.

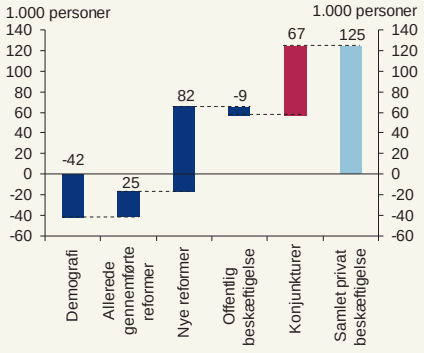
Dermed vil væksten i BNP per indbygger omtrent nå op på samme niveau som i de seneste 30 år.

Samlet skønnes det, at de nævnte reformer af tilbagetrækning, SU og førtidspension mv. kan forøge BNP med knap 3 pct. i 2020. Tilbagetrækningsreformen skønnes alene at øge beskæftigelsen med ca. 70.000 personer i 2020. Det skal ses i sammenhæng med, at arbejdsudbuddet falder svarende til ca. 65.000 fuldtidspersoner frem mod 2020 som følge af den demografiske udvikling – hvoraf godt 40.000 afspejler et fald i arbejdsstyrken og resten skyldes vigende gennemsnitlig arbejdstid.

Med reformerne af tilbagetrækningssystemet og den moderate vækst i det offentlige forbrug, som indgår i Reformpakken 2020, øges vækstmulighederne for den private sektor væsentligt.

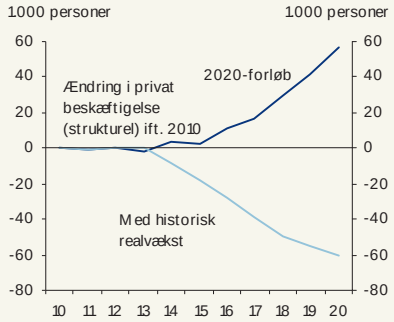
Samlet kan den private beskæftigelse stige med ca. 125.000 personer frem til 2020, selv om de demografiske forhold reducerer arbejdsstyrken. Det afspejler, at konjunkturerne normaliseres, men er derudover grundlæggende en konsekvens af de reformer, der allerede er gennemført og de nye forslag, som er lagt frem, *jf. figur 1.24*. I fravær af disse initiativer ville en stor del af faldet i den private beskæftigelse under krisen være af permanent karakter.

Figur 1.24
125.000 flere i privat beskæftigelse



Anm.: Stigningen i den private strukturelle beskæftigelse fra 2010 til 2020 er summen af de blå søjler – dvs. i alt. 57.000 personer.
Kilde: Egne beregninger.

Figur 1.25
Udvikling i strukturel privat beskæftigelse med fortsat høj realvækst eller med reformer



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De fremlagte reformforslag skaber plads til en fremgang på knap 60.000 jobs i den private sektor strukturelt – dvs. når der ses bort fra bidraget fra normalisering af konjunkturerne (som isoleret set kan forklare 67.000 ud af de knap 125.000 private jobs, *jf. figur 1.24*). Den private, strukturelle beskæftigelse skønnes i forvejen at være steget med ca. 110.000 personer fra 2001 til 2010 (6 pct.). Øget privat beskæftigelse er en forudsætning for at sikre finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter.

Hvis der derimod ikke gennemføres reformer, og væksten i det offentlige forbrug og den offentlige beskæftigelse fortsætter som i de seneste 30 år, kan den private strukturelle beskæftigelse falde med omkring 60.000 personer frem til 2020, *jf. figur 1.25*. Det afspejler, at arbejdsudbuddet så vil falde, og at øget offentlig beskæftigelse frem mod 2020 efterhånden vil fortrænge privat beskæftigelse, fordi øget offentlig beskæftigelse svækker private virksomheders rekrutteringsmuligheder.

De reformudspil, der indgår i 2020-planen, skal ses i forlængelse af de vækstinitiativer, der er gennemført de senere år, *jf. boks 1.6*. Skatteaftalerne i 2004, 2007 og 2009 har medført en reduktion af den gennemsnitlige marginalskat for fuldtidsbeskæftigede på godt 7 pct.-point samt indførelsen af beskæftigelsesfradraget, som styrker tilskyndelsen til beskæftigelse.

Boks 1.6
Centrale vækstinitiativer siden 2001

- **Investeringer i viden**. Med velfærds- og globaliseringsaftalerne fra 2006 indfases et løft på 10 mia. kr. til investeringer i forskning, uddannelse, innovation og iværksætteri fra 2007 til 2012.
- **Lavere skat på den sidst tjente krone**. Skatten på den sidst tjente krone er reduceret med 5-10 pct.-point for stort set alle lønmodtagergrupper, så arbejdsudbuddet øges, og tilskyndelsen til at uddanne sig eller på anden vis yde en ekstra indsats styrkes.
- **Tilbagetrækningsreform**. Med Velfærdsaftalen fra 2006 blev der gennemført en ambitiøs tilbagetrækningsreform, som skønnes at styrke beskæftigelsen med op mod 10 pct. i 2040.
- **Arbejdsmarkedsreformer**. En række arbejdsmarkedsreformer, herunder dagpengereformen i Genopretningsaftalen, styrker jobsøgningen og tilskyndelsen til at arbejde.
- **Lavere selskabsskat**. Selskabsskatten er sat ned fra 30 til 25 pct. for at skabe investeringer, højere produktivitet og et mere robust skattegrundlag i en stadig mere globaliseret verden.
- **Administrative byrder**. De administrative byrder på virksomhederne er lettet med næsten 25 pct. siden 2001.
- **Erhvervspakke**. For at understøtte vækst og eksport er der gennemført en målrettet indsats for at forbedre finansieringsmulighederne mv. for små og mellemstore virksomheder.
- **Vækstpakke i aftale om Finansloven for 2011**. Lempelse af iværksætterskatten, omlægning af forskerskatteordningen, så det bliver lettere at tiltrække højtkvalificeret udenlandsk arbejdskraft, momslettelse på hotelydelser, aftale med pensionssektoren om at styrke markedet for risikovillig kapital med op til 10 mia. kr. mv.
- **Konkurrencepakke**, der skal skabe øget konkurrence i byggeriet, detailhandlen og andre serviceerhverv, samt øge konkurrencen om de offentlige opgaver.

Skatteaftalerne – inklusive skatteforhøjelserne i Genopretningsaftalen – skønnes at have medført en stigning i arbejdsudbuddet svarende til 35.000 personer, *jf. kapitel 7*. Det er især skattereformen i 2009, der bidrager til øget arbejdsudbud. Skattereformen 2009 skønnes at øge velstanden på sigt med ca. 1½ pct. af BNP.

Samtidig er selskabsskatten sat ned fra 30 pct. i 2001 til 25 pct., blandt andet finansieret ved at stramme afskrivningsregler og beskære rentefradrag. Indenfor person- og selskabsbeskatningen er de forslag, som Skattekommissionen og Velfærdskommissionen lagde frem, gennemført, *jf. kapitel 7 og appendiks 1B*.

På arbejdsmarkedsområdet er hovedparten af forslagene fra Arbejdsmarkedskommissionen og Velfærdskommissionen efterhånden også gennemført, *jf. kapitel 3 og appendiks 1B*.

Dagpengereformen i 2010, som indebærer en forkortelse af dagpengeperioden til 2 år og en stramning af genoptjeningskravet for dagpenge, skønnes at styrke arbejdsudbuddet med ca. 13.000 personer og modvirker øget langtidsledighed.

Desuden omfatter arbejdsmarkedsinitiativerne blandt andet styrkede rådighedskrav, tidligere aktivering, harmonisering af dagpengeregler for over 55-årige, ændringer i reglerne for supplerende dagpenge, kontanthjælpsloft, starthjælp og 450-timersreglen for optjening af kontanthjælp.

Hertil kommer tilbagetrækningsreformen fra 2006, som indebærer, at efterløns- og pensionsalderen øges med 2 år fra 2019, og at aldersgrænserne derefter indekseres med levetiden. Med de aktuelle prognoser for levetiden skønnes denne reform at forøge beskæftigelsen med ca. 200.000 personer i 2040.

I forhold til mange andre lande, har Danmark en høj erhvervsdeltagelse, men relativt lav gennemsnitlig arbejdstid. Det har på den baggrund været et vigtigt sigte at øge tilskyndelsen til øget arbejdstid. Der er i de senere år gennemført flere arbejdsmarkedsinitiativer, der sammen med skatteforslagene bidrager til at øge arbejdstiden, *jf. kapitel 3*.

Endvidere styrkes vækstbetingelserne i kraft af globaliseringsindsatsen, der blandt andet omfatter målsætningerne om, at alle unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse (mindst 95 pct.) og mindst 50 pct. en videregående uddannelse. De seneste år er optaget på uddannelserne øget markant blandt andet i kraft af de initiativer, der er taget siden 2006, *jf. kapitel 6*.

De offentlige forskningsbevillinger er øget fra 0,7 til godt 1 pct. af BNP. Det svarer til et løft på ca. en tredjedel, der er indfaset fra 2006 til 2010.

Den seneste politiske aftale om fordeling af globaliseringsreserven til forskning og udvikling rummer blandt andet målrettede investeringer i forskning på energi-, sundheds-, og fødevareområdet. Aftalen indebærer samtidig en styrkelse af en række eksisterende initiativer inden for innovation og videnspredning. Der er derudover indgået en aftale om at videreføre markedsføringen af Danmark med det formål at tiltrække og fastholde udenlandske investeringer, talenter og turister, samt sikre globale markedsandele

På erhvervsområdet understøtter en række initiativer produktivitetsudviklingen i de kommende år. Erhvervslovgivningen er moderniseret, og de administrative byrder for virksomhederne er lettet med næsten 25 pct. i forhold til niveauet i 2001.

Samtidig har en række initiativer styrket vilkårene for nye og mindre virksomheder med vækstpotentiale. Venturemarkedet og eksportfinansieringen er styrket med Erhvervspakken. Og i 2011 indgik regeringen en aftale med pensionssektoren, som vil styrke markedet for risikovillig kapital med op til 10 mia. kr.

Der er desuden indgået aftale om en Konkurrencepakke, der skal skabe øget konkurrence i byggeriet, detailhandlen og andre serviceerhverv, samt øge konkurrencen om de offentlige opgaver. Konkurrence fremmer incitamentet til innovation, effektiv udnyttelse af ressourcerne og lavere priser for forbrugere og virksomheder.

Som en del af indsatsen for at fremme konkurrence og innovation er der desuden lanceret en strategi for offentlig-private samarbejde. Det er et led i strategien at udbyde flere offentlige opgaver, at forenkle udbudsreglerne og at skabe bedre rammer for nye løsninger og nye samarbejdsformer, så erhvervspotentialet i den offentlige sektor bedre kan udnyttes. Det gælder blandt andet på velfærdsområdet og det grønne område.

Infrastrukturen forbedres, blandt andet i kraft af de midler, der er afsat til infrastrukturfonden, som blev etableret i 2009. Infrastrukturfonden skal finansiere en betydelig udbygning af både

vej- og banetrafik mv., og skal ses i sammenhæng med en række andre store infrastrukturprojekter, herunder etableringen af Femern-forbindelsen til Tyskland, metro- og letbane projekter i større byer mv.

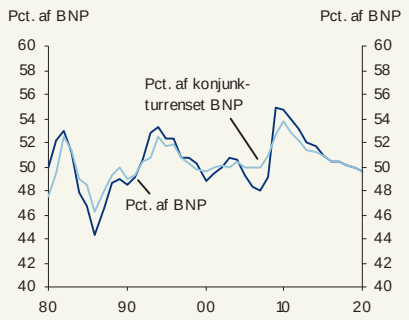
Der er investeret i infrastruktur og planlagt en række projekter de kommende år. Den offentlige sektors effektivitet er øget og kvaliteten i den offentlige regulering er blandt de bedste i OECD.

Reformer og vækstinitiativerne vil bidrage til at løfte produktiviteten i de kommende år, men der er også behov for nye initiativer. I løbet af foråret vil indsatsen derfor blive fulgt op af nye vækstinitiativer, der understøtter ny vækst og nye arbejdspladser.

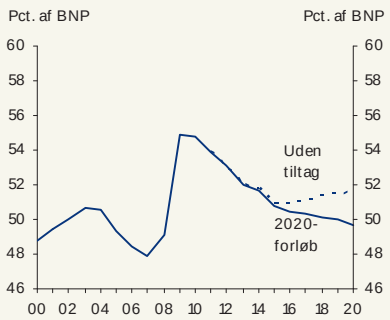
1.3.4 Rammen for vækst i de offentlige udgifter

De primære offentlige udgifter (dvs. udgifterne ekskl. renter) udgjorde ca. 55 pct. af BNP i 2010. Det er mere end i alle andre OECD-lande. Udgifterne er også steget kraftigt i forhold til det konjunkturrensede BNP, som afspejler den underliggende udvikling i det offentlige indtægtsgrundlag. De primære udgifter er blandt andet steget som følge af lempelser af finanspolitikken, og at aftalerne med kommuner og regioner om udgiftspolitikken ikke er blevet overholdt.

Figur 1.26
Primære udgifter i 2020-forløbet, 1980-2020



Figur 1.27
Primære udgifter i 2020-forløbet og i grundforløbet uden tiltag, 2000-2020



Kilde: Egne beregninger.

I 2020-forløbet falder de primære udgifter samlet set fra ca. 55 pct. af BNP i 2010 til knap 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020, *jf. figur 1.26 og 1.27*. Det afspejler, at forslagene om reformer inden for tilbagetrækning, SU- og førtidspension reducerer udgiftsandelen frem mod 2020 med godt 2 pct. af BNP – i kraft af større beskæftigelse og produktion, og fordi udgifterne til overførsler mindskes. Samtidig vil den forudsatte normalisering af konjunkturerne frem mod 2015 bidrage til lavere udgiftstryk. Normaliseringen af konjunkturerne vil således bidrage til højere produktion og lavere udgifter til blandt andet arbejdsløshedsdagpenge og aktivering.

Det er på baggrund af det samlede forløb en central betingelse i planen, at de primære udgifter skal reduceres til under 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020. Det er forudsætningen for balance i 2020.

Det offentlige forbrug – dvs. de offentlige serviceudgifter til blandt andet sundhed og ældrepleje, uddannelse, sociale institutioner samt forsvar, politi og administration mv. – udgør godt og vel halvdelen af de samlede primære udgifter.

Med de reformforslag, som er lagt frem, kan væksten i det offentlige forbrug udgøre ca. 0,8 pct. i årene fra 2014 til 2020, samtidig med at skattestoppet videreføres. Det svarer til et årligt løft i ressourcerne til service på ca. 4 mia.kr. Væksten i det offentlige forbrug i disse år kan dermed nogenlunde svare til det, som der er planlagt efter tidligere, herunder i 2010-planen fra 2001. Samtidig er det demografiske træk dog lidt større frem mod 2020 end i perioden fra 2000 til 2010.

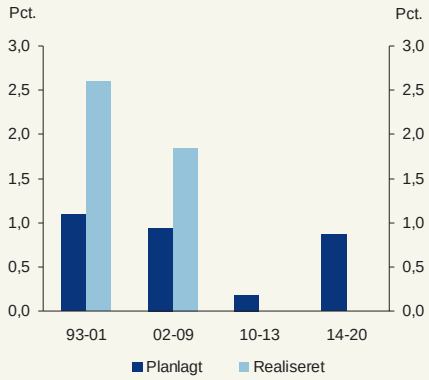
Med den forudsatte realvækst skønnes de offentlige forbrugsudgifter at falde fra knap 29 pct. af konjunkturrenset BNP i 2010 til 27 pct. i 2020. Det vil fortsat være et højere udgiftsniveau end i alle år fra 1984 og frem til 2007, *jf. figur 1.29*. Det er på den baggrund et vigtigt pejlemærke, at det offentlige forbrug maksimalt kan udgøre op til knap 27 pct. af konjunkturrenset BNP i 2020, når de fremlagte reformerne gennemføres. Dermed vil Danmark formentlig fortsat være det land i OECD, som anvender den største del af de samlede indkomster på skattefinansierede serviceydelser[4].

Forbrugsudgifternes andel af BNP afhænger blandt andet af væksten i produktionen – og dermed af den forudsatte produktivitetsvækst i den private sektor. I fremskrivningen forudsættes en produktivitetsvækst på ca. 1½ pct. i gennemsnit i perioden (i de private byerhverv). Det er mere end i årene siden 1995. Hvis den højere produktivitetsvækst ikke realiseres, så må væksten i de offentlige udgifter reduceres for at sikre balance i 2020. Det sker som udgangspunkt via den automatiske satsregulering af overførslerne og ved, at de offentlige lønninger normalt følger udviklingen i de private lønninger. Men det kræver typisk også en lidt lavere realvækst i det offentlige forbrug.

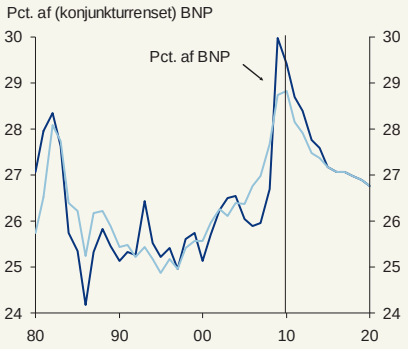
Gennem de seneste årtier har der været en systematisk tendens til, at det offentlige forbrug er steget mere end planlagt, navnlig som følge af, at kommuner og regioner/amter har brugt flere penge end aftalt, samt at dette merforbrug efterfølgende ikke er blevet redresseret. Siden 2000 har realvæksten i det offentlige forbrug således været ca. dobbelt så stor som det planlagte. I 1990'erne var skredet lidt større, *jf. figur 1.28*. Siden 1992 er der dermed samlet tale om en stigning i de offentlige forbrugsudgifter på 90 mia. kr. i faste priser, som ikke var planlagt på forhånd.

[4] Grænsen for forbrugsudgifterne i 2020 er større end pejlemærket i 2015-planen, som indebar, at udgifterne skulle være omkring 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015. Den større udgiftsandel skal blandt andet ses i sammenhæng med, at den demografiske udvikling medfører øget efterspørgsel efter offentlige serviceydelser fra 2015 til 2020.

Figur 1.28
Realvækst i det offentlige forbrug



Figur 1.29
Offentligt forbrugstryk 1990-2010



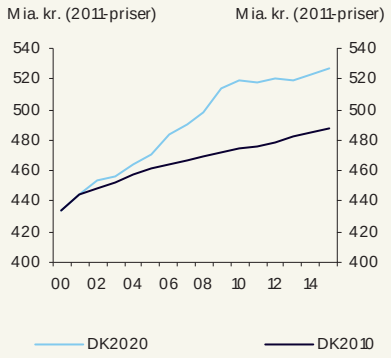
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Med Genopretningsaftalen holdes det offentlige forbrug i ro i årene 2011-13. Det reale offentlige forbrug i 2013 er dermed ca. 35 mia. kr. højere end i grundlaget for 2010-planen fra 2001, *jf. figur 1.30*.

På de øvrige udgiftsområder er der også en række eksempler på udgiftsskred. Det gælder eksempelvis indenfor fleksjob- og førtidspensionsområdet, hvor stigningen i antallet af modtagere har været væsentligt større end forudsat, da førtidspensionsreformen blev besluttet i 2000, *jf. figur 1.31*.

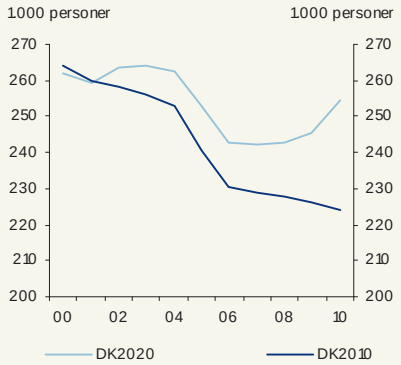
Det er som nævnt et grundvilkår, at væksten i de offentlige udgifter skal bringes ned. Det kræver først og fremmest, at der indføres mekanismer, som kan sikre, at udgifterne følger det spor, der planlægges efter, *jf. også boks 1.7*. Det gennemsnitlige årlige udgiftsskred for det offentlige forbrug siden 1992 har i gennemsnit udgjort 5 mia. kr. om året. Dermed svarer det gennemsnitlige forbrugsskred i kun 2-3 år til virkningen af en fuld afvikling af efterlønnen. Der er derfor ikke nogle økonomisk-politiske initiativer, der kan sættes i stedet for en reduktion af væksten i udgifterne. Samtidig viser erfaringerne, at offentlige udgifter er vanskelige at reducere, når de først er steget – også selv om stigningen ikke har været planlagt.

Figur 1.30
Offentligt forbrug (mia. kr.) i 2010-planen og 2020-forløbet



Kilde: Egne beregninger.

Figur 1.31
Modtagere af førtidspension i 2010-planen og i 2020-forløbet



Kilde: Egne beregninger.

Boks 1.7

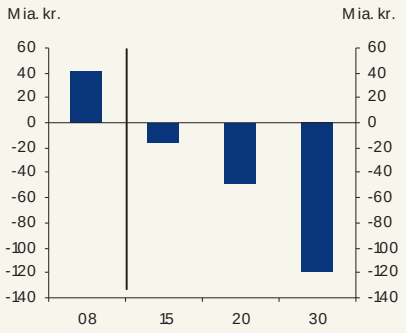
Det offentlige forbrug kan ikke fortsætte med at vokse mere end planlagt

Hvis det offentlige forbrug igen vokser ca. dobbelt så hurtigt som den planlagte ramme på ca. 0,8 pct. fra 2014 til 2020, svarer det til en årlig vækst på ca. 1,6 pct. Dermed kan det strukturelle underskud på de offentlige finanser stige til godt 2½ pct. af BNP (48 mia. kr.) i 2020 og 6½ pct. af BNP (120 mia. kr.) i 2030, *jf. figur a*. I forløbet er ikke indregnet virkninger af reformer af efterløn mv.

Reelt er der risiko for, at fortsatte udgiftsskred i det offentlige forbrug, som ikke modsvares af andre besparelser, vil føre til et endnu mere uholdbart forløb, idet så markante underskud og gæld vil føre til højere renter, lavere vækst samt øge de offentlige rentebetalinger. Den viste beregning viser således alene de direkte virkninger af fortsat høj vækst i det offentlige forbrug, selv når det antages, at opsvinget kan fastholdes, og konjunkturerne normaliseres frem mod 2015. Endvidere forudsætter forløbet, at den strukturelle ledighed fastholdes på 3½ pct. af arbejdsstyrken.

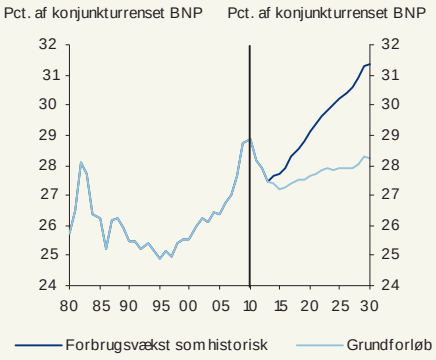
Figur a

Offentlig saldo frem mod 2030 ved fortsat mervækst i det offentlige forbrug i forhold til det planlagte



Figur b

Det offentlige forbrugs andel af BNP ved fortsatte udgiftsskred på 0,8 pct. pr. år mere end planlagt



Anm.: I forløbet med fortsat udgiftsskred i det offentlige forbrug antages det offentlige forbrug at vokse med 1,6 pct. årligt fra 2014 og frem.

Kilde: Egne beregninger.

En fortsættelse af mervæksten i det offentlige forbrug kan indebære, at det offentlige forbrugs andel af BNP vokser til 31½ pct. af BNP frem mod 2020, *jf. figur b*. Fortsat vækst i den offentlige beskæftigelse vil svække den private sektors muligheder for at rekruttere arbejdskraft, og virksomhedernes konkurrenceevne vil dermed blive presset. Det sætter finansieringen af velfærdssamfundet under pres.

Den moderate ramme til vækst i serviceudgifterne skal prioriteres til kernevelfærdsområder som især sundhed, uddannelse og forskning mv. Samtidig skal en fortsat indsats for at sikre større effektivitet i den offentlige opgavevaretagelse frigøre ressourcer til de borgernære områder.

Blandt andet vil der blive omprioriteret 2 mia.kr. årligt fra 2015 og frem fra forsvaret til kernevelfærdsområderne. De 2 mia. kr., der frigøres gennem effektiviseringer og bedre ressourceudnyttelse på forsvarets område, svarer til ca. 10 pct. af de samlede forsvarsudgifter i 2015. Som led i det nuværende forsvarsforlig er der igangsat en række analyser, der skal gøre forsvaret mere effektivt. Hertil kommer, at andre lande i Europa har gennemført eller gennemfører tilpasninger på forsvarsområdet, fx Sverige, Frankrig og Storbritannien.

Desuden fortsættes arbejdet med at frigøre ressourcer til bedre, borgernær service i kommuner såvel som regioner. På det kommunale område skal dette ske inden for rammerne af den såkaldte gensidighedsaftale mellem staten og KL, hvor parterne udpeger og gennemfører effektiviseringsinitiativer, der frigør ressourcer på de kommunale opgaveområder, og som kommunerne dermed kan anvende på de borgernære områder. Styrket effektivitet og bedre ressourceudnyttelse skal understøttes med konkrete initiativer på tværs af kommuner og regioner, der blandt andet styrker digitaliseringen, sikrer bedre og billigere offentlige indkøb, afbureaukratiserer regler og procedurer og øger konkurrenceudsættelsen.

Styrket effektivitet og produktivitet – herunder også højere kvalitet – i den offentlige opgavevaretagelse betyder at væksten i økonomien øges, selv om det ikke registreres i de normale tal for BNP osv. Effektivitetsfremskridt og bedre anvendelse af ressourcerne betyder konkret, at serviceniveauet på det pågældende område kan styrkes uden at tilføre flere midler. Det er imidlertid kun, hvis produktivitetsgevinsten hentes ind gennem reelle besparelser, at effektiviseringer kan øge ressourcerne til andre områder.

De offentlige investeringer blev forøget væsentligt i 2009 og 2010 og forudsættes normaliseret fra et historisk højt niveau i 2011 til 1¾ pct. af BNP i 2020. For at understøtte vækstmulighederne og det generelle serviceniveau er der truffet beslutning om investeringer i sygehuse, daginstitutioner, skoler, veje og jernbaner.

Profilen for de offentlige investeringer frem mod 2018 blev lagt fast i 2015-planen og afspejler udmøntningen af kvalitetsfonden på 50 mia. kr., som anvendes til at medfinansiere nye og bedre fysiske rammer for de centrale borgernære serviceområder (sygehuse, folkeskoler, dagtilbud mv.). Desuden er der afsat og reserveret ca. 100 mia. kr. til investeringer på transportområdet, navnlig indenfor rammerne af infrastrukturfonden. Hertil kommer store selskabsorganiserede investeringsprojekter f.eks. Metro Cityringen og Femern Bælt-forbindelsen, der i nationalregnskabet medregnes i de private investeringer. Disse investeringer skønnes alene at koste omkring 70 mia. kr. Projekterne er påbegyndt, og aktiviteten stiger de kommende år.

Udgiftspolitikken tilrettelægges i et basisforløb, der kun indregner vedtagne initiativer
I 2010- og 2015-planerne blev der fremlagt prioriteringer i udgifts- og skattepolitikken, som var afstemt med de finanspolitiske mål i planerne, men finansieringen var som hovedregel baseret på reformer mv., som endnu ikke var vedtaget eller konkretiseret ved planernes frem-

læggelse. Den tilgang var relevant, da der var store overskud, og opgaven var at forberede Danmark på en lang periode med demografisk pres på finanserne og vigende skatteindtægter blandt andet fra Nordsøen.

I den nuværende situation er denne tilgang imidlertid ikke troværdig. Underskuddet på de offentlige finanser skønnes i 2011 til ca. 70 mia. kr. Danmark er i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud, og de finanspolitiske udfordringer er øget efter finanskrisen. Samtidig er presset på finanserne fra demografi mv. nu i gang.

Reformpotentialet på arbejdsmarkedet er desuden væsentligt mindre end ved starten af årtusindeskiftet. De fleste af de reformer, der blev foreslået af Velfærdskommissionen, Skattekommissionen og Arbejdsmarkedskommissionen er således gennemført i forskellige varianter. På de områder, hvor der fortsat er et stort potentiale, er der fremlagt konkrete forslag. Det er især inden for tilbagetrækningssystemet, men også inden for SU og førtidspension/fleksjob.

Mulighederne for at styrke finanserne via større beskæftigelse skal desuden ses i lyset af, at den registrerede ledighed i forvejen antages at udgøre 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over konjunkturerne de kommende mange årtier.

Som udgangspunkt tilrettelægges den praktiske finanspolitik på den baggrund med udgangspunkt i et ***basisforløb***, hvor der kun indregnes finansieringsinitiativer som der er fundet flertal for. I basisforløbet gælder konkret:

- at væksten i det offentlige forbrug følger Genopretningsaftalen frem mod 2013, hvorefter rammen fastlægges således, at der som minimum er strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.

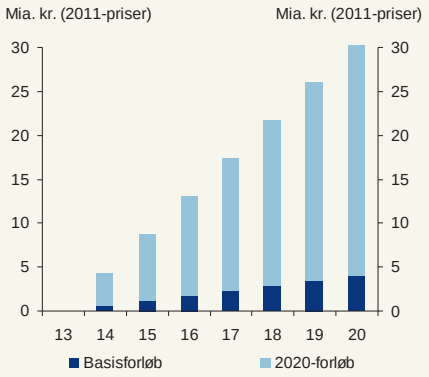
- Virkningerne af de finansieringsinitiativer, der endnu ikke er fundet et flertal for, indregnes ikke i basisforløbet.

I basisforløbet er væksten i de offentlige forbrugsudgifter derfor mindre, end når de foreslåede reformer indregnes. Omvendt er stigningen i de lovbundne udgifter til overførselsindkomster noget større.

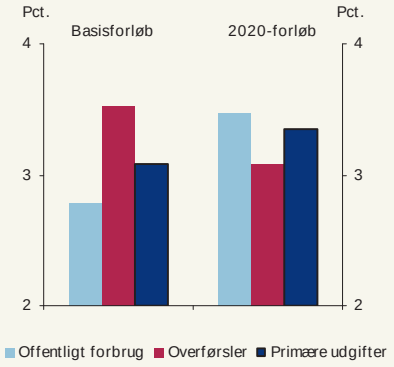
For at fastholde balance i 2020 kan væksten i serviceudgifterne (og andre offentlige udgifter) som udgangspunkt kun sættes op i forhold til basisforløbet, hvis der findes konkret finansiering via besluttede tiltag. Det er på linje med de principper, som blev anvendt i Genopretningsaftalen, hvor besparelser på andre områder blev anvendt til at finansiere merudgifter blandt andet på sundhedsområdet.

Basisforløbet kræver som udgangspunkt, at det offentlige forbrug højst vokser med godt 0,1 pct. årligt i perioden 2014-2020. Det svarer til godt ½ mia. kr. og er under 1/10 af den realvækst, som er realiseret siden 2000. I dette forløb – som er afstemt med balance på finanserne i 2020 – udgør udgifterne til offentlig service knap 26½ pct. af konjunkturrenset BNP i 2020. En udgiftsvækst på kun 0,1 pct. om året frem mod 2020 vil være vanskelig at realisere.

Figur 1.32
Vækst i ressourcer til offentligt forbrug i 2014 til 2020, basisforløb og 2020-forløb



Figur 1.33
Udgiftsvækst i basisforløb og 2020-forløb (nominel vækst i udgifter pr. år)



Anm.: Væksten i det offentlige forbrug i 2011-priser udgør 30 mia. kr., hvis reformerne gennemføres og 4 mia. kr. uden reformer. Mervæksten på 26 mia. kr. i 2011-priser med reformer svarer til 21 mia. kr. i 2011-niveau, dvs. BNP-andelen i 2020 omregnet til mia. kr. ved hjælp af konjunkturrenset BNP i 2011.
Kilde: Egne beregninger.

Gennemføres de reformer af tilbagetrækning, SU samt fleksjob og førtidspension, der er lagt frem, styrkes de offentlige finanser. Det skaber mulighed for øgede udgifter til fx uddannelse og sundhed. Dermed kan vækstrammen som nævnt hæves til 0,8 pct. årligt. Det svarer til godt 4 mia. kr. årligt, *jf. figur 1.32*.

Modstykket er, at de samlede udgifter til overførsler her stiger væsentligt mindre end i basisforløbet. Samtidig medfører reformerne større beskæftigelse og produktion og derigennem flere skatteindtægter.

Den planlagte udgiftsvækst skal følges op af bindende udgiftslofter og bedre styring
I både 2010- og 2015-planen var det en grundlæggende forudsætning, at rammen til vækst i det offentlige forbrug skulle reduceres i forhold til de foregående årtier. Men planerne fulgte ikke i tilstrækkelig grad denne erkendelse op med konkrete instrumenter, som kunne sikre, at de planlagte udgiftsrammer og pejlemærker også blev overholdt. Udgifterne er i mange år vokset mere end planlagt.

I forlængelse af de skærpede styringsmekanismer, der er indført med Genopretningsaftalen, indføres derfor et nyt styringssystem med virkning fra 2012 med udgiftslofter, der sætter klare grænser for udgifterne i overensstemmelse med de overordnede mål om at sikre strukturel balance i 2020.

Disse udgiftslofter baseres på forudsætningerne i et basisforløb og skal bygge på følgende bærende principper:

- Udgiftslofterne skal fastlægges af Folketinget og dermed være politisk bindende
- Udgiftslofterne skal omfatte hhv. stat, kommuner og regioner
- Udgiftslofterne skal gælde for en rullende 4-årig periode.

For stat, kommuner og regioner fastsættes separate lofter med baggrund i de centrale finanspolitiske mål i 2020-fremskrivningen, herunder:

- Mål om strukturel balance i 2020 og (mindst) finanspolitisk holdbarhed.
- De offentlige udgifter holdes inden for et basisforløb – dvs. at rammen for offentlige udgifter som udgangspunkt kun indregner virkningerne af de konkrete reformer og andre finansieringselementer, der er fundet flertal for.
- Det betyder også, at lofterne kan tilpasses, hvis der findes finansiering fx via reformer, som styrker finanserne, og der fortsat sikres balance i 2020, samt at finanspolitikken er holdbar.
- Det statslige udgiftsloft omfatter både forbrug, indkomstoverførsler og subsidier mv., men opgøres eksklusive de mest konjunkturfølsomme poster, rentebetalinger mv.

Det nye styringssystem skal forankres i en lov om udgiftslofter, som med udgangspunkt i centrale finanspolitiske målsætninger, herunder målet om strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, skal indeholde regler for proceduren for fastsættelse af udgiftslofter og om udgiftslofternes afgrænsning samt indeholde sanktionsbestemmelser.

Det nye udgiftspolitiske system er nærmere beskrevet i ”Bedre udgiftsstyring – udgiftslofter for stat, kommuner og regioner” (april 2011) og i *kapitel 8*.

Boks 1.8
Udgiftspolitikken frem mod 2020

Rammerne skal overholdes fremadrettet ved en styrkelse af udgiftsstyringen

- Udgiftsstyringen forankres i en lov om udgiftslofter.
- Fra 2012 indføres 4-årige udgiftslofter for henholdsvis staten, kommuner og regioner samt yderligere sanktionsmekanismer.
- Lofterne skal fastlægges af Folketinget. Det statslige udgiftsloft skal være bindende for finansloven og statsregnskabet. Udgiftslofterne for kommuner og regioner skal sætte rammerne for økonomiaftalerne med KL og Danske Regioner og herigennem for kommunernes og regionernes budgetter og regnskaber.
- Lofterne skal baseres på et basisforløb, hvor der kun indregnes finansieringsinitiativer, der er fundet flertal for.
- Udgiftslofterne skal understøttes af sanktioner og bedre økonomistyring

Kernevelfærden skal sikres ved reformer, skærpede prioriteringer og fortsat effektivisering

- Med reformerne af tilbagetrækning mv. sikres plads til et årligt løft i de offentlige serviceudgifter på godt 4 mia. kr. i 2014-2020. De prioriteres særligt til borgernære områder som sundhed og uddannelse.
- Arbejdet med øget konkurrenceudsættelse i hele den offentlige sektor fortsættes bl.a. ved øget udbud.
- Prioriteringen af de offentlige udgifter skærpes – blandt andet frigøres 2 mia. kr. fra forsvaret til borgernære områder som sundhed og uddannelse fra 2015.
- Der skal høstes flere gevinster ved effektive offentlige indkøb.
- Gennem afbureaukratisering skal der fortsat frigøres ressourcer hos borgerne, virksomheder og medarbejdere i den offentlige sektor.
- Indsatsen med digitalisering i den offentlige sektor intensiveres. Provenugevinsterne kan anvendes i takt med, at de realiseres.
- Med gensidighedsaftalen fra 2008 har KL og regeringen indgået aftale om at frigøre 5 mia. kr. til borgernær service i kommunerne fra 2009 til 2013. Gennem konkrete effektiviseringsprojekter frigøres der derved ressourcer, som kommunerne i stedet kan anvende til at skabe bedre service for borgerne. Regeringen vil foreslå KL at forlænge denne aftale med henblik på en fortsat udvikling af den offentlige service.Forøget anvendelse af administrative fællesskaber.

1A. Det samfundsøkonomiske forløb frem til 2020

Det økonomiske forløb frem til og med 2012 tager udgangspunkt i prognosen i Økonomisk Redegørelse, december 2010. Der er foretaget justeringer af prognosen i lyset af tilkomne økonomisk-statistiske oplysninger, herunder det foreløbige nationalregnskab for 2010. Dertil kommer beregnede virkninger i 2012 af udbetalinger af efterlønsbidrag mv. som følge af forslaget om tilbagetrækningsreform. I 2013-20 er der tale om et beregningsteknisk forløb, det såkaldte hovedforløb, med en normalisering af konjunktursituationen frem mod 2015 og balance på de offentlige finanser i 2020 inkl. reform af tilbagetrækningssystemet, førtidspension og fleksjob samt SU og med prioriteringerne vedrørende offentlig forbrugsvækst og skat, herunder videreførelse af skattestoppet til 2020. De centrale økonomisk-politiske antagelser og øvrige forudsætninger er blandt andet følgende:

- Den potentielle BNP-vækst fra 2015 til 2020 er gennemsnitligt 1,8 pct. pr. år med reformer af tilbagetrækning mv. Inklusive normalisering af konjunkturerne er BNP-væksten frem mod 2015 opgjort til 2 pct. om året i gennemsnit.

- Den samlede private beskæftigelse stiger med 125.000 personer fra 2010 til 2020. Det afspejler normaliseringen af konjunkturerne samt en strukturel stigning i arbejdsstyrken som følge af de foreslåede reformer og tidligere gennemførte initiativer, herunder dagpengereformen.

- Den offentlige beskæftigelse antages at være knap 10.000 personer højere i 2020 end det høje niveau i 2010 med baggrund i en forudsat realvækst i det offentlige forbrug på ¾ pct. i 2014 og 2015 og 0,8 pct. i resten af perioden frem mod 2020. I årene 2011-2013 er realvæksten i det offentlige forbrug tæt på 0 i overensstemmelse med Genopretningsaftalen. I 2020 udgør de primære offentlige udgifter knap 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP, mens det offentlige forbrug udgør knap 27 pct. af (konjunkturrenset) BNP.

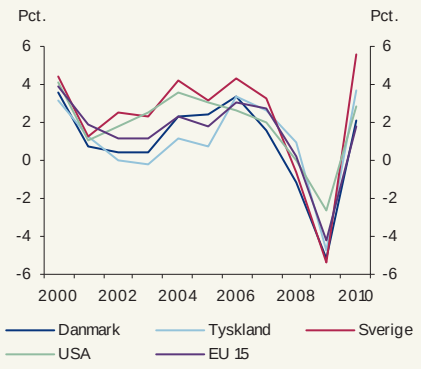
- Den registrerede ledighed (nettoledigheden) falder til 3½ pct. af arbejdsstyrken i 2015 – svarende til det skønnede strukturelle niveau – og fastholdes på det niveau efterfølgende.

1A.1 Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold

Den internationale økonomiske vækst har været forholdsvis høj i 2010 efter det kraftige tilbageslag i 2009 som følge af finanskrisen. Den globale BNP-vækst var således 4½ pct., hvilket kun er ¾ pct.-point lavere end i højkonjunkturårene 2006 og 2007 før krisen. Væksten er dog særligt trukket af lande uden for OECD-området. I de fleste industrialiserede lande er aktivitetsniveauet fortsat lavere end før krisen, hvor kapacitetsudnyttelsen imidlertid var relativt høj med klare positive outputgab.

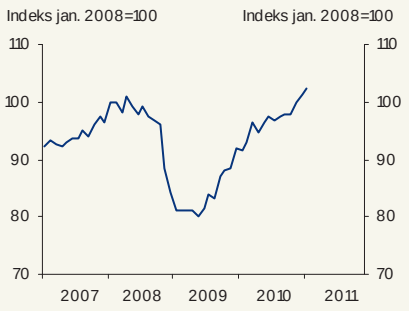
Væksten i 2010 har fortsat været højest i Kina, og der har også været relativt høj vækst i øvrige asiatiske lande bortset fra Japan samt i Rusland og Latin- og Sydamerika. I Europa og USA har fremgangen været mere moderat. To af de vigtigste danske afsætningsmarkeder, Tyskland og Sverige, har dog haft en meget høj vækst på henholdsvis 3¼ og 5½ pct., men var også blandt de lande, der havde det største produktionstab i forbindelse med krisen, *jf. figur 1A.1.* I Danmark har væksten været godt 2 pct. i 2010, hvilket er lidt mere end i EU15.

Figur 1A.1
BNP-væksten i udvalgte lande



Kilde: Eurostat.

Figur 1A.2
Udviklingen i verdenshandlen



Kilde: CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis).

Samtidig med genopretningen af den internationale vækst er verdenshandlen vokset relativt hurtigt siden midten af 2009, og den er i begyndelsen af 2011 nået op på et lidt højere niveau end i 2008 inden finanskrisen, *jf. figur 1A.2.* Det afspejler især høj vækst i handlen i Asien.

Prognosen frem til og med 2012 i *Økonomisk Redegørelse,* december 2010, er baseret på, at den internationale vækst bliver mere selvbærende, samtidig med at de omfattende finans- og pengepolitiske lempelser og støtteforanstaltningerne til den finansielle sektor gradvist udfases. Der regnes med vækstrater i udlandets BNP (vejet med betydningen for dansk industrieksport) på godt 2 pct. i både 2011 og 2012, *jf. tabel 1A.1*. Frem til 2015 forudsættes en fort-

sat genopretning af den økonomiske aktivitet i udlandet med gradvis mindskelse af output- og beskæftigelsesgab og en gennemsnitlig årlig BNP-vækst på knap 3 pct. baseret på OECD's mellemfristede fremskrivning i *Economic Outlook 88.*

Tabel 1A.1
Forudsætninger om udlandsvækst, rente og oliepris

	2009	2010	2011	2012	2013-15	2016-20
Årlig stigning, pct.						
Realt BNP samhandelspartnere	-0,4	2,4	2,1	2,2	2,9	2,2
Real markedsvækst, industrivarer	-10,7	6,9	5,9	6,3	7,1	5,3
Oliepris (Brent), USD pr. td., 2010-priser	62	80	106	100	96	108
Dollarkurs, kr. pr. $	5,4	5,6	5,4	5,4	5,5	5,6
Rente 10-årig dansk statsobligation, pct. p.a.	3,6	2,9	3,4	4,0	4,5	5,3

Anm.: Oliepris og rente i henholdsvis 2013-15 og 2016-20 er i periodens slutår.
Kilde: Reuter, Ecowin, OECD og egne beregninger.

Fra 2015 til 2020 forudsættes den internationale vækst at være på linje med den anslåede potentielle vækst. Den handelsvejede BNP-vækst i udlandet ventes på baggrund heraf at blive omkring 2¼ pct. pr. år i gennemsnit i denne periode.

Disse forudsætninger indebærer, at markedsvæksten for dansk industrieksport bliver henholdsvis ca. 7 og 5¼ pct. pr. år i årene 2013-15 og 2015-20 mod omkring 6 pct. i 2010-12. Markedsvæksten vil dermed være betydelig større end den potentielle vækst i dansk økonomi.

Olieprisen har været stigende siden 2009 som følge af fremgangen i den internationale økonomi. Hertil kommer på det seneste uroen i en række arabiske lande, der aktuelt har bragt olieprisen op på omkring 120 $ pr. td. Det forudsættes, at olieprisen falder noget fra dette niveau i indeværende år, således at årsgennemsnittet bliver 106 $ pr. td. i 2011 og 100 $ pr. tønde i 2012. Frem til 2020 forudsættes en gradvis, moderat forøgelse til 108 $ pr. td.. Dollarkursen svinger noget, men har gennemgående ligget ret tæt på det niveau på 5,4 kr., der er forudsat i decemberredegørelsen. En høj oliepris dæmper isoleret set vækstudsigterne, hvis udviklingen drives af uro eller høj vækst i lande, som spiller en mindre rolle for dansk eksport, men styrker samtidig de offentlige finanser i Danmark.

Det internationale renteniveau har været exceptionelt lavt i 2010 som udtryk for den meget lempelige pengepolitik som led i bestræbelserne på at stimulere den økonomiske aktivitet efter finanskrisen. Den Europæiske Centralbank (og Danmarks Nationalbank) har netop hævet renten og ventes at fortsætte hermed i løbet af 2011, og i decemberredegørelsen ventes renten på tiårige danske statsobligationer at stige til 4 pct. i 2012 mod knap 3 pct. i 2010. Aktuelt er denne rente 3,5 pct.

Rentespændet til Tyskland ventes fortsat at være beskedent. Frem til 2020 forudsættes en gradvis stigning i den tiårige rente til 5¼ pct. som udtryk for normalisering af pengepolitikken og på linje med niveauet i årene omkring 2000. Det indebærer samlet en vækstkorrigeret realrente på lang sigt på knap 2 pct.

Der er usikkerhed om den fremtidige internationale økonomiske udvikling blandt andet i forbindelse med udfasningen af de finans- og pengepolitiske lempelser samt i lyset af gældsproblemerne i en række europæiske lande og andre steder. Hertil kommer særligt på kort sigt usikkerhed om situationen i Japan efter jordskælvene. De anvendte forudsætninger om den internationale vækst mv. forudsætter, at der ikke opstår nye alvorlige kriser som følge af sådanne forhold eller store olieprisforhøjelser og forsyningsproblemer.

1A.2 Genopretning af dansk økonomi frem mod 2015

Den opdaterede konjunkturvurdering og den forudsatte udbetaling af efterlønsbidrag indebærer en real BNP-vækst i både 2011 og 2012 på 1¾ pct., *jf. tabel 1A.2* og *boks 1A.1*. I 2010 er BNP steget med 2,1 pct. efter det store fald i 2009 på 5,2 pct. som følge af finanskrisen.

Det betydelige fald i BNP i 2009 indebar et stort fald i beskæftigelsen, stigning i ledigheden og en udvidelse af outputgabet til mere end -3 pct. På baggrund af BNP-væksten i 2010 og den ventede moderate vækst i 2011-12 skønnes et ophør af faldet i beskæftigelsen i 2011 og et lille fald i bruttoledigheden i 2012 til 158.000 personer eller 5,5 pct. af arbejdsstyrken samt en reduktion af outputgabet. Nettoledigheden (den registrerede ledighed) ventes i 2012 at falde til 107.000 personer eller 3,7 pct. af arbejdsstyrken, hvilket er lavere end i 2001 ved slutningen af forrige højkonjunktur.

Den ventede vækst i 2011 og 2012 trækkes blandt andet af en vending af udviklingen i de faste bruttoinvesteringer til en real vækst på 3-4 pct. pr. år efter den kraftige reduktion af investeringerne siden 2007 og navnlig efter finanskrisen.

På baggrund af udviklingen i udlandsvæksten og i konkurrenceevnen ventes eksporten at vokse realt med omkring 4 pct. pr. år. Tabet af markedsandele for industrieksporten i 2011-12 ventes at blive mindre end i perioden 2006-09 som følge af, at de danske lønstigninger efterhånden ventes at ligge på linje med udlandets efter den store merlønstigning i de forudgående år, *jf. afsnit 1A.4*. Hertil kommer faldet i den effektive kronekurs i 2010 på grund af stigningen i kursen på dollar, svenske og norske kroner samt britiske pund.

Det private forbrug skønnes at vokse med 2¼ pct. i 2011 og 2½ pct. i 2012 som udtryk for en begyndende reduktion af opsparingskvoten, som kom historisk højt op i forbindelse med finanskrisen, hvortil kommer forbrugsvirkningen i 2012 af den forudsatte udbetaling af efterlønsbidrag og reduktion af indbetalinger.

På den anden side forudsættes det reale offentlige forbrug i henhold til Genopretningsaftalen at være næsten uændret i de to år under ét i forhold til 2010-niveauet. Lagerinvesteringerne ventes ikke længere at yde noget mærkbart bidrag til væksten efter en ret stor forøgelse i 2010 oven på det store fald i 2009.

Tabel 1A.2
Nøgletal for dansk økonomi 2009-2020

	Konjunkturår[2]				Beregningsteknisk forløb[1]	
					Genopretning	Potentiel vækst
	2009	2010	2011	2012	2013-15	2016-20
Outputgab og reale vækstrater (pct.)						
Outputgab (pct. af BVT)	-3,4	-2,1	-1,8	-1,7	0,0[2]	0,0
BVT	-4,7	1,9	1,8	1,8	1,9	1,7
BNP	-5,2	2,1	1,7	1,8	2,1	1,8
Efterspørgsel, realvækst, pct.						
Privat forbrug	-4,5	2,2	2,2	2,5	2,5	2,3
Offentligt forbrug	3,1	1,0	-0,3	0,5	0,4	0,8
Faste bruttoinvesteringer	-14,3	-4,0	4,4	2,7	4,4	3,3
Lagerændringer (pct. af BNP)	-2,0	0,9	0,1	0,1	0,0	0,0
Eksport	-9,7	3,7	3,9	3,9	4,5	4,3
Import	-12,5	2,9	4,4	4,5	5,1	4,8
Arbejdsmarked og produktivitet						
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	-1,3	-1,5	-0,0	0,1	0,6	0,4
Beskæftigelsesvækst (pct.)	-2,9	-2,1	0,1	0,3	0,7	0,4
Strukturel ledighed (pct. af arbejdsstyrken)	3,7	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4
Registreret (netto)ledighed (do.)	3,4	4,0	3,8	3,7	3,5	3,4
Timeproduktivitet, hele økonomien	-1,1	4,0	1,7	1,6	1,2	1,2
Vækst i BVT pr. beskæftiget	-1,8	4,1	1,8	1,5	1,2	1,2

1) Det beregningstekniske forløb i 2013-20 er som anført det såkaldte hovedforløb med balance på de offentlige finanser i 2020, inkl. reform af førtidspension og fleksjob, SU-reform og tilbagetrækningsreform samt prioriteringer vedrørende offentlig forbrugsvækst og skat.
2) Forløbet i 2011-12 tager udgangspunkt i *Økonomisk Redegørelse,* december 2010. Der er foretaget justeringer af prognosen i lyset af tilkomne økonomisk-statistiske oplysninger, herunder det foreløbige nationalregnskab for 2010, *jf. boks 1A.1*, hvortil kommer indregning af de skønnede virkninger i 2012 af udbetalinger af efterlønsbidrag mv. som følge af forslaget om tilbagetrækningsreform.
3) Outputgabet i periodens slutår.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

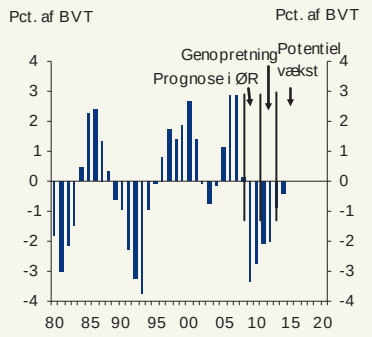
For det videre forløb frem til 2015 forudsættes en fortsættelse af den genopretning af økonomien, der i decemberredegørelsen vurderes at være indledt frem til og med 2012. Der regnes således med en fortsat reduktion af outputgabet, så det bliver lukket i 2015, ligesom den registrerede ledighed (nettoledigheden) forudsættes at blive reduceret til dens strukturelle niveau, der estimeres til 3½ pct. af arbejdsstyrken eller ca. 100.000 personer, *jf. figur 1A.3* og *1A.4*.

Boks 1A.1
Grundlaget for vurderingen af det økonomiske forløb i 2010-12

Vurderingen af den økonomiske udvikling frem til 2012 tager udgangspunkt i prognosen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2010. Prognosen er opdateret med oplysninger, der er kommet til siden udarbejdelsen af redegørelsen. Hertil kommer, at der er forudsat at ske udbetaling af efterlønsbidrag i 2012 og reduktion af bidragsindbetalinger i henhold til regeringens forslag til tilbagetrækningsreform. De tilkomne økonomisk-statistiske oplysninger mv. og deres konsekvenser for det skønnede forløb frem til og med 2012 i forhold til decemberredegørelsen er følgende:

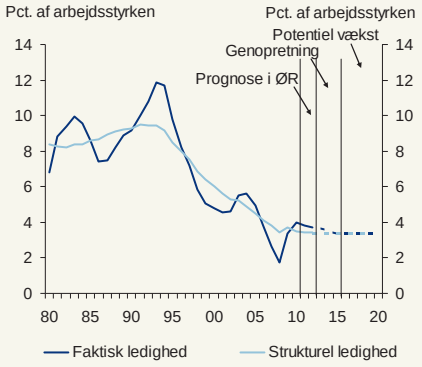
- Nationalregnskabstal for 4. kvartal 2010 og dermed hele 2010. Overordnet set afviger de nye nationalregnskabstal for udviklingen i størrelserne på forsyningsbalancen og i beskæftigelsen mv. ikke meget fra vurderingen af 2010 i decemberredegørelsen. Således er forskellen på skønnet over realvæksten i 2010 i BNP og de nu foreliggende nationalregnskabstal kun 0,1 pct.-point, og for både det private og offentlige forbrug svarer de nye tal til skønnene. På andre underkomponenter er der i visse tilfælde lidt større forskelle, således for eksporten og importen, hvor forskellen i begge tilfælde andrager 0,8 pct.-point. Beskæftigelsen er faldet 6.000 personer mere end skønnet. Nationalregnskabstallene vil fortsat blive revideret. Revisionerne kan erfaringsmæssigt være ret betydelige i op til ca. tre år efter første offentliggørelse. På baggrund af den rimelige overensstemmelse mellem prognosen og de nu foreliggende nationalregnskabstal er der kun foretaget mindre ændringer af prognosen for udviklingen i størrelserne på forsyningsbalancen og beskæftigelsen i 2011-12, bortset fra at væksten i det private forbrug i 2012 er justeret op fra 1,8 til 2,5 pct. som følge af den forudsatte udbetaling af efterlønsbidrag mv., hvilket også hæver BNP-væksten i året.
- Nye tal for de offentlige finanser i 2010. Ifølge de seneste tal fra Danmarks Statistik (indarbejdet i nationalregnskabet) har det offentlige underskud i 2010 været 50,8 mia. kr. eller 2,9 pct. af BNP, hvor underskuddet i decemberredegørelsen skønnedes til 62,6 mia. kr. eller 3,6 pct. af BNP. Forskellen skyldes navnlig, at indtægterne fra personskatterne og af renter mv. har været højere end skønnet, og at udgifterne til forbrug og overførsler har været lidt lavere.
- Ændrede forudsætninger for vurderingen af udviklingen på de offentlige finanser har ført til en nedjustering af underskuddet i 2011 på knap 12 mia. kr. til 72,0 mia. kr. eller 4,0 pct. af BNP. En væsentlig årsag hertil er, at Danmarks Statistiks budgetstatistik fra marts, der afspejler finansloven samt de kommunale og regionale budgetter, viser lavere udgifter end skønnet i december. Hertil kommer opjustering af Nordsø-indtægterne som følge af højere oliepris samt lavere udgifter til dagpenge på grund af lavere ledighed (jf. det følgende). Underskuddet i 2012 før indregning af udbetaling af efterlønsbidrag mv. er justeret ned med 3½ mia. kr. til 58,9 mia. kr. eller 3,2 pct. af BNP. Heri indgår virkningerne af, at budgetvirkningen af de offentlige lønstigninger, der er blevet aftalt ved overenskomstforhandlingerne i foråret 2011, i 2012 bliver 0,3 pct.-point større end ventet i december. Realvæksten i det offentlige forbrug i 2012 er teknisk justeret op fra 0,3 til 0,5 pct., og der er foretaget mindre justeringer af forudsætningerne om de offentlige investeringer. Med udbetaling af efterlønsbidrag mv. skønnes underskuddet i 2012 til 87 mia. kr. eller 4,6 pct. af BNP.
- Det opdaterede konjunkturgrundlag indebærer, at den strukturelle offentlige saldo vurderes til -1,7 pct. af BNP i 2010, -1,1 pct. i 2011 og -0,8 pct. i 2012. Det er en forbedring på 0,2 pct.-point i både 2010 og 2011, mens 2012 er uændret i forhold til decemberredegørelsen.
- Lavere ledighed. De månedlige ledighedstal har ligget lavere end ventet, og i lyset heraf er nettoledigheden nedjusteret i 2011 og 2012 – i 2011 med 11.000 personer.
- Olieprisen er justeret op på baggrund af den aktuelt højere oliepris, som er påvirket af geopolitiske forhold, *jf. afsnit 1A.1.*
- Forbrugerprisstigningen i 2011 er bl.a. som følge af den højere oliepris justeret op til 2,4 pct. mod 1,7 pct. i decemberredegørelsen. Hermed vil inflationen i 2011 ligge på linje med 2010. I 2012 forudsættes fald i årsgennemsnittet for olieprisen, og forbrugerprisstigningen skønnes til 1,4 pct. mod 1,7 pct. i december.

Figur 1A.3
Outputgab, 1980-2015



Kilde: Egne beregninger.

Figur 1A.4
Faktisk og strukturel ledighed



Anm.: Nettoledighed.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Væksten i efterspørgslen i 2013-15 ventes ikke mindst drevet af en fortsat relativt stor vækst i de faste bruttoinvesteringer på gennemsnitligt 4½ pct. pr. år på baggrund af, at investeringskvoten kom historisk langt ned i 2010.

Tilsvarende er forudsat et fald i den private sektors opsparingskvote til samme niveau som i 2004 i begyndelsen af det sidste opsving. Forbrugsudviklingen er påvirket af udbetalingen af efterlønsbidrag som led i tilbagetrækningsreformen, og at der ikke længere skal indbetales bidrag. Udbetalingerne forudsættes at ske i 2012 og vil også have forbrugsvirkning i de følgende år, idet reformen samtidig medfører større livsindkomster og formentlig et mindre behov for opsparing til pensionsformål. Det er forudsat, at halvdelen af beløbet indbetales på pensionsordninger. Samlet ventes en relativt høj vækst i det private forbrug i 2013-15 på gennemsnitligt 2½ pct. pr. år efter det store fald i privatforbruget i forbindelse med tilbageslaget. I perioden 1990-2015 er den gennemsnitlige årlige realvækst i det private forbrug dermed 1,8 pct.

Det yder et væsentligt bidrag til væksten i efterspørgslen, at eksporten vokser med gennemsnitligt 4½ pct. pr. år i 2013-15. Det svarer til den gennemsnitlige årlige eksportvækst siden 1980. Industrieksporten forudsættes fortsat at tabe markedsandele. Eksporten af olie og gas vil falde som følge af aftagende produktion i Nordsøen.

Det offentlige forbrug forudsættes i henhold til de besluttede prioriteringer at vokse realt med ¾ pct. pr. år i 2014-15.

Forudsætningerne om udviklingen i efterspørgsel og import indebærer, at BNP kan vokse med gennemsnitligt 2,1 pct. pr. år i årene 2013-15. Det er 0,6 pct.-point mere end væksten i det underliggende produktionspotentiale, hvilket skal ses i sammenhæng med, at konjunkturerne antages gradvist normaliseret.

Arbejdsstyrken forudsættes at vokse med 0,6 pct. pr. år i 2013-15. Det afspejler især konjunkturbetingede forhold, idet arbejdsstyrken i 2012 vurderes at være en del lavere end det strukturelle niveau. Hertil kommer virkningerne af de foreslåede reformer af tilbagetrækning mv., som virker gradvist fra 2014. Væksten i beskæftigelsen svarer til 0,7 pct. pr. år. Til sammenligning voksede beskæftigelsen under opsvinget fra 1994 til 2001 med 1,3 pct. om året og fra 2004 til 2008 med 1,9 pct. om året.

Der skønnes relativt store produktivitetsstigninger i 2010-12 oven på deciderede produktivitetsfald i slutningen af højkonjunkturen, og i særdeleshed da den globale krise eskalerede. Fra 2012 regnes med en strukturel stigning i timeproduktiviteten i de private byerhverv på 1,5 pct. pr. år. Det er noget mere end i de seneste 15 år, men på linje med stigningen fra 1990 til 2012 på 1,4 pct.

Den forudsatte genopretning frem til 2015 med lukning af output- og ledighedsgabene vil være betinget af, at der ikke indtræffer større konjunkturtilbageslag undervejs. Det indebærer blandt andet, at der ikke opstår mere grundlæggende ustabilitet som følge af høj oliepris eller ny finansiel uro i lyset af gældsproblemerne i mange lande og globale ubalancer. Det er også en vigtig forudsætning, at den strukturelle ledighed kan fastholdes omkring 3½ pct. af arbejdsstyrken, og at udfasningen af de finanspolitiske lempelser mv. i mange lande og den ventede forøgelse af renten forløber gradvist og afstemt med, at det internationale opsving tager til i styrke.

1A.3 Vækst og beskæftigelse frem mod 2020

I perioden fra 2015 til 2020 svarer væksten til den potentielle vækst, idet ledigheden antages at svare til det anslåede strukturelle niveau, og outputgabet er lukket i alle år. Den potentielle vækst afhænger dermed af udviklingen i antallet af personer i arbejdsstyrken, den strukturelle ledighed, timeproduktiviteten og arbejdstiden. Der er ikke noget bidrag fra nedbringelse af ledigheden fra 2015 til 2020, fordi nettoledigheden i 2015 er forudsat at være nået ned på det strukturelle niveau, som forudsættes uændret frem til 2020 (ca. 3½ pct. af arbejdsstyrken).

Produktionspotentialet skønnes i 1991-2007 at være vokset med 2,0 pct. om året (målt ved BNP), *jf. figur 1A.3*. Den globale krise vurderes at have reduceret produktionspotentialet således, at den gennemsnitlige potentielle vækst i årene 2008-2009 skønnes til ca. 0 målt ved BNP (og til ca. ½ pct. per år målt ved BVT).

Væksten i produktionspotentialet vurderes at tiltage til ca. 1,4 pct. om året i 2010-2015 og til ca. 1,8 pct. om året i 2016-20, når de foreslåede reformer af tilbagetrækning, førtidspension og SU mv. gennemføres. Den forudsatte timeproduktivitetsvækst i byerhvervene på 1,5 pct. om året indebærer, sammen med forudsætningerne for de øvrige erhverv, at timeproduktiviteten i hele økonomien stiger med ca. 1,2 pct. om året. I nationalregnskabet indgår ikke en produktivitetsvækst i den offentlige sektor, hvor produktivitetsvæksten dermed svarer til omkring 0. For den private sektor svarer produktivitetsvæksten til ca. 1,5 pct. pr. år.

Tabel 1A.3
Bidrag til vækst i produktionspotentialet og i faktisk BNP (realt)

	1991-07	2008-09	2010-12	2013-15	2016-20
Gennemsnitlig årlig vækst, pct.					
Produktionspotentiale (BNP)	2,0	0,0	1,2	1,4	1,8
Heraf bidrag fra:					
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,3	0,3	1,3	1,1	1,2
- Strukturel ledighed	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,1	0,3[1]	-0,1	0,0	0,4
- Arbejdstid (strukturel)	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
- Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,1	0,2	0,1
Konjunktur	0,2	-3,2	0,6	0,6	0,0
Faktisk BNP	2,2	-3,2	1,9	2,1	1,8

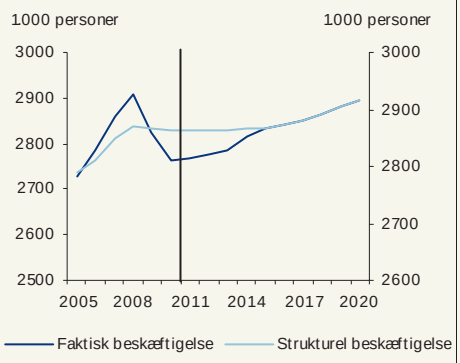
Anm.: Der er usikkerhed om skønnet for den potentielle vækst i delperioder, herunder om bidragene fra de enkelte komponenter.

1) Udviklingen i den strukturelle arbejdsstyrke inkluderer bidrag fra ændret befolkning (inkl. nettoindvandring) og ændret antal grænsegængere, som indgår i beskæftigelsen i nationalregnskabet. I 2008-09 udgjorde hvert af disse to bidrag omkring 0,2 pct.-point.

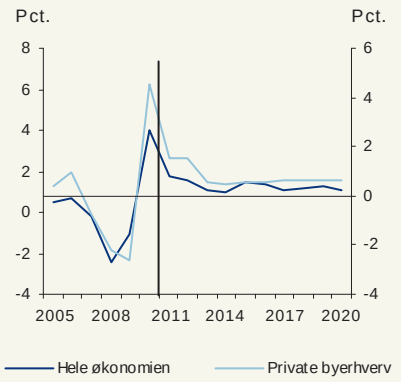
Kilde: Egne beregninger og Danmarks Statistik.

Antallet af personer i arbejdsstyrken og beskæftigelsen vokser – trods det negative demografiske bidrag som følge af befolkningens aldring – med gennemsnitligt 0,4 pct. pr. år i 2016-20, *jf. figur 1A.5*. Det skyldes de foreslåede reformer af tilbagetrækning mv., *jf. tabel 1A.4*. Dermed vil den faktiske beskæftigelse først i 2020 nå op på samme niveau som i 2008. Timeproduktiviteten i de private byerhverv stiger som tidligere nævnt med 1,5 pct. pr. år, *jf. figur 1A.6*.

Figur 1A.5
Faktisk og strukturel beskæftigelse



Figur 1A.6
Vækst i timeproduktiviteten



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er på denne baggrund, at BNP forudsættes at vokse med 1,8 pct. pr. år fra 2015 til 2020. Det er lidt mindre end vækstraten fra 2012 til 2015 på lidt over 2 pct., hvor der er et positivt vækstbidrag fra normaliseringen af konjunkturerne, *jf. tabel 1A.4*. Det er også lidt mindre end væksten i perioden 1980-2006 på 2,1 pct. pr. år i gennemsnit. Den forudsatte potentielle vækst i 2015-20 er imidlertid ret høj i lyset af befolkningens aldring og den relativt lave produktivitetsstigning. Det er en følge af især den foreslåede tilbagetrækningsreform. Uden reformer – og uden den forudsatte forøgelse af produktivitetsstigningen i forhold til udviklingen siden 1995 – vil den potentielle BNP-vækst i perioden kun være knap 1 pct. pr. år, *jf. kapitel 2.*

Den forudsatte fordeling af væksten fra 2015 til 2020 på efterspørgselskomponenter ligner det ovenfor beskrevne forløb fra 2012 til 2015. Den gennemsnitlige årlige vækst i det private forbrug og de faste bruttoinvesteringer er henholdsvis 2¼ og 3¼ pct. Der forudsættes en fortsat normalisering af investeringskvoten og et moderat fald i den private sektors opsparingskvote. Væksten i eksporten forudsættes at blive 4¼ pct. pr. år.

Realvæksten i det offentlige forbrug er 0,8 pct. pr. år fra 2015 til 2020 i henhold til de prioriteringer, der indgår i forløbet. Det offentlige forbrug som andel af konjunkturrenset BNP reduceres dermed fra knap 29 pct. i 2010 til knap 27 pct. i 2020. De primære offentlige udgifter aftager samlet set fra ca. 55 pct. af BNP i 2010 til knap 50 pct. af BNP i 2020.

Fra 2010 til 2020 skønnes den demografiske udvikling at trække ned i arbejdsudbuddet svarende til ca. 66.000 personer inkl. bidrag fra fald i arbejdstiden som følge af ændringer i arbejdsstyrkens sammensætning, *jf. tabel 1A.4*. Dette demografiske dræn på arbejdsstyrken modvirkes delvist af de reformer, der allerede er gennemført, herunder blandt andet skattere-

formen i Forårspakke 2.0 og dagpengereformen. Samlet skønnes bidraget fra vedtagne reformer at svare til ca. 43.000 personer frem mod 2020.

Tabel 1A.4
Bidrag til ændringer i arbejdsudbud og beskæftigelse 2010-20

	Virkning i hoveder	Arbejdstids-virkninger	I alt
1.000 personer (inkl. bidrag fra ændret arbejdstid)			
Demografisk bidrag (alder, køn, herkomst)	-42	-24	-66
Skønnet bidrag fra gennemførte reformer [1)]	23	20	43
Bidrag fra forslag til reformer af efterløn, førtidspension og SU [2)]	82	7	89
Øvrige forhold under ét [3)]	2	-8	-6
Arbejdsudbud	65	-4	61
Konjunkturbidrag	67	8	75
Faktisk beskæftigelsesændring	132	3	136
- Bidrag fra ændring i ledighed	16	-	-
- Bidrag fra ændring i arbejdsstyrke	120	-	-
Memoposter			
Befolkning 18-64 år	-22		
Samlet befolkning	154		

Anm.: Arbejdstidsvirkninger er omregnet til personer med gennemsnitlig arbejdstid..
1) Inkl. dagpengereform, Genopretningsaftale, skatteaftaler 2007 og 2009, og stigningen i efterlønsalderen i 2019 og 2020 i medfør af Velfærdsaftalen.
2) Stigning i arbejdstiden som følge af reformerne kan henføres til stigningen i folkepensionsalderen, som indebærer, at en del 65-årige er beskæftigede på normale vilkår frem for at være beskæftigede pensionister med lav arbejdstid.
3) Inkl. virkninger af øget opholdstid for indvandrere, stigende uddannelsesniveau, uddannelsesmål i Velfærds- og Globaliseringsaftalerne inkl. dræn på arbejdsstyrken fra flere studerende, grænsearbejdere samt fremskrivninger af førtidspension og efterløn i forhold til de demografiske forløb.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Dertil kommer virkningen af de fremlagte forslag til reform af tilbagetrækning, førtidspension og SU. Tilsammen skønnes disse reformer at kunne øge arbejdsudbuddet svarende til ca. 89.000 personer, inklusive afledte virkninger, som trækker lidt op i den gennemsnitlige arbejdstid for visse grupper. Dermed kan der opnås en samlet fremgang i arbejdsudbuddet fra 2010 til 2020 svarende til i størrelsesordenen 61.000 personer.

Befolkningen vokser samtidig med godt 150.000 personer. Dermed vil den strukturelle beskæftigelse udgøre en nogenlunde konstant andel af den samlede befolkning fra 2010 til 2020 (ca. 51 pct.).

Den forudsatte normalisering af konjunkturerne skønnes endvidere at bidrage til en stigning i beskæftigelsen (inkl. et timebidrag) svarende til 75.000 personer, idet beskæftigelsen i 2010 vurderes at være godt 2 pct. lavere end det beregnede strukturelle niveau, *jf. boks 1A.2.* Samlet forudsættes beskæftigelsen at stige med ca. 132.000 personer.

Den gennemsnitlige arbejdstid er i de senere år faldet, blandt andet i kraft af konjunkturafmatningen efter finanskrisen. Frem mod 2020 forudsættes en lille stigning i gennemsnitlig arbejdstid *jf. figur 1A.7*. Fremskrivningen skal ses i lyset af, at ændringer i arbejdsstyrkens sammensætning på alder og køn mv. isoleret set skønnes at trække ned i den gennemsnitlige arbejdstid med i størrelsesordenen ¾ pct. svarende til ca. 25.000 personer.

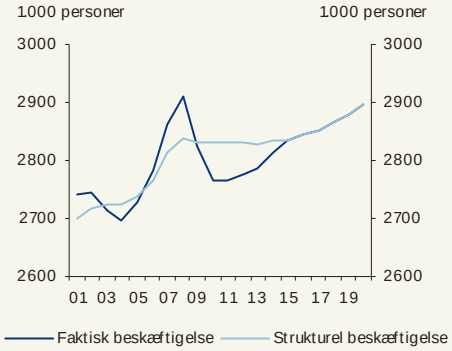
Boks 1A.2

Principper for fremskrivning af beskæftigelsen og konjunkturnormalisering i 2020- og 2015-planen

I perioden 2010-15 er forudsat et bidrag til stigning i beskæftigelsen på ca. 67.000 personer som følge af normalisering af konjunktursituationen, *jf. figur a* og *tabel 1A.3.* Det skal ses på baggrund af det kraftige fald i beskæftigelsen igennem 2009 som følge af finanskrisen, og at beskæftigelsen i 2010 er godt 2 pct. (ca. 65.000 personer) under det anslåede strukturelle niveau.

Figur a

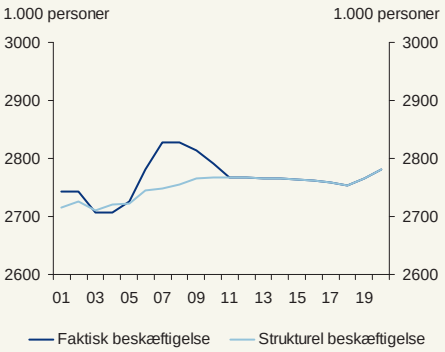
Faktisk og strukturel beskæftigelse i 2020-planen (med reformer)



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur b

Faktisk og strukturel beskæftigelse i 2015-planen



Kilde: Mod nye mål – Danmark 2015. Teknisk baggrundsrapport. December 2007.

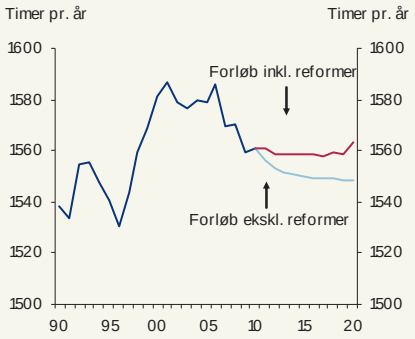
Det er et sædvanligt princip i de mellemfristede fremskrivninger, at beskæftigelsen forudsættes at nå sit strukturelle niveau i løbet af fremskrivningsperioden. Ved udarbejdelsen af 2015-planen (i 2007) var situationen den modsatte af nu, idet beskæftigelsen på det tidspunkt lå højere end sit strukturelle niveau som følge af højkonjunkturen frem til 2008. I 2015-planen forudsattes i lyset heraf, at normalisering af konjunktursituationen ville bidrage med et *fald* i beskæftigelsen på 80.000 personer i 2007-15, *jf. figur b*.

Principperne bag fremskrivninger af den strukturelle beskæftigelse er, at antallet af erhvervsaktive og modtagere af overførsler tager udgangspunkt i et demografisk forløb med uændrede alders-, køns- og herkomstbetingede frekvenser fra basisåret, skønsmæssigt renset for konjunktur (basisåret er p.t. 2007). Derudover indregnes virkninger af de skøn for antal overførselsmodtagere mv., som indgår i konjunkturvurderingen frem til 2012. Fremskrivningen af antallet af førtidspensionister inddrager derudover oplysninger om alders-, køn- og herkomstfordelte tilgange mv., og fremskrivningen af antal efterlønsmodtagere følger de principper, der er beskrevet i appendiks 5A. Der indregnes endvidere effekter af gennemførte reformer, fx dagpenge- og skattereformerne samt Velfærdsaftalen. Endvidere indgår, at uddannelsesmålsætningerne i Velfærdsaftalen indebærer en stigning i antallet af studerende, der isoleret set reducerer arbejdsstyrken frem mod 2015, men øger beskæftigelsen på længere sigt, *jf. kapitel 6.*

Det fald i arbejdstiden, som den demografiske udvikling mv. isoleret giver anledning til, modvirkes imidlertid af de reformer, der er gennemført i de senere år. Skatteaftalen 2007, jobplanen og sygefraværshandlingsplanen fra 2008 (der blandt andet ændrede reglerne for supplerende dagpenge) samt skattereformen fra 2009 skønnes at øge den gennemsnitlige arbejdstid med ca. 1,2 pct. fra 2008 til 2020, *jf. tabel 1A.5*. Skatteelementerne i genopretningsaftalen – herunder navnlig suspension af reguleringen af beløbsgrænser i årene 2011-13 – trækker isoleret set ned i den gennemsnitlige arbejdstid med ca. 0,1 pct. Disse skøn skal ses i lyset af, at der underliggende kan være et nedadgående pres på arbejdstiden, som blandt andet kommer til udtryk ved, at et flertal af de beskæftigede ønsker kortere og ikke længere arbejdstid.

De foreslåede reformer af førtidspension, fleksjob og tilbagetrækning skønnes isoleret set at indebære et lille positivt bidrag til den gennemsnitlige arbejdstid, herunder i kraft af at den gennemsnitlige arbejdstid antages at stige for de 65-årige, når folkepensionsalderen ifølge tilbagetrækningsudspillet hæves til 66 år i 2020.

Figur 1A.7
Arbejdstid



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1A.5
Reformbidrag til ændring i den gennemsnitlige arbejdstid fra 2008 til 2020

Pct.	2008-20	2010-20
Skatteaftale 2007	0,3	0,1
Jobplan mv., 2008	0,2	0,0
Forårspakke 2.0	0,7	0,7
Skat i genopretningsaftale	-0,1	-0,1
Reformudspil (SU, FØP, efterløn)	0,1	0,1
Reformbidrag i alt	1,2	0,9

Kilde: Egne beregninger.

1A.4 Løn og priser

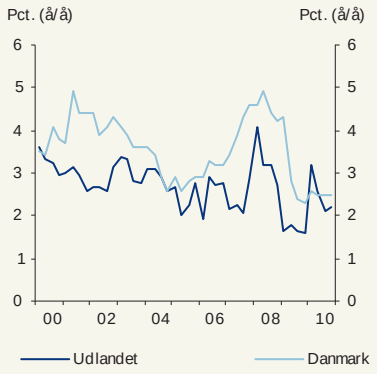
I 2010 er stigningen i timelønnen reduceret til lidt over 2 pct. – mod 4½ pct. i 2008 – som følge af den faldende beskæftigelse og højere ledighed efter finanskrisen, *jf. tabel 1A.6*. Lønstigningstakten er også blevet reduceret i udlandet, og den danske lønstigning var derfor i 2010 stadig lidt højere end det gennemsnitlige for udlandet, *jf. figur 1A.8*.

Tabel 1A.6
Deflatorer og prisindeks

	2009	2010	2011	2012	2013-15	2015-20
Årlig vækst, pct.						
Forbrugerprisdeflator	1,3	2,6	2,4	1,4	1,9	1,8
Forbrugerprisindeks	1,3	2,3	2,4	1,4	2,2	1,8
Do., HICP[1)]	1,1	2,2	2,6	1,4	2,3	1,9
BNP-deflator	0,4	3,3	1,5	1,7	2,2	2,0
Timeløn, privat sektor (DA)	3,0	2,1	2,4	2,7	2,9	3,3
Lønomkostninger pr. beskæftiget[2)]	2,7	2,4	2,6	2,8	2,9	3,3
Euroområdet						
HICP[1)]	1,0	2,0	2,1	2,2	…	…
Lønomkostninger pr. beskæftiget[2)]	1,8	1,8	1,8	2,1	…	…

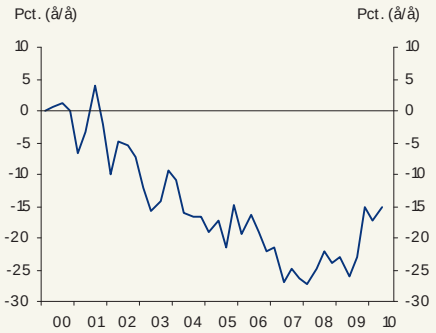
1) Det EU-harmoniserede forbrugerprisindeks.
2) Hele økonomien (nationalregnskabsbaseret).
Kilde: Danmarks Statistik, Eurostat, EU-Kommissionen og egne beregninger.

Figur 1A.8
Lønstigning i udlandet og Danmark



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening og OECD.

Figur 1A.9
Udviklingen i konkurrenceevnen



Anm.: Konkurrenceevnen er målt ved lønomkostningerne i industrien i udlandet i forhold til Danmark korrigeret for valutakurs.
Kilde: Danmarks Statistik, Nationalbanken, OECD.

Frem til 2012 skønnes stabiliseringen af arbejdsmarkedet og det svage fald i ledigheden at føre til, at den årlige lønstigning går op til 2¾ pct. Videre frem til 2015 er det lagt til grund, at lønstigningstakten øges til 3,3 pct., hvilket svarer til den forudsatte lønstigningstakt på længere sigt.

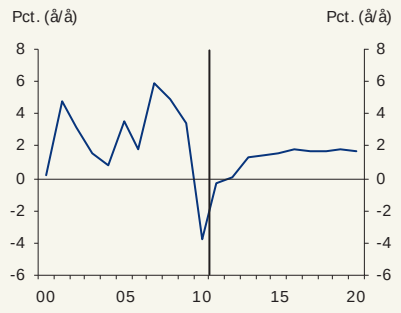
Forudsætningerne om løn og produktivitet indebærer, at enhedslønomkostningerne i de private byerhverv stiger med 1¾ pct. pr. år, *jf. figur 1A.10,* hvilket er på linje med den mellemfristede inflationstakt.

Forbrugerprisstigningen skønnes at blive 2,4 pct. i 2011 eller stort set svarende til inflationen i 2010 som følge af den høje oliepris, som blandt andet er påvirket af geopolitiske forhold, *jf. tabel 1A.6*. Stigningen i de danske forbrugerpriser har siden midten af 2008 været større end i euroområdet. Det afspejler primært højere prisstigninger for tjenester. I 2012 ventes inflationen at gå ned til 1,4 pct. som følge af forudsætningen om en noget lavere oliepris.

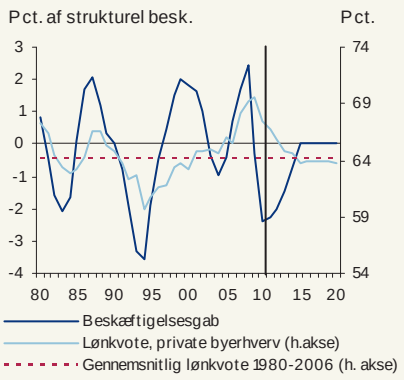
I 2016-20 forudsættes forbrugerprisstigningen at ligge på 1,8 pct. pr. år i overensstemmelse med Den Europæiske Centralbanks mål om en årlig inflation på under 2 pct. på mellemlang sigt.

Forudsætningerne om løn og priser indebærer, at der vil være en årlig stigning i reallønnen på ¾ pct. i 2013-15 og 1½ pct. i 2016-20 på linje med produktivitetsudviklingen. Reduktionen af den strukturelle produktivitetsstigning i de private byerhverv fra 2 til 1½ pct. pr. år i forhold til tidligere fremskrivninger har ført til en tilsvarende reduktion af den langsigtede lønstigningstakt fra 3,8 til de ovenfor nævnte 3,3 pct. pr. år.

Figur 1A.10
Stigningen i enhedslønomkostningerne i private byerhverv



Figur 1A.11
Beskæftigelsesgab og lønkvote



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Lønkvoten vil dermed i 2016-20 svare til det gennemsnitlige niveau for perioden 1980-2006 efter fald frem til 2015 fra det ekstraordinært høje niveau i kølvandet af finanskrisen, *jf. figur 1A.11*.

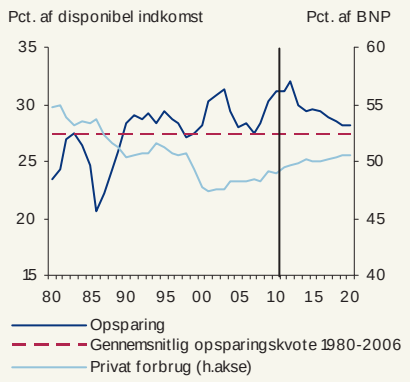
1A.5 Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettofordringer på udlandet

Der skete en stor forøgelse af den private opsparing efter finanskrisen, og opsparingskvoten kom op på et historisk højt niveau. Fra 2012 til 2020 forudsættes der at ske en normalisering af opsparingskvoten, *jf. figur 1A.12* og *tabel 1A.7.*

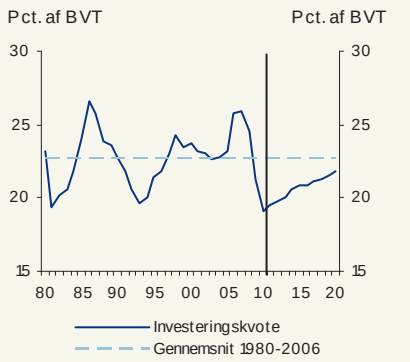
Investeringskvoten faldt ligesom forbrugskvoten betydeligt efter finanskrisen og nåede i 2010 ned på et historisk lavt niveau. Frem til 2020 forudsættes en gradvis stigning i investeringskvoten, men med den forudsatte vækst i de samlede faste bruttoinvesteringer på gennemsnitligt knap 4 pct. om året i 2013-2020 er investeringskvoten fortsat lidt under gennemsnittet fra 1980 til 2006, *jf. figur 1A.13*.

De modsatrettede bevægelser i opsparings- og investeringskvoten efter finanskrisen førte til en stor forøgelse af den private sektors opsparingsoverskud (finansielle opsparing). Det har indebåret, at der – trods det store underskud de offentlige finanser – har været et betydeligt overskud på betalingsbalancen i 2009 og 2010. Der forudsættes fortsat stort, men faldende overskud på betalingsbalancen frem til 2020, idet reduktionen af den private sektors opsparingsoverskud modvirkes af nedbringelsen af underskuddet på de offentlige finanser, der forudsættes at være i ligevægt i 2020.

Figur 1A.12
Privat forbrug og opsparing



Figur 1A.13
Investeringskvote



Anm.: Opsparingskvoten er for den samlede private sektor.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De fortsatte overskud på betalingsbalancen indebærer, at Danmarks nettofordringer på udlandet forøges fra knap 10 pct. af BNP ultimo 2010 til 38 pct. af BNP ultimo 2020, *jf. tabel 1A.7.*

Tabel 1A.7
Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettofordringer på udlandet

	2009	2010	2011	2012	2015	2020
Pct. af BNP						
Investeringskvote, privat sektor	15,1	14,2	14,7	15,0	17,2	17,4
Opsparingskvote, privat sektor	21,4	22,2	22,5	23,4	21,1	19,9
Privat finansiel opsparing	6,4	8,4	8,2	8,7	4,2	2,6
Offentlig saldo	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-0,5	0,0
Betalingsbalancen, løbende poster	3,6	5,5	4,2	4,1	3,7	2,6
Nettofordringer på udlandet, ult.	4,6	9,6	13,1	16,4	26,6	38,1

Anm: Den offentlige saldo inkluderer i modsætning til den private finansielle opsparing og betalingsbalancen kapitaloverførsler. Summeringen stemmer derfor ikke helt præcis.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

1B. Status for Velfærdskommissionens forslag

I nedenstående tabel sammenfattes Velfærdskommissionens forslag fra debatoplægget *Fremtidens velfærd – vores valg* fra december 2005 inden for områderne tilbagetrækning, arbejdsmarked og skat. Velfærdskommissionen havde derudover en række forslag på andre områder, herunder uddannelse, som ikke er omfattet af nedenstående tabel.

Hvis et forslag er gennemført eller fremsat med nogenlunde samme ambitionsniveau som Arbejdsmarkedskommissionen, er det markeret med et ”ja” i tabellen. Hvis et forslag er gennemført med lavere ambitionsniveau, eller hvis kun dele af forslaget er gennemført, er det markeret med ”delvist”.

Status for Velfærdskommissionens forslag

Forslag	Gennemført?	Bemærkninger
Tilbagetrækning		
5. Folkepensionsalderen skal løftes med én måned om året, første gang i 2013.	Ja	Med Velfærdsaftalen hæves folkepensionsalderen med et halvt år om året i perioden 2024-2027. Fra 2030 indekseres folkepensionsalderen med middellevetiden. Der er fremlagt forslag om at rykke Velfærdsaftalen 5 år frem.
6. Efterlønsordningen skal udfases ved at løfte efterlønsalderen med 4 måneder om året fra 2009.	Ja	Med Velfærdsaftalen hæves efterlønsalderen med et halvt år om året i perioden 2019-2022. Der er fremlagt udspil som omfatter en fremrykning af Velfærdsaftalen til 2014 og en udfasning af efterlønnen.
Arbejdsmarked og integration		
8. Dagpengeperioden skal forkortes fra fire år til to et halvt år. Retten til dagpenge skal generelt være betinget af ét års beskæftigelse eller opnåelse af en kompetencegivende uddannelse.	Ja	Med Genopretningsaftalen fra juni 2010 afkortes dagpengeperioden fra fire år til to år. Endvidere skærpes genoptjeningskravet fra et halvt års beskæftigelse til ét års beskæftigelse.

Status for Velfærdskommissionens forslag (forts.)

Forslag	Gennemført?	Bemærkninger
12. Dagpengemodtagere, hvis jobmuligheder er udtømte, skal have adgang til en omskoling til brancher med mangel på arbejdskraft, og hvor den ledige kan forventes at varetage et job.	Ja	Har længe været muligt via voksenlærlingeordningen samt for ledige i 2. ledighedsperiode. Med målretningsaftalen fra 2009 er der iværksat et 3-årigt forsøg, hvor ledige med korte eller forældede uddannelser kan få opkvalificering på dagpenge, hvis de ikke umiddelbart kan formidles til arbejde inden for deres faglige område, og der er tale om opkvalificering inden for områder, hvor der er gode eller rigtig gode beskæftigelsesmuligheder.
15. Mennesker, der i lang tid har modtaget overførselsindkomst, skal have en beskæftigelsesbonus.	Delvist	Fra 1. januar 2011 til 31. december 2012 indføres der en midlertidig jobpræmieordning for enlige forsørgere, der pr. 1. august 2010 har modtaget dagpenge, kontanthjælp, revalidering eller sygedagpenge de seneste 12 måneder.
11 Forlænget dagpengeret for 55-59-årige og aktiveringsfritagelse af 58-59-årige skal ophæves.	Ja	Med Velfærdsaftalen afvikles den forlængede dagpengeret helt. Ligeledes afskaffes aktiveringsfritagelsen for 58-59-årige.
18. Regeringen, kommunerne og arbejdsmarkedets parter skal indgå en ny firepartsaftale, der skal sikre et mere rummeligt arbejdsmarked.	Ja	Der er indgået en aftale mellem offentlige arbejdsgivere og arbejdstagersiden om et rummeligt arbejdsmarked i forbindelse med trepartsdrøftelserne om kvalitetsreformen i 2007.
21. Arbejdsgivernes Elevrefusion skal bruges mere offensivt for at skaffe praktikpladser.	Ja	Der er i 2009 gennemført tre praktikpladspakker, som er finansieret af uforbrugte midler i AER-ordningen. Det fremgår desuden af regeringsgrundlaget, at regeringen vil tage initiativ til, at der inden for rammerne af AER-ordningen også etableres op til 5.000 ekstra praktikpladser i 2011.
25. Der skal indføres et pointsystem for udlændinge, der søger til Danmark. Indvandrere, der opnår tilstrækkeligt med points, kan bosætte sig og arbejde i Danmark sammen med deres familie.	Ja	Med jobplanen fra 2008 blev der indført en Green Card ordning hvorefter udenlandske arbejdstagere, der opnår tilstrækkeligt med points, kan bosætte sig og arbejde i Danmark sammen med deres familie.

Status for Velfærdskommissionens forslag (forts.)

Forslag	Gennemført?	Bemærkninger
7. Der skal være uddannelsespligt, tidlig aktivering og ny ungeydelse for ledige under 30 år.	Delvist	Som led i Velfærdsaftalen får unge under 30 år uddannelsespligt samt ret og pligt til tidlig aktivering. Der er ikke indført en ny ungeydelse.
14. Kontanthjælpsmodtagere skal fremover have såvel ret som pligt til en vedvarende aktiveringsindsats baseret på tilbud af uddannelsesmæssig, sundhedsmæssig og social karakter.	Delvist	Dog er der indført ret og pligt til gentaget aktivering pr. 1. juli 2008 som led i integrationsaftalen Ny chance til alle.
28. Der skal indføres en integrationseksamen for nye indvandrere. En bestået integrationseksamen giver adgang til tidsubegrænset opholdstilladelse og kontanthjælp.	Delvist	
9. Ledige uden dagpengeret skal have en basisydelse på 60 pct. af de maksimale dagpenge.	Nej	
10. Basisydelsen til ledige skal være fri for modregning fra ægtefællens indkomst.	Nej	
13. Reglerne for fleksjobordningen skal i højere grad afspejle reglerne på det ordinære arbejdsmarked og i dagpengesystemet.	Nej	Målretning af fleksjobordningen indgår i regeringens udspil til en reform af førtidspension og fleksjob.
16. Indvandrere, der forlader introduktionsydelse eller starthjælp og finder job, skal have en bonus.	Nej	Som led i integrationsaftalen Ny chance til alle er der pr. 1. januar 2008 indført et resultattilskud til kommuner, der får indvandrere i ordinær beskæftigelse inden udløbet af introduktionsperioden. Der udbetales ikke en individuel bonus.
19. Der skal skabes særlige oplæringsstillinger for personer med svage danskkundskaber, hvor lønnen skal svare til den ansattes kvalifikationer.	Nej	
20. Hvis ikke beskæftigelsen blandt indvandrere stiger markant, skal virksomhederne fremover forpligtes til at tage ansvar for integrationen, f.eks. ved en økonomisk udligningsordning.	Nej	
26. Kvalificerede indvandrere – eller deres arbejdsgivere – skal stille en bankgaranti inden indvandringen. Antal opnåede points i pointsystemet afgør, hvor stor bankgarantien skal være.	Nej	

Status for Velfærdskommissionens forslag (forts.)

Forslag	Gennemført?	Bemærkninger
27. For familiesammenførte skal størrelsen af bankgarantien afhænge af, hvor mange points den familiesammenførte opnår i det nye pointsystem. Jo færre points, jo større bankgaranti.	Nej	
Skat		
17a. Skatten på arbejde skal lempes, og der skal kun være to trin, dvs. mellemskatten afskaffes. Langt den største del af de beskæftigede skal fremover betale 40 pct. af den sidst tjente krone i skat.	Ja	Med Forårspakke 2.0 afskaffes mellemskatten, så der fra 2010 kun er to progressionstrin. Desuden nedsættes bundskattesatsen, indkomstgrænsen for topskatten hæves, og det skrå skatteloft sænkes. Bundskat, kommuneskat og sundhedsbidrag udgør efter skattereformen tilsammen ca. 36,6 pct. Hertil kommer kirkeskat på 0,7 pct. i gennemsnit.
17b. De 20 pct. højest lønnede skal betale knap 60 pct.	Ja	Skatteministeriet skønner, at antallet af topskatteydere udgør 19 pct. af samtlige skattepligtige i 2009 og 14 pct. i 2010, når der tages højde for indkomstskattelettelserne i Forårspakke 2.0. [1]
23a. Selskabsskatten skal sænkes fra 28 til 25 pct.	Ja	Selskabsskattesatsen blev fra og med 2007 nedsat fra 28 pct. til 25 pct.
23b. Alle former for afkast af privatpersoners og virksomheders opsparing og investeringer, bortset fra pensionsopsparing, skal beskattes med 33 pct.	Delvist	I Forårspakke 2.0 sænkes satserne for aktieindkomstskat fra hhv. 28/43 pct. til 27/42 pct. i 2010. Derudover ophæves den højeste progressionssats på 45 pct. Der genindføres et bundfradrag for positiv nettokapitalindkomst i topskattegrundlaget på 40.000 kr. for enlige (80.000 kr. for par), hvilket reducerer marginalskatten for personer med mindre positiv nettokapitalindkomst. Yderligere nedsættes den højeste marginalskattesats for positiv kapitalindkomst fra 59 til 51,5 pct. (ekskl. kirkeskat).

[1] Skatteministeriets skøn er baseret på lovmodelberegninger på 2006-oplysninger fremregnet med december 2009-forudsætninger. Kilde: http://www.skm.dk/tal_statistik/tidsserieoversigter/1288.html

Status for Velfærdskommissionens forslag (forts.)

Forslag	Gennemført?	Bemærkninger
		Med Forårspakke 2.0 reduceres skatteværdien af rentefradraget fra 33½ pct. til 25½ pct. i 2019. Dette medfører, at der ikke kræves så høj en sats som angivet i VKs forslag for at opnå balance mellem skatteværdien af renteudgifter og ejendomsværdiskattesatsen. Derudover er beskatningen af blåstemplede obligationer blevet ændret i 2010, således at danske og udenlandske obligationer sidestilles skattemæssigt. Den højeste marginalskat for positiv nettokapitalindkomst nedsættes gradvist til 42 pct. (ekskl. kirkeskat) i 2014. Tendensen er således i nogen grad i retning af Velfærdskommissionens forslag, men reglerne er langt fra blevet forenklet.
17c. Ejendomsværdiskatten skal gradvist – frem mod 2030 – øges til at udgøre 1,5 pct. af ejendomsværdien, og pensionister skal have mulighed for at indefryse ejendomsværdiskat.	Nej	Som følge af skattestoppet blev ejendomsværdiskatten låst fast fra 2002.
33. Ensretning af beskatningen af ejer-, andels- og lejerboliger	Nej	

1C. Vækstforums ti hovedanbefalinger

Det danske samfund står over for store udfordringer fra globalisering, aldring, klima og en hastig teknologisk udvikling. Den økonomiske krise har gjort Danmarks udfordringer større. Siden krisen satte ind, har Danmark tabt 175.000 arbejdspladser i den private sektor.

Der er brug for hurtig handling for at imødegå udfordringerne. Jo længere vi venter, desto større bliver problemerne. Hvis vi fortsætter uden at gøre noget, vil Danmark sakke agterud. Vi vil blive et lavvækstsamfund.

Det vil få mærkbare konsekvenser for os alle. Vi vil ikke længere kunne opretholde det velfærdssamfund, vi kender i dag. For den enkelte familie privatøkonomi svarer forskellen på høj og lav vækst til, at en almindelig familie om bare ti år har 40.000 kroner mindre til sig selv om året.

Derfor er der et stort behov for bredt anlagt og ambitiøse reformer, der kan hanke op i alle områder i det danske samfund af betydning for vores fremtidige vækst og velstand. Der findes ingen lette løsninger på de udfordringer, Danmark står over for.

Først og fremmest er der behov for markante ændringer i de rammebetingelser, virksom hederne har for at skabe nye arbejdspladser og vækst. Det er kun stærke og dynamiske virksomheder, der i sidste ende kan sikre, at vi i Danmark også om 10 og 20 år har råd til den velfærd, vi gerne vil have.

Heldigvis har vi en række fundamentale styrker at trække på, når vi skal møde udfordringerne. Vores samfund er præget af åbenhed, frihed, lighed, kreativitet og tryghed. Det har historisk været med til at sikre, at Danmark er et af de mest velstående samfund i verden. Når vi skal have gang i væksten igen og fortsat skal være et af verdens mest velstående lande, får vi brug for alle vores styrker. Det er vores ambition, at vi kan videregive et samfund, som vi kan være stolte af til vores børn.

De direkte årsager til vores udfordringer er klare. Velstand skabes af to forhold: Hvor meget vi arbejder, og hvad vi får ud af vores arbejdsindsats. Og Danmark er udfordret på begge områder.

Vækstforums mange anbefalinger kan overordnet samles i ti hovedanbefalinger.

Hovedanbefalinger fra Vækstforum

1. **Tabt konkurrenceevne skal genvindes**
   a. Vækst i antallet af arbejdspladser i fremstillingssektoren og konkurrenceudsatte serviceerhverv
   b. Lønomkostningerne skal stige mindre end hos vores konkurrenter
   c. Stram finanspolitik skal understøtte genopretningen af konkurrenceevnen

2. **Flere skal arbejde længere og mere**
   a. Afskaffelse af efterlønnen
   b. Færre på førtidspension og fleksjob
   c. SU skal tilskynde til hurtig færdiggørelse
   d. Tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft

3. **Styr på de offentlige finanser**
   a. Gældsafviklingen skal tilbage på sporet
   b. Loft over de offentlige udgifter
   c. Finanspolitikken skal være konjunkturmodløbende

4. **Meget mere konkurrence i den private og offentlige sektor**
   a. Reducere regler, der hindrer konkurrence i den private sektor
   b. Udbudspligt og resultatorienteret udbudsmateriale i den offentlige sektor

5. **Børn og unge skal være meget dygtigere**
   a. Større faglighed i folkeskolen
   b. Bedre ledelse i folkeskolen
   c. Flere skal vælge og gennemføre en bedre erhvervsuddannelse

6. **Flere kloge hoveder ind i virksomhederne**
   a. Bedre match mellem de videregående uddannelser, erhvervslivets og dermed samfundets behov
   b. Større satsning på eliten i såvel forskning som uddannelse
   c. Danske universiteter i international topklasse

7. **Skattesystemet skal fremme lysten til at arbejde og investere**

8. **Mere innovation i virksomhederne og det offentlige**
   a. Omlægning af offentlige innovationsordninger til skattekreditter for forskning og udvikling
   b. Mere privat medfinansiering af offentlig forskning
   c. Øget rekruttering af internationale videnarbejdere
   d. Øget effektivitet i den offentlige sektor gennem f.eks. via digitalisering og offentlig- privat samspil

9. **Bedre vilkår for vækstvirksomheder**
   a. Markedet for risikovillig kapital skal styrkes
   b. Færre administrative byrder
   c. Bedre vilkår for små og mellemstore virksomheders deltagelse på de internationale markeder

10. **Lønsom grøn vækst**
    a. Energibeskatningssystemet skal understøtte reduktion af fossil energi
    b. Bedre udnyttelse af det danske forspring på energiområdet
    c. Mere effektiv anvendelse af energi

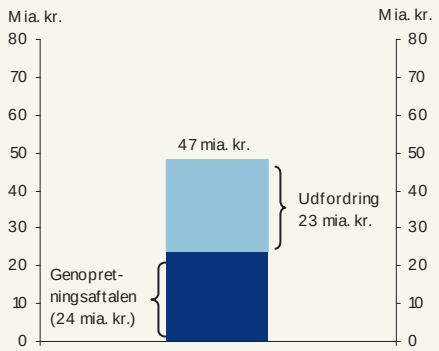
2. Udfordringerne for de offentlige finanser

2.1 Indledning

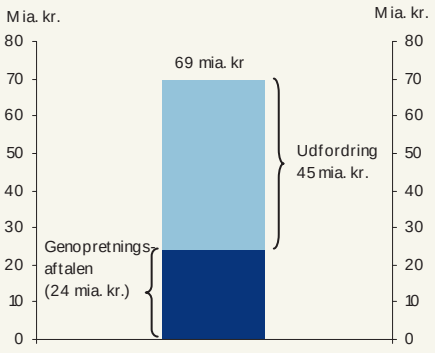
De offentlige finanser er forværret efter den globale krise. Den offentlige gæld er forøget, og de store overskud før krisen er vendt til underskud.

De midlertidige finanspolitiske lempelser, der blev gennemført i 2009 og 2010 for at dæmpe virkningerne af krisen, trækkes stort set tilbage frem mod 2013. Lempelserne og lavkonjunkturen har imidlertid øget gælden og rentebetalingerne, og samtidig er skattegrundlaget – og dermed finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter – varigt svækket.

Figur 2.1
Udfordringen til 2020 med afdæmpet realvækst i det offentlige forbrug



Figur 2.2
Udfordringen til 2020 med fortsat høj vækst i det offentlige forbrug



Anm.: Den resterende udfordring efter Genopretningsaftalen i figur 2.1 på 23 mia. kr. er målt ved det strukturelle underskud i 2020 uden yderligere tiltag. Den ekstra udfordring på 22 mia. kr. i forløbet med høj forbrugsvækst (figur 2.2) er målt ved den primære saldosvækkelse som følge heraf.
Kilde: Egne beregninger.

Når virkningerne af Genopretningsaftalen ikke medregnes, svarer udfordringen med at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020 til budgetforbedringer for ca. 47 mia. kr., *jf. figur 2.1*.

Genopretningsaftalen betyder, at denne udfordring stort set halveres, men det kræver, at de stramme udgiftsrammer frem mod 2013 overholdes. For at sikre balance i 2020 skal de offentlige finanser således styrkes med yderligere ca. 23 mia. kr. (i 2011-niveau). Ellers er der udsigt til store og stigende underskud i et par årtier derefter. I et forløb uden nye reformer eller andre tiltag – udover Genopretningsaftalen – vil ØMU-gælden stige væsentligt over de 60 pct. af BNP, som er grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten

Det er især den demografiske udvikling med flere ældre og vigende arbejdsstyrke samt faldende Nordsø-indtægter og energiafgiftsprovenu, der svækker de offentlige finanser frem mod 2020 og senere. Svækkelsen mindskes af, at modningen af arbejdsmarkedspensionerne på sigt medfører større private pensionsudbetalinger, der kommer til beskatning. Det mindsker belastningen af de offentlige finanser i de år, hvor presset på finanserne er størst.

Vurderingen af udfordringerne bygger på antagelser, som i sig selv er ambitiøse. Det er blandt andet forudsat, at realvæksten i det offentlige forbrug stort set halveres i forhold udviklingen de seneste 30 år, hvor stigningen har været på 1,6 pct. om året. Hvis væksten i det offentlige forbrug fortsætter som hidtil, øges underskuddet væsentligt i 2020 og i årene efter. Det vil i givet fald kræve omfattende initiativer på indtægtssiden eller på overførselsområdet frem mod 2020 for at sikre balance. Konkret skønnes det, at udfordringen svarer til budgetforbedringer for 45 mia. kr. frem mod 2020 – og ca. 69 mia. kr. hvis genopretningsaftalen ikke gennemføres, *jf. figur 2.2*.

Det er samtidig antaget, at den registrerede ledighed (nettoledigheden) er 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over konjunkturforløbet efter 2015. Endvidere er det antaget, at der ikke er et nedadgående pres på den gennemsnitlige arbejdstid for de enkelte alders- køns- og herkomstgrupper, selv om et flertal af de beskæftigede har et ønske om kortere snarere end længere arbejdstid.

Boks 2.1
Hovedkonklusioner

- Hvis der ses bort fra Genopretningsaftalen, svarer udfordringen med at sikre strukturel balance til budgetforbedringer for omkring 47 mia. kr. frem mod 2020.

- Genopretningsaftalen forbedrer de offentlige finanser med ca. 24 mia. kr. Efter Genopretningsaftalen svarer udfordringen dermed til omkring 23 mia. kr. frem mod 2020.

- Uden yderligere tiltag vil det strukturelle offentlige underskud dermed stige fra ca. 1¼ pct. af BNP i 2020 til 3½ pct. af BNP i 2040. ØMU-gælden vil stige til 100 pct. af BNP på sigt.

- Udsigten til permanente og stigende underskud, hvis ikke der gennemføres yderligere tiltag, afspejler navnlig den demografiske udvikling med flere ældre og færre i arbejdsstyrken. Hertil kommer et forventet aftagende provenu fra energiafgifterne, blandt andet afledt af målene i Energiaftalen 2020, samt vigende indtægter fra olie- og gasudvindingen i Nordsøen.

- Samtidig er der udsigt til, at vækstpotentialet vil være lavt på kun omkring 1 pct. i fravær af yderligere reformer. Det afspejler, at den demografiske udvikling reducerer arbejdsudbuddet frem mod 2020, og at produktivitetsvæksten er faldet til et lavt niveau over de seneste 15 år.

- De finanspolitiske udfordringer til 2020 er større efter finanskrisen og dermed større end vurderet i 2015-planen. Det afspejler, at lavkonjunkturen har øget den offentlige gæld og rentebetalingerne, samtidig med at BNP og dermed skattegrundlaget er svækket. Endvidere er det offentlige forbrug vokset hurtigere end aftalt og planlagt i 2010- og 2015-planerne og udgør i dag en større andel af samfundsøkonomien end i noget tidligere år.

- Frem til 2008 var finanspolitikken på sporet i forhold til de mellemfristede målsætninger på trods af, at udgifterne steg mere end planlagt. Den strukturelle beskæftigelse steg mere end forudsat, og skatteindtægternes andel af BNP var højere end ventet.

- Andelen af befolkningen, der er i beskæftigelse, og hvor meget de arbejder, er af central betydning for udviklingen i de offentlige finanser over tid. Fra i dag og frem mod 2030-2040 skønnes andelen af befolkningen, der er i beskæftigelse, at aftage under gældende regler (dvs. Velfærdsaftalen).

- Andelen af befolkningen, der modtager efterløn eller folkepension, er steget fra ca. 16 pct. i 2000 til ca. 18 pct. i 2010. Under gældende regler ventes den andel at stige til omkring 20 pct. i 2020-2040. Først efter 2050 reduceres andelen igen til 16-17 pct. af befolkningen, dvs. samme niveau som i 2005.

- På grund af krisen og de finanspolitiske lempelser er den strukturelle saldo forværret markant fra 2008 til 2010. Med Genopretningsaftalen trækkes de midlertidige finanspolitiske lempelser stort set tilbage. Den forøgede udfordring frem mod 2020 (i forhold til 2015-planen) afspejler dermed overvejende krisens virkninger på den offentlige gæld og rentebetalinger samt lavere BNP.

2.2 Opdateret grundlag 2010-12

Det økonomiske forløb frem til og med 2012 tager afsæt i *Økonomisk Redegørelse*, december 2010, som er opdateret på baggrund af de nye oplysninger, som er kommet til siden, og som har særlige konsekvenser for de offentlige finanser. Der er derimod ikke taget hensyn til virkningerne af de reformer mv., som er foreslået. Det er nærmere belyst i *appendiks 1A*.

Det ventede underskud på de offentlige finanser er justeret ned i 2011 og 2012 i forhold til vurderingen fra december, *jf. tabel 2.1*. I 2012 ventes underskuddet at være 3,2 pct. af BNP og dermed tæt på 3 pct.s grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten. Med de reformer, der er lagt frem, kan underskuddet derefter bringes permanent ned under 3 pct.s grænsen fra og med 2013.

De lavere skøn for underskuddene i 2011 og 2012 i forhold til december afspejler især højere oliepriser end hidtil ventet, og at ledigheden har overrasket positivt. Samtidig er der med de seneste oplysninger mere overbevisende tegn på, at de offentlige udgifter kan følge sporet i Genopretningsaftalen. Realvæksten i det offentlige forbrug er således på linje med forudsætningerne fra december.

Tabel 2.1
Offentlige finanser, opdateret grundlag

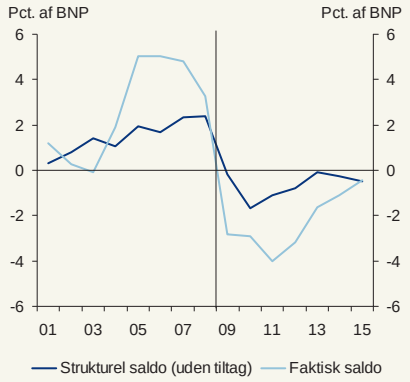
Pct. af BNP	2010	2011	2012
Faktisk saldo			
Økonomisk Redegørelse, december 2010	-3,6	-4,7	-3,4
Opdateret grundlag, april 2011	-2,9	-4,0	-3,2
Strukturel saldo			
Økonomisk Redegørelse, december 2010	-1,9	-1,3	-0,8
Opdateret grundlag, april 2011	-1,7	-1,1	-0,8

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2010 samt egne beregninger.

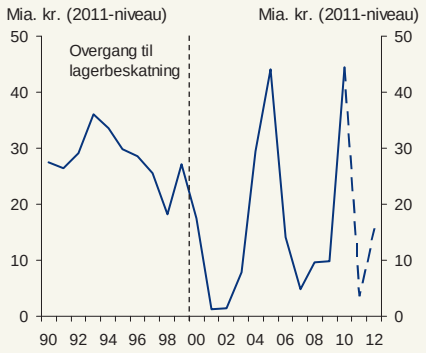
Samlet er finanserne svækket med over 100 mia. kr. fra 2008 til 2010 – fra et overskud på ca. 57 mia. kr. til et underskud på godt 50 mia. kr. Det afspejler dels finanskrisens konsekvenser for ledighed og beskæftigelse mv., og dels at finanspolitikken er lempet væsentligt under krisen – dvs. i 2009 og i 2010. Lempelserne i disse år har efter de foreliggende opgørelser været større end i andre OECD-lande.

Lempelserne har medført, at den strukturelle saldo – dvs. saldoen korrigeret for konjunkturforhold og de store udsving fx i pensionsafkastskatten og olieindtægterne fra Nordsøen – er svækket med ca. 4 pct. af BNP, *jf. figur 2.3*. Den strukturelle saldo skønnes til -1,7 pct. af BNP (svarende til et underskud på ca. 30 mia. kr.) i 2010. Målsætningen er som nævnt, at den strukturelle saldo skal være i balance i 2020.

Figur 2.3
Faktisk og strukturel saldo



Figur 2.4
Pensionsafkastskat



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den samlede finanspolitik gennem kriseårene i 2009 og 2010 skønnes at bidrage svagt positivt til den økonomiske aktivitet i 2011, når virkningen af Genopretningsaftalen medregnes. Samtidig bidrager faldet i renteniveauet og kraftig fremgang på de danske nærmarkeder til at fastholde væksten.

Den registrerede ledighed er opgjort til 109.000 personer i februar 2011, og ledigheden ventes at falde lidt frem mod udgangen af 2012. Ledigheden er dermed kun en smule over det anslåede strukturelle niveau, og der er derfor usikkerhed om, hvor meget ledig kapacitet der egentlig er i økonomien. Det gør det kun mere relevant at gennemføre den begyndende opstramning af finanspolitikken, som er planlagt med Genopretningstalen. Aftalen betyder som nævnt, at lempelserne under krisen stort set trækkes tilbage igen frem mod 2013.

Det skønnes, at det offentlige underskud vil udgøre ca. 4 pct. af BNP i år og 3,2 pct. af BNP næste år. Finanserne styrkes således i 2011 og 2012 som konsekvens af de tiltag, der er gennemført med Genopretningsaftalen, hvortil kommer finansieringen af Forårspakke 2.0. Disse stramninger har medført, at underskuddet skønnes gradvist at være på vej ned under 3 pct.s grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten. Men det kræver betydelige, yderligere reformer, hvis det mere permanent skal sikres, at underskudsgrænsen ikke overskrides, idet aldring og vigende olieindtægter vil svække finanserne fremadrettet.

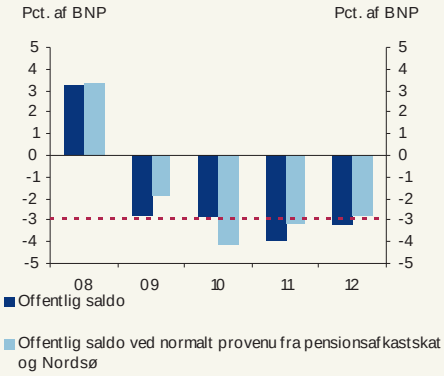
Underskuddene er blandt andet påvirket af skønnene for pensionsafkastskatten, som efter rekordåret i 2010 ventes at være lavere end normalt navnlig i 2011 og i mindre grad i 2012, *jf. figur 2.4*. Når pensionsafkastet ventes at være mindre end et normalafkast især i år, så skyldes det, at renterne ventes at stige gennem året, og at pensionskasserne dermed vil få kurstab på deres obligationsbeholdninger. Det kan indebære negativ skat, som kan fremføres til 2012, og som dermed kan reducere provenuet næste år.

Skønnene for pensionsafkastskatten er imidlertid usikre, fordi provenuet afhænger af udviklingen på de finansielle markeder. Siden årtusindeskiftet, hvor beskatningen af afkastet på pensionsformuerne blev omlagt til det såkaldte lagerprincip, har skatteprovenuet fra pensionsafkastskatten således udvist meget store årlige udsving, fra tæt ved 0 i det ene år og omkring 2½ pct. af BNP det næste, *jf. figur 2.4*. og *boks 2.2*

Det var især de rekordhøje indtægter fra pensionsafkastskatten i 2010, som betød, at underskuddet mod forventning kom under 3 pct. af BNP. Ved et normalafkast ville underskuddet have været over 4 pct. af BNP. Samtidig er den ventede stigning i underskuddet fra 2010 til 2011 en konsekvens af, at det meget høje provenu fra pensionsafkastskatten i 2010 ikke ventes at gentage sig i 2011. De offentlige finanser er desuden relativt konjunkturfølsomme og påvirkes også af oliepriserne, som svinger en del fra år til år. Hvis der ses bort fra udsving i pensionsafkastskatten og i skatteindtægterne fra Nordsøen, så ventes underskuddet således at falde gradvist fra 4 pct. af BNP i 2010 til knap 3 pct. af BNP i 2012, *jf. figur 2.5*.

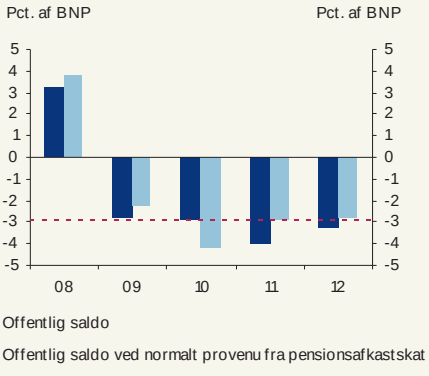
Figur 2.5

Offentlig saldo og offentlig saldo ved normalt provenu fra pensionsafkastskat og Nordsø



Figur 2.6

Offentlig saldo og offentlig saldo ved normalt provenu fra pensionsafkastskat



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Boks 2.2
Underskuddet i 2010 og provenuet fra pensionsafkastskatten

I december 2009 blev det vurderet, at de offentlige underskud ville være på 94 mia. kr. i 2010 (5,5 pct. af BNP). Andre institutioner ventede lignende underskud. EU forventede i foråret 2010 tilsvarende et underskud på ca. 95 mia. kr. i 2010 (5½ pct. af BNP), og at underskuddet ville være større end 3 pct. af BNP i årene efter. På den baggrund startede EU *proceduren for uforholdsmæssigt store underskud* for Danmark.

I juni 2010 modtog Danmark derfor en henstilling fra EU om at starte konsolideringen i 2011 og at styrke den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP i årene 2011-13, samt at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP senest i 2013. Danmark kan komme ud af proceduren, når det konstateres, at underskuddet er under 3 pct. af BNP, og EU-Kommissionen vurderer, at underskuddet kan fastholdes under 3 pct. af BNP.

De seneste foreløbige oplysninger viser, at underskuddet i 2010 er på 2,9 pct. af BNP (på nationalregnskabsform), dvs. lige under grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten. Årsagen til, at underskuddet kom under 3 pct. af BNP, var, at indtægterne fra pensionsafkastskatten viste sig at være rekordhøje i 2010. Provenuet var således 30 mia. kr. (over 1½ pct. af BNP) større end ventet i december 2009. Det forklarer hovedparten af forskellen på skønnene fra 2009 og de seneste tal. Resten afspejler blandt andet, at ledigheden er steget mindre end ventet.

Indtægterne fra pensionsafkastskatten skønnes således til 42 mia. kr. i 2010, hvilket er mere end dobbelt så meget som i et gennemsnitligt (eller ”normalt”) år. Med et gennemsnitligt provenu fra pensionsafkastskatten, ville underskuddet i 2010 således have været på mere end 4 pct. af BNP, dvs. klart over grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten.

Pensionsformuen udgør ca. 2.600 mia. kr. (ca. 140 pct. af BNP), og siden årtusindeskiftet er afkastet beskattet efter lagerprincippet – dvs. at det er hele afkastet af formuen inkl. ikke-realiserede gevinster gennem et år, der beskattes. Derfor er skatteprovenuet blevet meget mere følsomt overfor bevægelser på de finansielle markeder. Hvis afkastet afviger med 1 pct.-point i forhold til det, som antages, medfører det et fejlskøn på 4 mia. kr. på skatteprovenuet.

Da det samtidig er svært at forudsige udviklingen på aktiemarkederne og rente- og kursudviklingen på obligationer, vil der også fremover forekomme store fejlskøn for pensionsafkastskatteprovenuet i de kortsigtede prognoser. Der er til gengæld væsentligt større sikkerhed om, hvor stort provenuet vil være i gennemsnit over nogle år, og det er det, som er relevant i forhold til handlemulighederne i finanspolitikken.

De store udsving i pensionsafkastskatten og vanskelighederne ved at forudse niveauet et år frem, er således ikke et realøkonomisk problem, så længe udsvingene i pensionsafkastskatten ikke påvirker den økonomiske politik. Det afgørende er således, at høje indtægter i et enkelt år – som i 2010 – ikke gives den tolkning, at de finanspolitiske manøvremuligheder dermed skulle være steget fremadrettet, eller omvendt at meget lave indtægter i et år ses som et udtryk for, at manøvremulighederne er svækket.

Det er en af årsagerne til, at den strukturelle saldo er et mere relevant begreb i den økonomiske politik. Den strukturelle saldo korrigerer netop for de store udsving i pensionsafkastskatten og andre meget volatile poster (som fx provenuet fra Nordsøen). Samtidig korrigeres for de ændringer i de offentlige finanser, som skyldes konjunkturudsving. Det er derfor den strukturelle saldo, som giver et indtryk af den reelle, underliggende stilling i den offentlige økonomi, og som der er opstillet mål for i 2020.

2.3 Samfundsøkonomiske forudsætninger – vækst og beskæftigelse frem mod 2020

Fra 2010 til 2020 skønnes den demografiske udvikling at trække ned i arbejdsudbuddet svarende til ca. 66.000 personer, *jf. tabel 2.2*. Dette demografiske fald i arbejdsudbuddet afspejler et fald i antallet af personer i arbejdsstyrken på godt 40.000 og en reduktion i den gennemsnitlige arbejdstid, som skyldes ændringer i befolkningens sammensætning. Faldet i arbejdsudbuddet skal ses i sammenhæng med, at befolkningen samtidig vokser med ca. 150.000 frem mod 2020, navnlig som følge af flere over 65-årige.

Tabel 2.2
Bidrag til ændringer i arbejdsudbud og beskæftigelse fra 2010-2020 – uden nye tiltag.

	Beskæftigelses-virkninger	Arbejdstids-virkninger	I alt
1.000 personer			
Demografi (alder, køn og herkomst)	-42	-24	-66
- Reformer af skat og arbejdsmarked[1)]	23	20	43
- Øvrige forhold under ét[2]	2	-8	-6
Samlet 2020-grundforløb (ekskl. reformer)	-17	-11	-28
Konjunkturbidrag	67	8	75
Samlet beskæftigelsesændring	50	-3	47

Anm.: Arbejdstiden opgjort i hoveder er opgjort ud fra den gennemsnitlige arbejdstid i 2010.
1) Inkl. dagpengereformen i Genopretningsaftalen, skatteaftalerne i 2007 og 2009, og stigningen i efterlønsalderen i 2019 og 2020 i medfør af Velfærdsaftalen.
2) Inkl. virkninger af øget opholdstid for indvandrere, stigende uddannelsesniveau, uddannelsesmål i Velfærds- og Globaliseringsaftalerne inkl. dræn på arbejdsstyrken fra flere studerende, grænsearbejdere samt fremskrivninger af førtidspension og efterløn i forhold til de demografiske forløb.
Kilde: Egne beregninger.

Det demografiske fald i arbejdsudbuddet modvirkes delvist af de reformer, der allerede er gennemført, herunder blandt andet skattereformen i Forårspakke 2.0 og dagpengereformen i Genopretningsaftalen samt Velfærdsaftalen. Samlet skønnes bidraget fra vedtagne reformer usikkert at svare til op mod 45.000 personer frem mod 2020.

Det betyder, at arbejdsudbuddet samlet kan falde svarende til knap 30.000 personer i perioden, når der ses bort fra konjunkturforhold. Det kræver, at de gennemførte initiativer virker som forudsat, samt at der ikke udgår et nedadgående pres på arbejdstiden for de enkelte køn, alder- og herkomstgrupper.

Det er samtidig lagt til grund, at konjunkturerne normaliseres frem mod 2015, således at det aktuelle outputgab på ca. 2 pct. af BNP gradvist lukkes. Det kræver ret høj vækst i årene

2011-15 på ca. 2 pct. om året. Normaliseringen af konjunktursituationen skønnes at bidrage til en stigning i beskæftigelsen på ca. 67.000 personer, idet beskæftigelsen i 2010 vurderes at være godt 2 pct. lavere end det beregnede strukturelle niveau. Hertil kommer et mindre positivt bidrag til arbejdstiden, når konjunktursituationen normaliseres.

Den faktiske beskæftigelse stiger dermed i kraft af de bedre konjunkturer og som følge af de reformer, der er vedtaget. Samlet øges beskæftigelsen således med omkring 50.000 personer fra 2010 til 2020 i fravær af nye tiltag. Det indebærer dog fortsat, at beskæftigelsen er ca. 95.000 under niveauet i 2008, hvor kapacitetspresset imidlertid var meget udtalt.

I samme periode stiger den samlede befolkning med ca. 150.000 personer. Andelen af befolkningen i beskæftigelse aftager dermed i forløbet fra ca. 51½ pct. i 2010 til 49½ pct. i 2020 (strukturelt). Det er en væsentligt lavere andel end i årene 2000-2010.

Det er lagt til grund, at produktiviteten i byerhvervene stiger med 1,5 pct. om året, hvilket er godt ½ pct.-point mere end i perioden siden 1995. Dermed kan vækstpotentialet opgøres til ca. 1,3 pct. om året i 2010-20, når de foreslåede reformer af tilbagetrækning, førtidspension og fleksjob samt SU mv. ikke gennemføres. Vækstpotentialet angiver vækstmulighederne, når der ses bort fra konjunkturforhold.

Tabel 2.3
Bidrag til vækst i produktionspotentialet og i faktisk BNP (realt)

	1991-07	2008-09	2010-12	2013-15	2016-20
Gennemsnitlig årlig vækst, pct.					
Produktionspotentiale (BNP)	2,0	0,0	1,2	1,4	1,3
Heraf bidrag fra:					
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,3	0,3	1,3	1,1	1,2
- Strukturel ledighed	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,1	0,3[1)]	-0,1	-0,1	-0,1
- Arbejdstid (strukturel)	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
- Bidrag fra nettoafgifter	0,1	-0,5	0,0	0,2	0,1
Konjunktur	0,2	-3,2	0,6	0,6	0,0
Faktisk BNP	2,2	-3,2	1,8	2,0	1,3

1) Inkl. et bidrag fra øget nettoindvandring og større befolkning på knap 0,2 pct.-point, og en stigning i antal grænsegængere, som indgår i beskæftigelsen i nationalregnskabet, på ca. 0,2 pct.-point.
Kilde: Egne beregninger.

Væksten i produktionspotentialet er målt ved BNP og er påvirket af efterspørgselssammensætningen med en ret høj vækst i privatforbruget frem mod 2020. Det skyldes, at BNP-målet også omfatter en række indirekte skatter. Det kan derfor være mere retvisende at opgøre vækstmulighederne med bruttoværditilvæksten (BVT). Målt ved BVT svarer den potentielle vækstrate til ca. 1,1 pct. fra 2010 til 2020.

Den forudsatte produktivitetsvækst er højere end den realiserede produktivitetsvækst siden 1995 (på ca. 1 pct. om året), og svarer til et krav om, at produktivitetsvæksten løftes til godt og vel samme niveau som i årene 1990-2012. Det kan i sig selv stille krav til den økonomiske politik at realisere denne fremgang i produktivitetsvæksten.

Timeproduktiviteten i hele økonomien stiger i forløbet med ca. 1,2 pct. om året. Det skal ses i lyset af, at produktivitetsvæksten i den offentlige sektor ikke opgøres og derfor er ca. 0 i Nationalregnskabet. For den private sektor svarer produktivitetsvæksten til ca. 1,5 pct., dvs. på linje med byerhvervene.

2.4 De offentlige finanser frem mod 2020

Der er betydelige finanspolitiske udfordringer også efter Genopretningsaftalen. Uden yderligere tiltag er der udsigt til et underskud på de offentlige finanser på 23 mia. kr. (1¼ pct. af BNP) i 2020, og de offentlige finanser vil være uholdbare på langt sigt svarende til en holdbarhedsindikator på ca. -0,4 pct. af BNP. Vurderingen bygger på en række antagelser, som i sig selv er ret ambitiøse, *jf. boks 2.3*.

Boks 2.3
Centrale beregningstekniske antagelser forløbet uden yderligere tiltag

Vurderingen af udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2020 og derefter er baseret på et beregningsteknisk forløb, hvor konjunkturerne genoprettes frem mod 2015. De centrale antagelser er blandt andet følgende:

- Vækstpotentialet (dvs. vækstmulighederne, når der ses bort fra konjunkturforhold) er som udgangspunkt på 1,3 pct. om året. Det forudsætter imidlertid, at den trendmæssige produktivitetsvækst (i de private byerhverv) løftes til 1,5 pct. om året. Hvis produktiviteten fortsætter med at stige som i perioden 1995-2010, er vækstpotentialet kun på 0,9 pct. om året. Det er i begge tilfælde noget mindre end i de seneste 30 år.

- Det samlede strukturelle arbejdsudbud falder svarende til knap 30.000 personer fra 2010 til 2020 dvs. når der ses bort fra konjunkturforhold. Det afspejler et demografisk fald i arbejdsudbuddet svarende til godt 65.000 personer, som delvist modgås af tidligere gennemførte initiativer, herunder dagpengereformen og skattereformen i Forårspakke 2.0.

- Den offentlige beskæftigelse antages at stige med knap 10.000 personer frem mod 2020 fra det høje niveau i 2010 med baggrund i en forudsat realvækst i det offentlige forbrug på ¾ pct. i 2014 og 2015, og 0,9 pct. i resten af perioden frem mod 2020. I 2020 udgør de primære offentlige udgifter ca. 52 pct. af (konjunkturrenset) BNP, mens det offentlige forbrug udgør knap 28 pct. af (konjunkturrenset) BNP.

- Den registrerede ledighed falder til 3½ pct. af arbejdsstyrken i 2015 – svarende til det skønnede strukturelle niveau – og fastholdes på det niveau efterfølgende.

Forudsætningerne om den økonomiske udvikling i øvrigt – herunder om oliepriser og renter mv. – svarer til antagelserne i 2020-hovedforløbet, *jf. appendiks 1A*.

Det demografiske pres på de offentlige finanser skærpes frem mod 2020. Hvor antallet af 18-64-årige steg i hvert tiår 1980-90, 1990-2000 og 2000-2010, vil befolkningen i de mest erhvervsaktive aldre falde med ca. 40.000 personer frem mod 2020, *jf. figur 2.7*. Når der tages højde for ændret alders- og herkomstsammensætning mv. blandt de erhvervsaktive og arbejdstidseffekter, svarer det demografiske fald i arbejdsudbuddet som nævnt til godt 65.000 personer fra 2010 til 2020.

Samtidig tager stigningen i antallet af over 65-årige til, således at der fra 2010 til 2020 bliver ca. 225.000 flere folkepensionister, *jf. figur 2.7*.

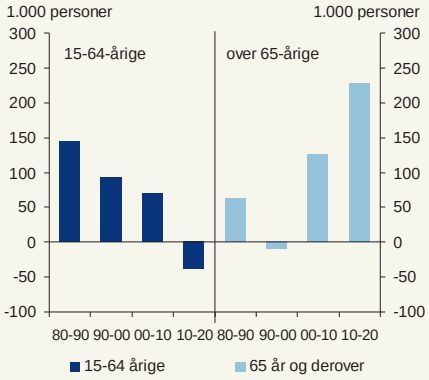
Faldet i arbejdsudbuddet svækker finansieringsgrundlaget for den offentlige sektor, og det stigende antal ældre øger presset på udgifter til bl.a. sundhed, ældrepleje og folkepension.

Som følge af Genopretningsaftalen er der udsigt til, at den strukturelle saldo styrkes med ca. 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013. Fra 2013 til 2020 svækkes de offentlige finanser imidlertid igen, fra knap balance til et underskud på godt 1,2 pct. af BNP, dvs. med ca. 1,2 pct.-point.

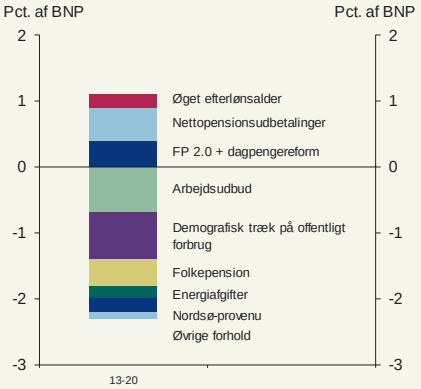
Svækkelsen er ikke helt så stor, som Det Økonomiske Råd nåede frem til i efteråret 2010, *jf. boks 2.5.*

Presset på finanserne afspejler, at den demografiske udvikling og faldende provenu fra energiafgifterne samlet set svækker den strukturelle saldo med 2 pct. af BNP fra 2013 til 2020, *jf. figur 2.8*. En del af denne svækkelse modgås af forhøjelsen af efterlønsalderen fra 2019 i kraft af Velfærdsaftalen samt beskæftigelsesvirkninger af de øvrige reformer, der er gennemført de senere år – herunder skattereformen i Forårspakke 2.0 og dagpengereformen i Genopretningsaftalen. Reformvirkningerne vurderes sammen med stigende pensionsudbetalinger mv. at styrke de offentlige finanser med ca. 1,1 pct. af BNP frem mod 2020, *jf. boks 2.4*.

Figur 2.7
Udvikling i antal 15-64-årige og antal over 65-årige pr. tiår



Figur 2.8
Bidrag til ændring i offentlig saldo, 2013-2020



Kilde: DREAM og egne beregninger.

Boks 2.4

Svækkelsen af de offentlige finanser fra 2013-2020

Der er udsigt til en strukturel svækkelse af de offentlige finanser på ca. 1,2 pct. af BNP (ca. 21 mia. kr.) fra 2013 til 2020 givet de forudsætninger, der ligger til grund. Svækkelsen fra 2013 til 2020 kan navnlig opdeles på følgende ændringer (*jf. tabellen*):

- Faldende provenu fra energiafgifter i forhold til BNP svarende til 4 mia. kr., der blandt andet afspejler målene i energi- og klimapolitikken, herunder navnlig Energiaftalen, der rækker frem til 2020.
- Faldende indtægter fra Nordsøen (3 mia. kr.) i takt med udtømningen af olie- og gasreserverne.
- Den demografiske udvikling, der indebærer færre i arbejdsstyrken (13 mia. kr.), større demografisk træk på offentlige serviceydelser (12 mia. kr.) og stigende udgifter til folkepension (ca. 7 mia. kr.).

Faktorer, der svækker den offentlige saldo fra 2013 til 2020			**Faktorer, der styrker den offentlige saldo fra 2013 til 2020**		
	Pct. af BNP	Mia. kr.		Pct. af BNP	Mia. kr.
Energiafgifter	-0,2	-4	Øget efterlønsalder	0,2	4
Nordsø-provenu	-0,2	-3	Stigende pensionsudbetalinger mv.	0,5	9
Demografi i alt	-1,8	-32	Beskæftigelsesvirkninger af Forårspakke 2.0, dagpengereform mv.	0,4	7
- heraf arbejdsstyrke og arbejdstid	-0,7	-13			
- heraf træk på offentligt forbrug	-0,7	-12			
- heraf udgifter til folkepension (før skat)	-0,4	-7			
Øvrige forhold	**-0,1**	**-2**			
I alt	**-2,3**	**-42**		**1,1**	**20**
Samlet ændring af den offentlige saldo				**-1,2**	**-21**

I modsat retning trækker forøgelsen af efterlønsalderen til 60½ år i 2019 og 61 år i 2020 i overensstemmelse med Velfærdsaftalen samt de stigende udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner mv. i takt med at pensionssystemet modnes. Hertil kommer effekten på arbejdsudbuddet mv. frem mod 2020 af gennemførte reformer, herunder skattereformen i Forårspakke 2.0 og dagpengereformen i Genopretningsaftalen.

Kilde: Egne beregninger.

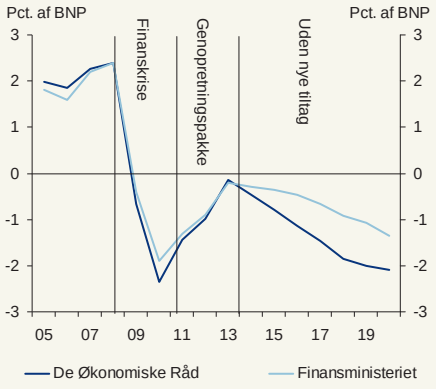
Boks 2.5
Sammenligning med Det Økonomiske Råds opgørelse af udfordringen til 2020

Det Økonomiske Råd (DØR) skønner i *Dansk Økonomi, efterår 2010*, at det strukturelle underskud udgør ca. 2,1 pct. af BNP i 2020 i fravær af nye tiltag. Svækkelsen fra 2013 til 2020 er dermed større end i Finansministeriets skøn, *jf. figur a.* Den større udfordring i DØRs opgørelse afspejler bl.a., at DØRs fremskrivning indebærer en større stigning i de offentlige rentebetalinger, og at det offentlige forbrug udgør en større andel af BNP i 2020 end i Finansministeriets fremskrivning, *jf. tabel a.*

Der er i de to skøn lagt omtrent samme realvækst i det offentlige forbrug til grund, men beskæftigelsen og BNP stiger lidt hurtigere i Finansministeriets fremskrivning (ca.0,1 - 0,2 pct.-point hurtigere pr. år). Forskellen afspejler navnlig, at Finansministeriets fremskrivning forudsætter et højere niveau for beskæftigelsen i 2020 end DØRs fremskrivning fra efteråret 2010, herunder at der i Finansministeriets fremskrivning indregnes bidrag til øget beskæftigelse fra et stigende uddannelsesniveau samt et større fald i antallet efterlønsmodtagere (DØR fremlægger en ny prognose i maj 2011). Dertil kommer, at Finansministeriets prognose er baseret på den seneste befolkningsprognose fra DREAM og Danmarks Statistik fra 2010, hvor antallet af personer i alderen 15-64 er opjusteret med ca. 35.000 personer i forhold til befolkningsprognosen 2009. Det er bl.a. en større nettoindvandring, der bidrager til opjusteringen af befolkningen i de mest erhvervsaktive aldre i den seneste befolkningsfremskrivning.

Den højere beskæftigelse og BNP i Finansministeriets fremskrivning indebærer isoleret set en bedre (primær) strukturel saldo, og at det offentlige forbrug udgør en lavere andel af BNP. Den højere beskæftigelse og BNP-vækst indebærer samtidig, at gælden øges mindre frem mod 2020, og dermed vokser rentebetalingerne mindre end i DØRs forløb. DØRs vurdering af den strukturelle saldo i de historiske år er på linje med Finansministeriets skøn.

Figur a.
Strukturel saldo til 2020



Tabel a.
Strukturel saldo 2020

	DØR E2010	FM
Pct. af BNP	2020	2020
Strukturel saldo	-2,1	-1,2
Heraf:		
Nettorenter	-1,1	-0,8
Primær saldo	-1,0	-0,4
Off. forbrug	28,1	27,7

Kilde: Det Økonomiske Råd: *Dansk Økonomi, Efterår 2010* og egne beregninger.

Større udfordringer sammenlignet med 2015-planen fra 2007

Samlet er udfordringerne frem mod 2020 større end i 2015-planen. Det er der især tre forhold, der bidrager til:

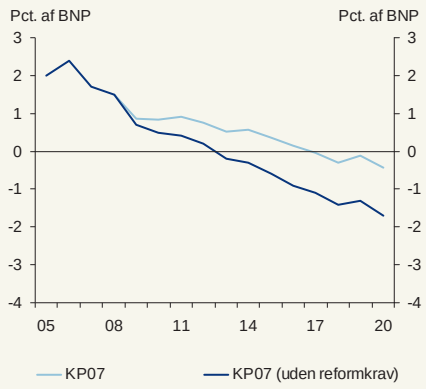
- Den globale krise har svækket finanserne via dårlige konjunkturer og i kraft af de lempelser af finanspolitikken, der er gennemført for at dæmpe krisen. Det har medført større underskud og gæld, og derigennem højere fremtidige rentebetalinger. Krisetiltagene medførte en opgave med at trække de midlertidige lempelser tilbage, som i vidt omfang er realiseret med Genopretningsaftalen.

- Den globale krise og de senere års svage produktivitetsudvikling har svækket strukturelt BNP (dvs. konjunkturrenset BNP), og derigennem reduceret finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter.

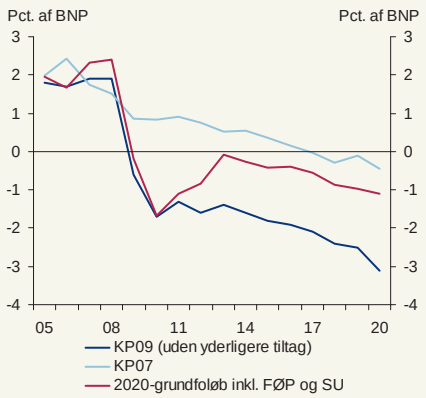
- Tendensen til højere udgiftsvækst end planlagt er fortsat navnlig i 2009 og i mindre grad i 2010. Med Genopretningsaftalen holdes det reale offentlige forbrug i ro i nogle år, så det i 2013 er omtrent på linje med det planlagte i 2015-planen. Men som en konsekvens af det lavere produktions- og velstandsniveau (konjunkturrenset BNP) er udgifternes andel af BNP (og i forhold til skattegrundlaget) fortsat højere end oprindeligt planlagt.

I 2015-planen var der med kravet om reformer, der kunne styrke de offentlige finanser med 0,8 pct. af BNP, udsigt til strukturelt overskud på de offentlige finanser i 2015 og en saldo relativt tæt på balance i 2020 (-0,4 pct. af BNP), *jf. figur 2.9*.

Figur 2.9
Strukturel saldo i 2015-planen med og uden krævet reformbidrag



Figur 2.10
Strukturel saldo i 2015-planen, i KP09 før Genopretningsaftalen og 2020-grundforløbet inkl. genopretning



Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2007 samt egne beregninger.

Forløbet inkluderede de prioriteringer vedrørende offentlige investeringer og forbrug, energi og klimamål til 2020 samt den skattepolitik, der var en del af 2015-planen, herunder skatteaftalerne 2004-2007 og skattestoppet.

Boks 2.6
Reformkrav og prioriteringer i 2015-planen fra 2007

I den sidste opdatering af 2010-planen fra august 2007, der lå til grund for udarbejdelsen af 2015-planen, var finanspolitikken opgjort til at være holdbar, og der var udsigt til overskud på den strukturelle saldo hele vejen frem til 2015. Det var uden krav til nye initiativer og inkl. den nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget fra 8 til 7,5 pct., der ifølge loven om arbejdsmarkedsfonden skulle gennemføres i 2008 som følge af det overskud, der kunne konstateres i fonden i 2007.

I 2015-planen indgik nye prioriteringer i finanspolitikken og et krav om, at der skulle gennemføres initiativer, der kunne øge arbejdsudbud og beskæftigelse svarende til en varig styrkelse af de offentlige finanser med 0,8 pct. af BNP eller 14 mia. kr.[1)] De nye prioriteringer og kravet om reformer var under ét neutrale for den finanspolitiske holdbarhed og saldoen i 2015. I de nye prioriteringer indgik øgede midler til offentlige investeringer (Kvalitetsfonden) og offentligt forbrug, energi- og klimamål frem til 2020 samt fortsat skattestop, indregnet til 2015.

De reformer, der er gennemført i 2015-planens levetid – herunder jobplanen mv. fra 2008, Forårspakke 2.0 fra 2009 og dagpengereformen i 2010 – indfrier skønsmæssigt ca. 80 pct. af reformkravet i 2015-planen (dvs. ca. 11 af de 14 mia. kr.). Gennemføres de udspil til reform af SU samt førtidspension og fleksjob, der er lagt frem i 2010, indfries den resterende del af reformkravet i 2015-planen.

1) Arbejdsmarkedskommissionen blev nedsat for at pege på initiativer, som kunne styrke finanserne. De fleste af de forslag, Arbejdsmarkedskommissionen har lagt frem, er enten gennemført eller indeholdt i regeringens reformudspil, *jf. kapitel 3*.

De strukturreformer, der er vedtaget siden 2007, skønnes at indfri ca. 80 pct. (ca. 11 mia. kr.) af det oprindelige krav til strukturreformer i 2015-planen på ca. 14 mia. kr. Der er endvidere lagt forslag frem vedrørende SU samt førtidspension og fleksjob, som vurderes at kunne indfri den resterende del af kravet.

Med den finanspolitik og det samfundsøkonomiske forløb, der lå til grund for 2015-planen, ville den strukturelle saldo i 2020 inkl. de reformer, der er gennemført siden 2007 (jobplanen 2008, skattereformen 2009 mv.) samt udspillene vedrørende SU og førtidspension/fleksjob således være relativt tæt på balance i 2020. Udfordringen for at sikre balance i 2020 ville dermed svare til i størrelsesordenen 0,4 pct. af BNP på linje med 2015-planen.

Som følge af den internationale krise og de tiltag, der er taget for at dæmpe tilbageslaget, blev finanserne svækket markant i 2009 og 2010, med udsigt til strukturelle underskud fra 2010 og frem. Dermed blev der i *Danmarks Konvergensprogram 2009* skønnet et underskud på ca. 3 pct. af BNP i 2020 i fravær af nye tiltag, dvs. før Genopretningsaftalen, *jf. figur 2.10*.

Med Genopretningsaftalen trækkes de midlertidige lempelser under krisen tilbage. Genopretningsaftalen skønnes isoleret set at styrke finanserne i 2020 med ca. 1,6 pct. af BNP, inkl. rentevirkninger. Men med den øgede gæld og svækket BNP efter krisen er der selv efter

Genopretningsaftalen (og øvrige ændringer i forløbet) udsigt til et underskud i 2020 på ca. 1,2 pct. af BNP. Dermed er udfordringen med at sikre balance i 2020 øget i forhold til 2015-planen fra 2007.

Den offentlige nettogæld skønnes i 2020-forløbet (inkl. SU- og førtidspensionsreform, men uden yderligere tiltag) at være ca. 15 pct. af BNP større i 2020 end forudsat i 2015-planen. Det øger isoleret set nettorenteudgifterne i 2020 med godt 1 pct. af BNP, og er dermed en hovedforklaring på det større underskud frem mod 2020.

Boks 2.7
Offentlig saldo i 2020 sammenlignet med DK2015

I grundforløbet inkl. virkninger af SU og FØP er den strukturelle saldo i 2020 samlet set svækket med 0,7 pct. af BNP i forhold til 2015-planen, *jf. tabel a*. Svækkelsen afspejler primært, at krisen har medført øget gæld og rentebetalinger. Nettorenteindtægterne er således reduceret med 1,2 pct. af BNP i 2020 i forhold til DK2015.

Den primære offentlige saldo – dvs. saldoen ekskl. nettorenter – er derimod styrket med ½ pct. af BNP.

De samlede primære udgifter udgør en større andel af BNP, hvilket afspejler en forøgelse af det offentlige forbrugs BNP-andel på ca. 1,1 pct.-point. De primære indtægter skønnes også højere end i 2015-forløbet med ca. 1,7 pct. af BNP. Det afspejler navnlig højere skønnede indtægter fra Nordsø-produktionen (der er opjusteret med ca. 0,3 pct. af BNP) samt højere afgiftsindtægter, bl.a. i lyset af afgiftsforhøjelser mv. i medfør af Forårspakke 2.0.

Tabel a
Offentlig saldo i 2020

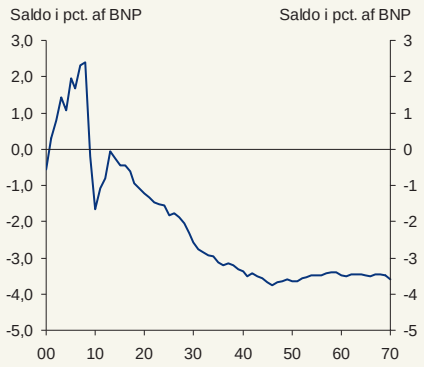
	2015-plan	Nu[1)]	Ændring
Strukturel saldo	-0,4	-1,1	-0,7
- Nettorenteindtægter	0,4	-0,8	-1,2
Primær saldo	-0,8	-0,3	0,5
Primære udgifter	50,3	51,4	1,1
- heraf offentligt forbrug	26,5	27,6	1,1
Primære indtægter	49,4	51,1	1,7
- heraf Nordsøindtægter	0,7	1,0	0,3
- indirekte afgifter	16,1	17,4	1,3

1) Forløb inkl. reformer af SU og førtidspension/fleksjob, men ekskl. tilbagetrækningsreform.
Kilde: *Mod Nye Mål – Danmark 2015* samt egne beregninger.

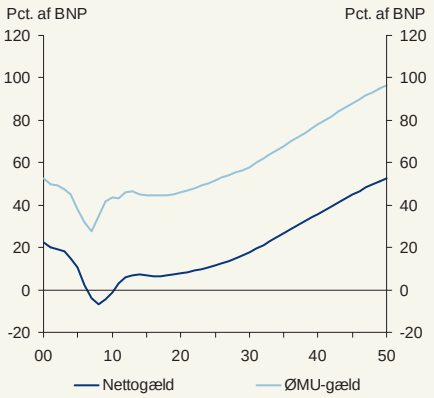
2.5 Årene efter 2020

I årene efter 2020 er der udsigt til flere årtier med voksende strukturelt underskud, og det skønnes, at underskuddet udgør op mod 3½ pct. af BNP i 2040 i fravær af nye tiltag, *jf. figur 2.11*. Med de stigende underskud øges gældsopbygningen, og ØMU-gælden når op på ca. 100 pct. af BNP i 2060, *jf. figur 2.12*. Under lavkonjunkturer kan saldoen let svækkes med yderligere 2-3 pct. af BNP. Dermed kan det faktiske underskud nå op på 5-7 pct. af BNP under normale tilbageslag.

Figur 2.11
Strukturel saldo i forløb uden yderligere tiltag



Figur 2.12
Offentlig ØMU-gæld og nettogæld i forløb uden yderligere tiltag



Kilde: Egne beregninger.

Saldoprofilen med store underskud i en længere årrække er i strid med EU's Stabilitets- og Vækstpagt og risikerer at blive opfattet som utroværdig af aktørerne på de finansielle markeder. Det indebærer også på kortere sigt risiko for, at der må betales en merrente på finansieringen af statsgælden. Højere statsrenter vil trække mod endnu større underskud og kan dermed danne en negativ spiral. Det gælder særligt, hvis der ikke er tillid til, at ubalancerne adresseres.

Samtidig forudsætter vurderingen som nævnt blandt andet, at ledigheden kan fastholdes omkring 3½ pct. over konjunkturforløbet i årene efter 2015, at realvæksten i det offentlige forbrug reduceres, samt at Velfærdsaftalen implementeres konsekvent, herunder at aldersgrænserne for efterløn og folkepension forøges med op til 1 år hvert femte år.

Den demografiske udvikling

De langsigtede finanspolitiske udfordringer knytter sig i høj grad til den demografiske udvikling:

- *Stigende levetid*. Der er udsigt til en fortsat høj stigning i levetiden[1]. Det øger isoleret set de fremtidige offentlige udgifter til ældrepleje, sundhedsvæsen mv., selvom stigende levetid delvist afspejler bedre sundhedstilstand, og virkningen på de offentlige finanser modvirkes fra 2019 af højere efterløns- og folkepensionsalder i kraft af Velfærdsaftalen. Samtidig vil stigende levetid medføre større pensionsudgifter i en årrække, fordi Velfærdsaftalen først virker fra 2019 og først med fuld styrke omkring 2030/240.

- *Tilbagetrækning af store efterkrigsårgange*. I disse år trækker de relativt store efterkrigsårgange sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Dertil kommer, at faldet i fødselsårgangenes størrelse fra 1950erne til 1980erne bidrager til, at der bliver færre i de mest erhvervsaktive aldersgrupper i forhold til antallet af ældre. Denne ”befolkningspukkel” svækker finanserne de næste ca. 30 år.

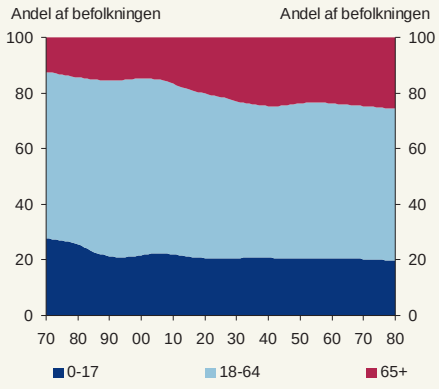
- *Ændring i herkomstsammensætningen*. Andelen af indvandrere og efterkommere og disses fordeling på oprindelsesland har betydning for udviklingen i arbejdsstyrken og dermed de offentlige finanser, fordi den gennemsnitlige erhvervsdeltagelse for særligt indvandrere fra mindre udviklede lande er lavere end for de øvrige befolkningsgrupper. Befolkningsfremskrivningen indebærer en stigende andel af indvandrere og efterkommere. Der er antaget en svagt stigende beskæftigelsesfrekvens for indvandrere og efterkommere frem mod 2020 (og derefter), bl.a. i kraft af gennemførte reformer, øget gennemsnitlig opholdstid og øget uddannelsesniveau.

Fra 1970 til omkring 2000 har befolkningsudviklingen været karakteriseret ved, at antallet af unge og ældre aftog i forhold til antallet af personer i de mest erhvervsaktive aldre. Dermed faldt den såkaldte ”demografiske forsørgerkvote”, dvs. antallet af 0-17-årige og over 65-årige i forhold til antallet af 18-64-årige, *jf. figur 2.13 og 2.14*.

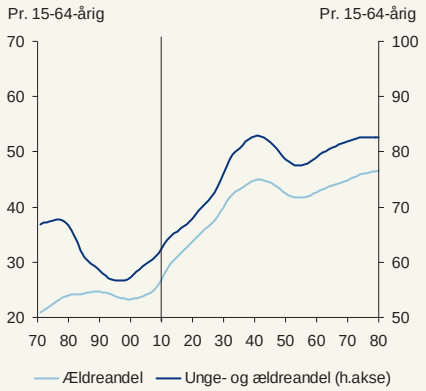
Det bidrog til, at der kom flere på arbejdsmarkedet i forhold til antallet af mennesker i de aldersgrupper, der modtager centrale velfærdsydelser som børnepasning, uddannelse, sundhed og ældrepleje. Befolkningsudviklingen har således isoleret set bidraget til at styrke beskæftigelsen og de offentlige finanser og har i en periode gjort det lettere at finde finansiering til at udbygge velfærdsydelserne.

[1] Fremskrivningen bygger på befolkningsprognosen fra DREAM og Danmarks Statistik fra 2010

Figur 2.13
De forskellige aldersgruppers andel af den samlede befolkning på sigt



Figur 2.14
Ældreandel samt unge- og ældreandel



Anm.: Unge- og ældreandelen er beregnet som 0-17-årige og over 64-årige i forhold til 15-64-årige. Ældreandelen er beregnet som over 64-årige i forhold til 15-64-årige.
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Den tendens er nu vendt, og frem mod midten af dette århundrede ændrer befolkningssammensætningen sig markant.

Andelen af personer i alderen 18-64 år vil gradvist falde, mens andelen af ældre vil stige mærkbart. Befolkningsprognosen indebærer således en kraftig stigning i antallet af personer over 64 år i forhold til antallet i den normalt arbejdsdygtige alder, *jf. figur 2.14*. Tilsvarende stiger unge- og ældreandelen. Det medfører særligt store offentlige udgifter til blandt andet ældrepleje og sundhed i årene 2030-2050.

Aftagende Nordsø-provenu og energiafgifter

De vanskelige udsigter for de offentlige finanser afspejler endvidere, at det statslige provenu fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen gradvist mindskes, bl.a. i takt med udtømningen af de kommercielle olie- og gasreserver, *jf. figur 2.15*.

Fremskrivningen er baseret på den seneste prognose for olie- og gasproduktionen fra Energistyrelsen fra juni 2010. Der er heri indregnet et reservebidrag (baseret på kendte felter og fund samt nuværende produktionsmetoder) samt et teknologibidrag fra den mængde olie og gas, der skønnes at kunne indvindes ved hjælp af nye teknologier. Dertil kommer et efterforskningsbidrag, som er et skøn over de mængder af olie og gas, der forventes at kunne indvindes fra nye fund. Samlet svækkes finanserne med ca. 1½ pct. af BNP som følge af faldet i indtægterne fra Nordsøen.

Endvidere ventes provenuet fra energiafgifter at aftage, *jf. figur 2.15*. På linje med erfaringerne forudsættes den teknologiske udvikling også fremadrettet at muliggøre en afdæmpet udvikling i energiforbruget i forhold til den samlede produktion. Dertil kommer initiativer vedrø-

rende energibesparelser i erhverv og husholdninger i lyset af Energiaftalen 2020. Tiltagene i udspillet til *Energistrategi 2050,* herunder en gradvis udfasning af fossile brændsler frem mod 2050, er finansieret. Det er lagt til grund, at overgangen til fossil uafhængighed samlet set ikke påvirker holdbarheden af de offentlige finanser, *jf. boks 2.8*.

Boks 2.8
Statslige økonomiske konsekvenser ved uafhængighed af fossile brændsler

Uafhængighed af fossile brændsler vil blandt andet indebære, at fossile brændsler med høje afgifter erstattes af andre mere miljøvenlige energiformer, som er mindre afgiftstunge og i nogle tilfælde er helt afgiftsfri. Målet om fossil uafhængighed vil derfor umiddelbart øge presset på den offentlige økonomi gradvist frem mod 2050, fordi afgiftsindtægterne falder.

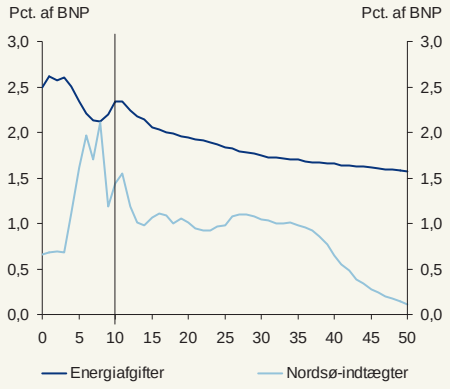
Den væsentligste umiddelbare effekt er et bortfald af afgiftsprovenu på omkring 30 mia. kr. årligt frem mod 2050 fra afgifterne fra fossile brændsler. Dette vil dog delvist blive modsvaret af et stigende provenu på i omegnen af 15 mia. kr. årligt fra elafgiften og afgiften på biobrændstoffer, der anvendes til transport. Under gældende regler vil staten også miste et provenu på omkring 10 mia. kr. fra bilbeskatningen, hvis det lægges til grund, at elbiler fortsat opnår maksimalt nedslag i registreringsafgiften.

Aktiv brug af afgifter og afgiftsomlægninger som instrument til opfyldelsen kan begrænse tabet af provenu fra afgifter relateret til energiforbruget. Omvendt vil yderligere brug af subsidier og/eller afgiftslempelser svække finanserne. For at understøtte målsætningen om uafhængighed af fossile brændsler er skattestoppets miljøklausul justeret for at undgå udhuling af skattegrundlaget. Det gøres muligt at øge energiskatter eller energiafgifter, så længe den samlede skattebyrde ikke øges i forhold til i dag.

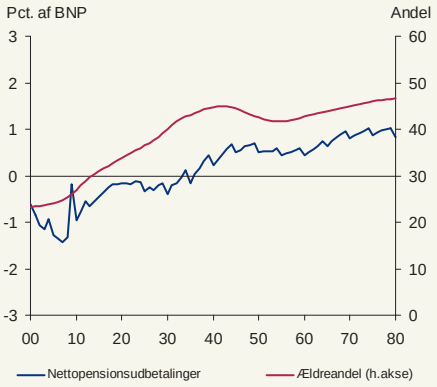
Regeringen har med *Energistrategi 2050* fremlagt et udspil, der viser vejen frem mod fossil uafhængighed i 2050 med fokus frem mod 2020. De bærende principper for udspillet er hensyn til omkostningseffektivitet, statsfinansiel holdbarhed, fastholdelse af konkurrenceevne samt udnyttelse af de internationale rammer. Det indebærer blandt andet, at omstillingen til fossil uafhængighed skal ske økonomisk ansvarligt. Afgiftstab mv. skal derfor finansieres krone for krone.

Med *Energistrategi 2050* lægges der op til en fleksibel strategi, hvor udgifterne til omstillingen i alt væsentligt finansieres af virksomheder og husholdninger, som bruger energi. Med henblik på at modvirke udhulingen af skattegrundlaget foreslås en forsyningssikkerhedsafgift til dækning af de statslige afgiftstab ved alle de foreslåede tiltag. Herudover foreslås finansiering via det forbrugerfinansierede PSO-system til udbygning af vedvarende energi samt øget betaling af nettariffer til energiselskabernes energispareindsats. Der sikres dermed finansiering til de udgifter, der ligger udover den basisfremskrivning, og som ligger til grund for fremskrivningen i 2020-planen.

Figur 2.15
Provenu fra energiafgifter og Nordsø-indtægter



Figur 2.16
Bidrag fra nettopensionsudbetalinger



Kilde: Egne beregninger.

Stigende skatteindtægter fra modning af arbejdsmarkedspensioner

I modsat retning trækker øgede skatteindtægter mv. fra nettopensionsudbetalinger (dvs. kombinationen af fradrag for indbetalinger og beskatning af udbetalinger). Nettopensionsudbetalingerne stiger i takt med, at antallet af ældre øges, og at stadig flere pensionister har indbetalt til en pensionsordning gennem et helt arbejdsliv, *jf. figur 2.16*. De gradvist stigende nettopensionsudbetalinger styrker dermed de offentlige finanser de kommende årtier, dvs. netop i de år, hvor der – på trods af Velfærdsaftalen – er udsigt til kraftigt stigende offentlige underskud.

Fra 2010 til 2050 skifter nettobidraget fra pensionsbeskatningen således fra et negativt bidrag på ca. 1 pct. af BNP til et positivt bidrag på ca. ¾ pct. af BNP. Det svarer til en styrkelse af den primære saldo på 1¾ pct. af BNP. Nettopensionsudbetalingerne bidrager dermed ret markant til finanserne i de år, hvor andelen af over 65-årige højest.

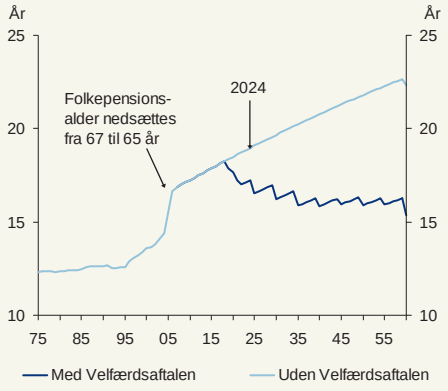
Velfærdsaftalen øger beskæftigelsesandelen fra 2040

Med Velfærdsaftalen blev det sikret, at stigende levetid også skal medføre højere aldersgrænser for efterløn og folkepension. Med Velfærdsaftalen hæves efterlønsalderen fra 2019 og folkepensionsalderen fra 2024, men det er først fra omkring 2035-2040, at det forventede antal år med efterløn og pension er bragt ned omkring det tilsigtede langsigtede niveau.

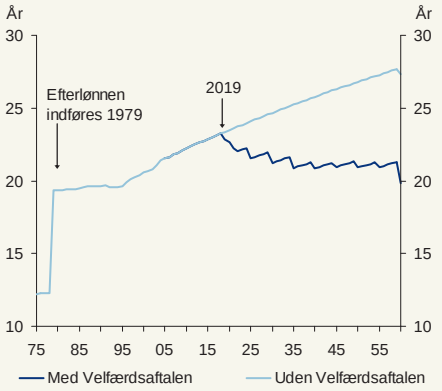
Antallet af år med efterløn og pension er øget frem til i dag i lyset af, at levetiden for 60-årige er steget med ca. 3 år siden efterlønsordningen blev indført i 1979, *jf. kapitel 5*. Antallet af leveår med godt helbred er øget, og fx er der indikationer på, at 65-årige mænd i dag i gennemsnit er lige så raske som 60-årige mænd i 1979.

I de kommende 10-15 år vil det antal år, man kan forvente med efterløn og pension, være markant højere end det, som har været gældende historisk, og det som gælder, når Velfærdsaftalen har fået fuld effekt, *jf. figur 2.17 og 2.18*.

Figur 2.17
Antal år med folkepension ifølge Velfærdsaftalen, 1975-2060



Figur 2.18
Antal år med efterløn og folkepension ifølge Velfærdsaftalen, 1975-2060

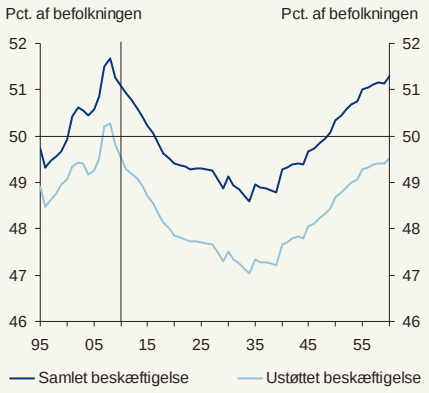


Anm.: Antal år med folkepension er her beregnet som middellevetiden for 60-årige fratrukket folkepensionsalderen.
Kilde: Egne beregninger.

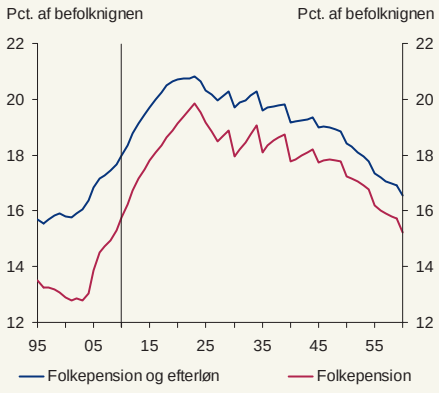
Fra i dag og frem mod 2030-2040 skønnes andelen af befolkningen, der er i beskæftigelse at aftage under gældende regler. Først fra midten af århundredet sikrer Velfærdsaftalen, at ca. halvdelen af befolkningen er i ustøttet beskæftigelse, *jf. figur 2.19*. Dermed er det først efter 2050, at det forhold, der i dag er mellem antal beskæftigede og antal ikke-beskæftigede, genoprettes. Det skyldes ikke kun Velfærdsaftalen, men også at andelen af ældre falder igen efter 2050.

Andelen af befolkningen, der modtager efterløn eller folkepension, er steget fra ca. 16 pct. i 2000 til ca. 18 pct. i 2010. Med Velfærdsaftalen ventes den andel at stige til omkring 20 pct. i 2020-2040. Efter 2050 reduceres andelen igen til 16-17 pct. af befolkningen – dvs. samme niveau som i 2005, *jf. figur 2.20*.

Figur 2.19
Den samlede og den ustøttede beskæftigelse som andel af befolkningen



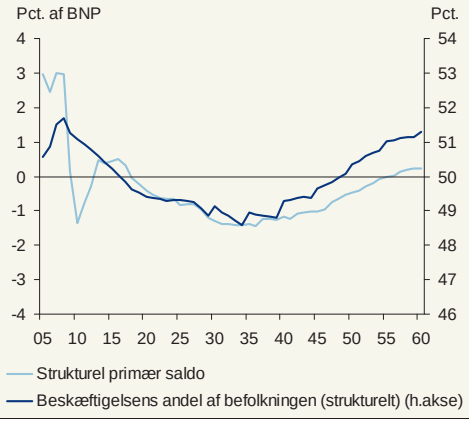
Figur 2.20
Folkepensionister og efterlønnere som andel af befolkningen



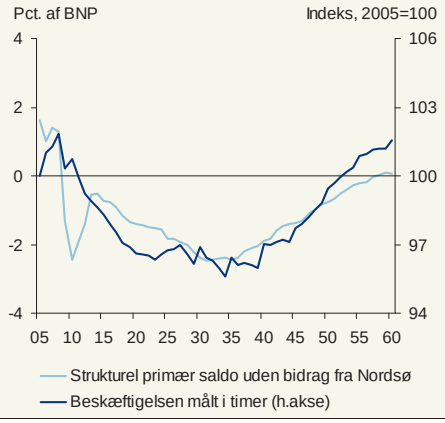
Kilde: Egne beregninger.

Andelen af befolkningen, der er i beskæftigelse og hvor meget de arbejder, er af central betydning for udviklingen i den primære strukturelle saldo over tid, *jf. figur 2.21 og 2.22*. Den faldende andel af befolkningen i beskæftigelse frem mod 2040 driver således en væsentlig del af svækkelsen af den primære saldo frem til det tidspunkt. Tilsvarende er den fremgang i andelen i beskæftigelse, der indtræffer derefter, en hovedforklaring på, at den primære saldo styrkes i forløbet efter ca. 2040.

Figur 2.21
Strukturel primær saldo og andelen af befolkningen i beskæftigelse (strukturelt)



Figur 2.22
Strukturel primær saldo uden bidrag fra Nordsø og beskæftigelsen målt i timer pr. indbygger



Kilde: Egne beregninger.

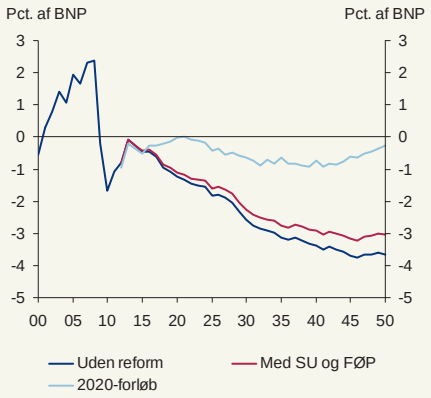
2.6 Udfordringerne kan håndteres med reformer og bedre udgiftsstyring

De udfordringer, der er knyttet til målet om strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, kan håndteres gennem reformer, der øger den private beskæftigelse og ved at styre og prioritere de offentlige udgifter bedre.

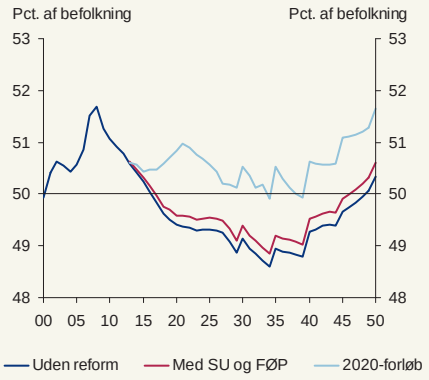
De konkrete reformudspil vedrørende tilbagetrækning, førtidspension og fleksjob samt SU skønnes at styrke de offentlige finanser med ca. 21 mia. kr. frem mod 2020 og håndterer dermed langt hovedparten af den samlede udfordring med at sikre balance i 2020, der er opgjort til ca. 23 mia. kr. (efter Genopretningsaftalen).

Reformerne medfører samtidig, at de offentlige finanser vil være tæt på balance frem mod 2050, fordi reformerne modvirker den svækkelse af de offentlige finanser, der er udsigt til som følge af den demografiske udvikling og faldende olieindtægter *jf. figur 2.23*.

Figur 2.23
Strukturel saldo uden tiltag og i 2020-forløbet inklusive reformer mv.



Figur 2.24
Beskæftigelsesvirkning af reformerne (inkl. støttet beskæftigelse)



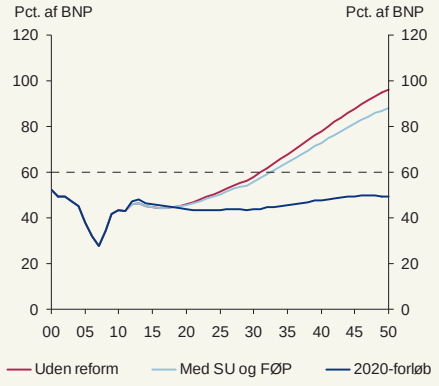
Kilde: Egne beregninger.

Forbedringen af de offentlige finanser afspejler, at reformerne øger den andel af befolkningen, som er beskæftiget, *jf. figur 2.24*. Reformudspillene skønnes tilsammen at øge beskæftigelsen med ca. 80.000 personer i 2020.

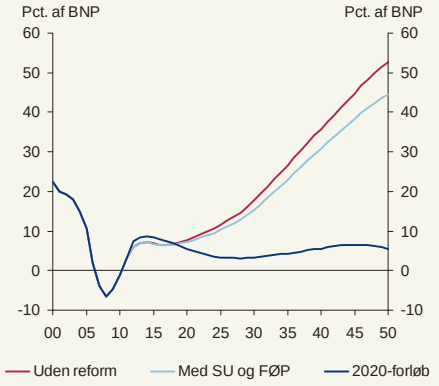
Tiltagene er tilstrækkelige til at sikre, at den offentlige ØMU-gæld stabiliseres på godt 40 pct. af BNP, og den offentlige nettogæld holdes tæt på nul.

I 2030 er den offentlige gæld knap 15 pct. af BNP lavere end i et forløb uden reformerne.

Figur 2.25
ØMU-gæld, 2000-2050



Figur 2.26
Nettogæld, 2000-2050

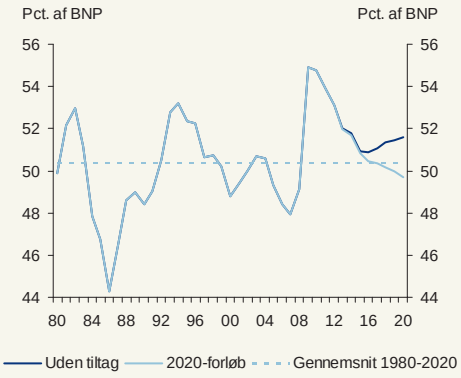


Kilde: Egne beregninger.

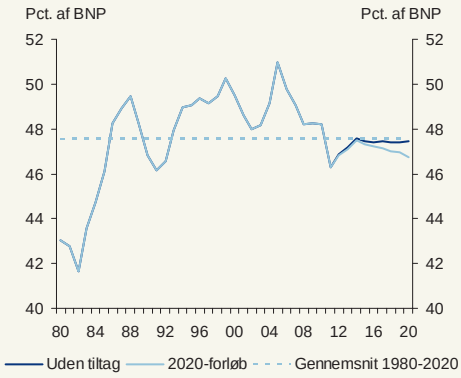
Med de tre konkrete reformudspil og bedre styring af de offentlige udgifter, skal de primære udgifter højst udgøre 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020. Det er samtidig forudsat, at de offentlige forbrugsudgifter udgør under 27 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020.

I 2020-forløbet inklusive reformer og bedre udgiftsstyring er de primære udgifter ca. 2 pct. af BNP lavere i 2020 end i forløbet uden tiltag, *jf. figur 2.27*. Det afspejler især, at BNP styrkes i kraft af større beskæftigelse, samt at indkomstoverførslerne reduceres - navnlig som følge af forhøjelsen af efterlønsalderen fra 2014 og folkepensionsalderen fra 2019.

Figur 2.27
Primære udgifter, 1980-2020



Figur 2.28
Skattetryk, 1980-2020



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Skattetrykket i 2020 er ca. ¾ pct. af BNP lavere i 2020-forløbet end i forløbet uden tiltag, hvilket blandt andet afspejler bortfaldet af efterlønsbidrag mv., *jf. figur 2.28*.

Med kravet om balance skaber reformerne plads til vækst i det offentlige udgifter på ca. 4 mia. kr. om året, samtidig med at skattestoppet fastholdes. I et basisforløb, hvor målet om balance i 2020 skal opnås uden reformer, må væksten i det offentlige forbrug således reduceres til ca. ½ mia. kr. om året fra 2014 til 2020. Det er under 1/10 af væksten i ressourcerne gennem de seneste årtier.

2.7 Det finanspolitiske udgangspunkt – udviklingen i de offentlige finanser siden 2001

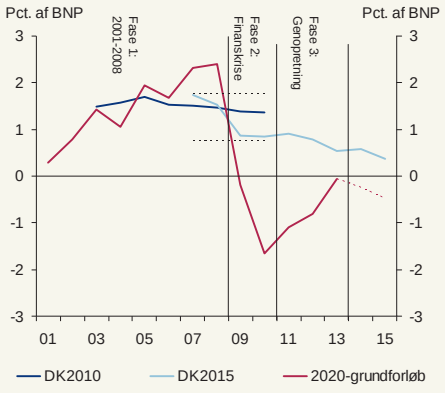
Udviklingen i de offentlige finanser siden 2001 – og baggrunden for de finanspolitiske udfordringer, der nu tegner sig – falder i tre faser, *jf. figur 2.29 og 2.30:*

- Fase 1: perioden 2001-2008, hvor den kortvarige lavkonjunktur i begyndelsen af perioden blev afløst af konjunkturmæssigt gode år med store overskud på de offentlige finanser og hastig gældsnedbringelse – og hvor der var strukturelle overskud på de offentlige finanser (dvs. renset for konjunkturudsving og andre midlertidige forhold).

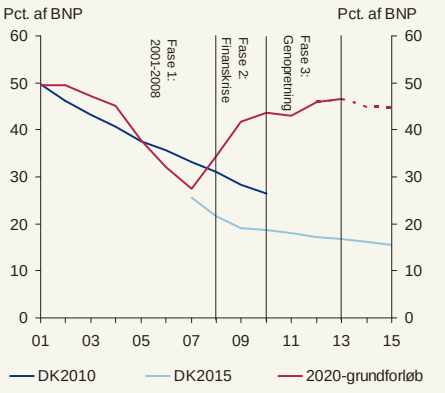
- Fase 2: kriseårene 2009-10, hvor finanspolitikken blev lempet kraftigt i forhold til 2015-planen for at dæmpe krisevirkningerne.

- Fase 3: genopretningen af de offentlige finanser med Genopretningsaftalen fra maj 2010, der blandt andet sigter på at indfri EU-henstillingen om en styrkelse af den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP i løbet af 2011-13. Genopretningsaftalen skønnes samlet at styrke de offentlige finanser med 24 mia. kr., blandt andet i kraft af dagpengereformen, som reducerer langtidsledigheden og styrker arbejdsudbuddet.

Figur 2.29
Strukturel saldo – DK2010, DK2015 og 2020-fremskrivning



Figur 2.30
ØMU-gæld i pct. af BNP – DK2010, DK2015 og 2020-fremskrivning



Anm.: 2010-forløbet er korrigeret for ATP og SP.
Kilde: Egne beregninger.

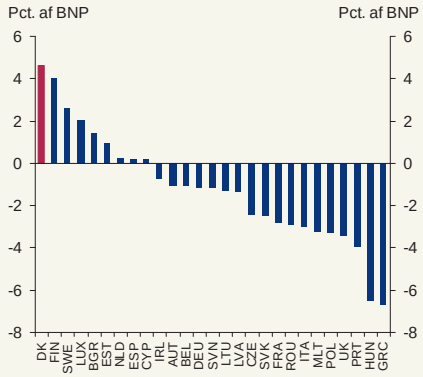
Fase 1. Perioden 2001-2008 – gradvist bedre konjunkturer og strukturelle overskud
Frem til finanskrisen eskalerede i efteråret 2008, blev den strukturelle saldo gradvist forbedret, navnlig som følge af faldende strukturledighed og lavere nettorenteudgifter. I 2008 udgjorde det strukturelle overskud over 2 pct. af BNP og lå dermed over målintervallet i 2015-planen, der tilsagde strukturelle overskud mellem ¾ og 1¾ pct. af BNP, *jf. figur 2.29*. Dermed var finanspolitikken på sporet i forhold til de mellemfristede og langsigtede udfordringer, selv om det offentlige forbrug var steget mere end forudsat.

Samtidig blev de offentlige finanser styrket af de stærke konjunkturer og ret høje indtægter fra Nordsøen og pensionsafkastbeskatningen (som netop renses ud af struktursaldoen).

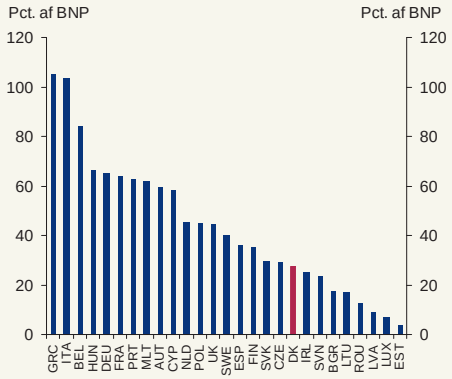
Den offentlige nettogæld blev samlet nedbragt med 380 mia. kr. fra 2001 til 2008, og nettogælden blev vendt til et offentligt nettoaktiv i 2007. Den offentlige ØMU-gæld – som er det relevante begreb i Stabilitets- og Vækstpagten – blev også nedbragt kraftigt og hurtigere end forudsat i den oprindelige 2010-plan fra 2001, *jf. figur 2.30*.

De offentlige overskud i Danmark i årene 2005 til 2008 var således større end i samtlige andre EU-lande, og ØMU-gælden faldt frem til udgangen af 2008, *jf. figur 2.31 og 2.32*.

Figur 2.31
Offentlig saldo, gnst. 2005-08



Figur 2.32
ØMU-gæld, 2007 (ultimo)



Kilde: Eurostat.

Forbedringen af den strukturelle offentlige saldo frem mod 2008 skal blandt andet ses i lyset af, at de offentlige indtægter i forhold til BNP var højere end forventet i 2010-planen, *jf. boks 2.9*. De høje indtægter betød, at selv om de offentlige forbrugsudgifter i en årrække voksede hurtigere end planlagt, var finanspolitikken alligevel overordnet på sporet med strukturelle overskud, der var på linje med eller større end planlagt.

Boks 2.9

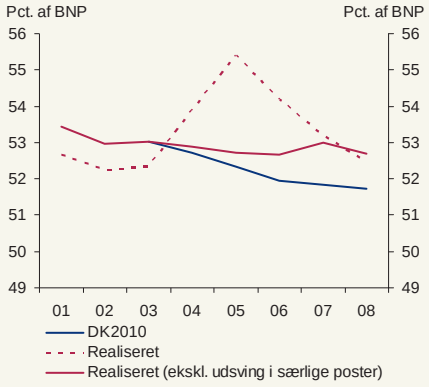
Strukturelle overskud frem til 2008 understøttet af høje indtægter

De strukturelle overskud frem til 2008 skal bl.a. ses i lyset af, at de offentlige indtægter udviklede sig bedre end ventet i 2010-planen fra januar 2001. De primære indtægter indregner effekten af skatteaftalerne i 2003 og 2007 samt skattestoppets nominalprincip.

Når der korrigeres for udsving i indtægterne fra Nordsøen, selskabsskat, registreringsafgift og pensionsafkastskat udgjorde de primære indtægter en relativt stabil andel af BNP i perioden 2001-2008, hvor der i 2010-planen var indregnet et fald i indtægterne på ca. 1 pct. af BNP, *jf. figur a*. De højere indtægter afspejler blandt andet højere indtægter fra personskatter. Momsindtægterne var også højere, som andel af BNP, bl.a. i kraft af øgede disponible indkomster og forbrugsmuligheder i husholdningerne, *jf. figur b*.

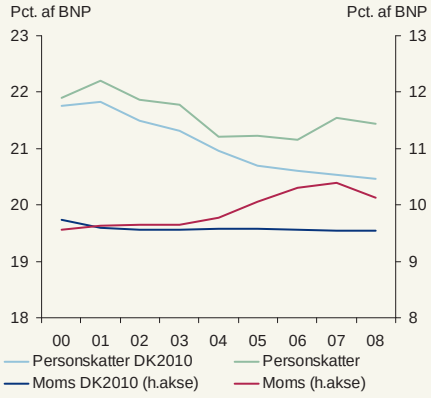
Figur a

Primære indtægter i pct. af BNP



Figur b

Indtægter fra personskatter og moms sammenlignet med 2010-planen



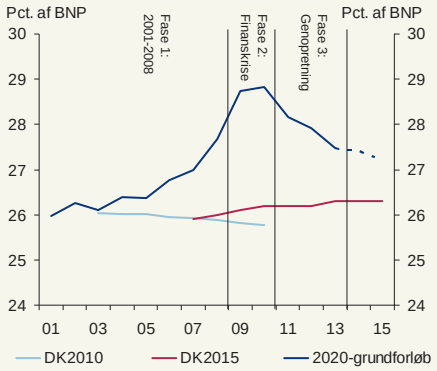
Anm.: 2010-forløbet er skønsmæssigt korrigeret for ATP og SP og Nationalregnskabsomlægningen i 2005. Den røde linje i figur a viser de faktiske provenuer, og den stiplede røde linje viser provenuerne korrigeret for midlertidige udsving i Nordsø-indtægterne, selskabsskat, registreringsafgift og pensionsafkastskat samt afgift af SP-udbetalinger i 2009.

Kilde: Egne beregninger.

Det offentlige forbrugs BNP-andel er steget markant

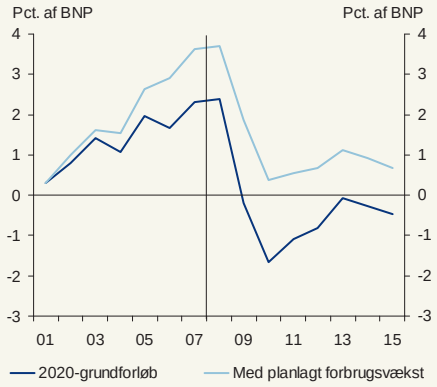
Det offentlige forbrugs andel af konjunkturrenset BNP er øget markant sammenlignet med 2010- og 2015-planerne, *jf. figur c*. Det afspejler bl.a., at realvæksten har været højere end planlagt og aftalt. De offentlige overenskomster i 2008 bidrog også til en stigning i udgifternes BNP-andel i forhold til 2015-planen.

Figur c
Offentligt forbrug som andel af BNP i DK2010, DK2015 og DK2020



Anm.: 2010-forløbet er korrigeret for ATP og SP.
Kilde: Egne beregninger.

Figur d
Strukturel saldo med planlagt forbrugsvækst



Anm.: Planlagt forbrugsvækst: jf. kapitel 8.
Kilde: Egne beregninger.

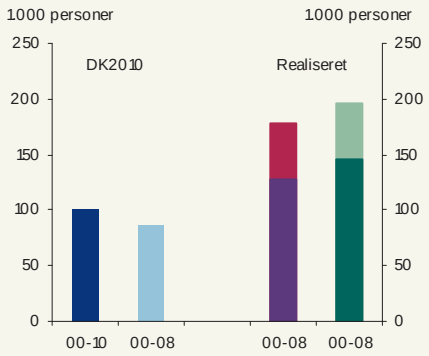
Hvis den planlagte forbrugsvækst i 2010- og 2015-planen var blevet realiseret i perioden frem mod 2008, ville det strukturelle overskud have udgjort op mod 4 pct. af BNP i 2008, *jf. figur 2.20*. Dermed ville det offentlige overskud have været markant større end målintervallet i 2010-planen og 2015-planen.

En central medvirkende årsag til styrkelsen af den strukturelle saldo frem mod 2008 var den store fremgang i arbejdsstyrken og en nedbringelse af strukturledigheden i perioden.

Fra 2000 til 2008 steg beskæftigelsen med næsten 200.000 personer, hvilket var 110.000 flere end forudsat i 2010-planen. Af stigningen på knap 200.000 personer afspejler ca. 180.000 en stigning i den anslåede strukturelle beskæftigelse (dvs. det beskæftigelsesniveau, der er foreneligt med stabil pris- og løninflation), *jf. figur 2.33*. Heri indgår et øget bidrag fra beskæftigede bosat i udlandet, fx Sverige, Tyskland og Polen. Samtidig faldt den anslåede strukturelle ledighed noget mere end forudsat i 2010-planen, *jf. figur 2.34*.

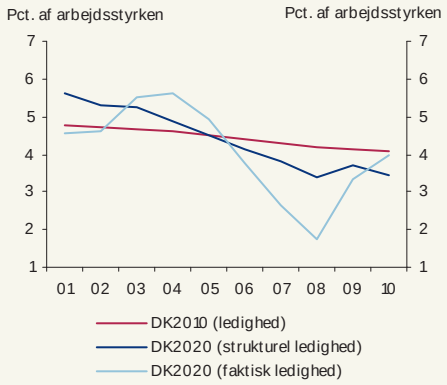
Den kraftige stigning i den strukturelle beskæftigelse skal ses i sammenhæng med arbejdsmarkedsreformerne og åbninger i adgangen for udenlandsk arbejdskraft. Samtidig bidrog skattepolitikken – i forlængelse af rækken af skattereformer siden midten af 1980'erne – til at understøtte arbejdsudbuddet.

Figur 2.33
Beskæftigelsesstigning 2000-08 i 2010-planen og realiseret



Anm.: Den realiserede stigning i beskæftigelsen inkluderer en stigning i antal grænsegængere på 50.000 personer.
Kilde: Egne beregninger.

Figur 2.34
Ledighed i 2010-planen og realiseret



Anm.: Ledigheden i 2010-planen er korrigeret for efterfølgende statistikændringer fra Danmarks Statistik.
Kilde: Egne beregninger.

Stigningen i arbejdsudbuddet bidrog isoleret set til at dæmpe kapacitetspresset i økonomien. Finanspolitikken var samtidig lempelig i årene 2004-2006 målt ved den ét-årige finanseffekt, hvilket skal ses i lyset af Forårspakken 2004, og at udgifterne steg mere end planlagt i navnlig 2005 og 2006. Forårspakken indebar en fremrykning af skattenedsættelserne i skatteaftalen fra 2003 og blev vedtaget med baggrund i de svage konjunkturer efter 2001 med stigende ledighed frem til foråret 2004.

I 2005 og 2006 var finanseffekten planlagt til 0 i den finanspolitik, som indgik i finanslov og finanslovforslag, *jf. tabel 2.4*. Året 2005 betragtes som et konjunkturmæssigt nogenlunde normalt år med ledighedsgab tæt på nul. Finanspolitikken i 2006, der i finansloven blev planlagt til at være omtrent neutral, er opgjort til at have medført en aktivitetsvirkning på ca. 0,5 pct. af BNP, blandt andet som følge af en stigning i de offentlige investeringer på 16½ pct. i lyset af kommunalreformen og høj realvækst i det offentlige forbrug på 2¾ pct. (hvilket var mere end målsætningen i planerne).

I 2007 og 2008, hvor presset på arbejdsmarkedet var højt, var finanspolitikken henholdsvis neutral og svagt aktivitetsdæmpende målt ved finanseffekten. De offentlige investeringer blev reduceret fra det høje niveau i 2006.

For perioden 2005-2008 som helhed er den ét-årige finanseffekt opgjort til i gennemsnit 0,2 pct. pr. år, hvilket er 0,1 pct. mere end i gennemsnittet for perioden 1995-2004. I samme periode blev den strukturelle saldo skønsmæssigt styrket med ca. ½ pct. af BNP, blandt andet i kraft af den stigende strukturelle beskæftigelse.

Realvæksten i det offentlige forbrug udgjorde i gennemsnit 1,7 pct. per år i 2005-08 (hvilket var mere end målsætningen) mod 2,2 pct. det foregående årti. Væksten i den offentlige beskæftigelse var derimod svagt negativ i perioden og dermed knap 6.000 personer mindre pr. år end den gennemsnitlige årlige vækst i 1995-2004.

Tabel 2.4
Finanspolitiske nøgletal, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Gnst. 05-08	Gnst. 95-04
Et-årig finanseffekt (pct. af BNP)	0,8	0,3	0,5	0,1	-0,2	0,2	0,1
Planlagt finanseffekt, FL (pct. af BNP)	0,4	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Realvækst, offentligt forbrug (pct.)	1,8	1,3	2,8	1,3	1,6	1,7	2,2
Realvækst, offentlige investeringer (pct.)	13,2	0,8	16,6	-3,0	0,8	3,5	2,4
Vækst, offentlig beskæftigelse (personer)	-1,2	2,9	1,1	-3,1	-5,2[1)]	-1,1[1)]	4,9
Strukturel saldo (pct. af BNP)	1,1	2,0	1,7	2,3	2,4	2,1	-0,7
Strukturel primær saldo (pct. af BNP)	2,4	3,0	2,5	3,0	2,9	2,9	1,8
Outputgab	0,1	1,1	2,8	2,9	0,2	1,8	0,9
Ledighedsgab	0,7	0,4	-0,4	-1,2	-1,7	-0,7	-0,3

Anm.: Der er korrigeret for strejkerne i den offentlige sektor i 2. kvartal 2008.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fase 2: Den globale krise

Dansk økonomi var i en situation med høj kapacitetsudnyttelse og stort pres på arbejdsmarkedet i 2008, da krisen ramte. Ledigheden var historisk lav og markant lavere end det skønnede strukturelle niveau. Det var derfor forventningen, at væksten ville gå ned i de efterfølgende år.

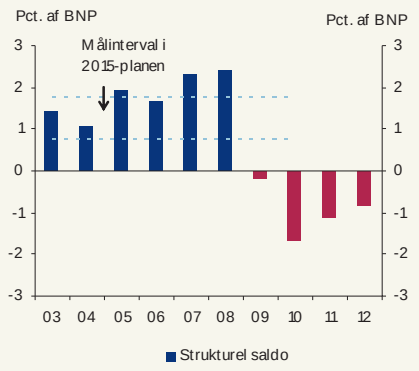
2015-planens mål om strukturel balance i 2011-15 blev fraveget, da Danmark blev ramt af finanskrisen, og finanspolitikken blev lempet gradvist for at imødegå de negative virkninger af krisen. Strategien sidst i 2008 var – med udgangspunkt i en lempelig finanslov for 2009 – at tilpasse finanspolitikken gradvist i lyset af den videre udvikling, i forbindelse med de processer, som i forvejen var planlagt. Det drejede sig bl.a. om skattereformen i Forårspakke 2.0 (februar 2010), udspil om grøn vækst (januar 2010), kommuneforhandlinger mv.[2]

[2] En samlet oversigt over initiativerne i forbindelse med den globale krise kan findes i *Danmarks Konvergensprogram 2009* (appendiks 1).

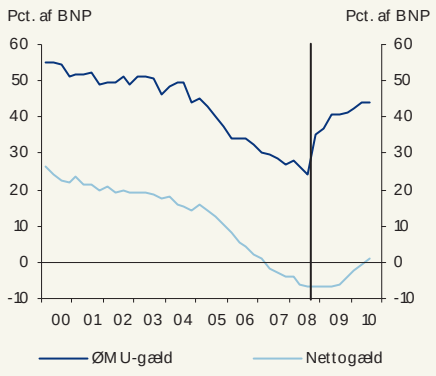
Lempelserne under krisen (2009-10) udgør ca. 3½ pct. af BNP og var efter de foreliggende oplysninger større end i andre OECD-lande. Lempelserne var fordelt med 60 pct. på udgiftssiden og resten på indtægtssiden, målt ved de direkte provenuvirkninger, herunder også fordi udgifterne til offentligt forbrug steg mere end planlagt.

Med finanskrisen er de store offentlige overskud vendt til underskud, og samtidig er den strukturelle saldo kraftigt svækket som følge af de finanspolitiske lempelser, der er gennemført for at dæmpe krisen. Fra 2008 til 2010 blev det strukturelle overskud på ca. 2 pct. af BNP vendt til et strukturelt *underskud* på knap 2 pct. af BNP, *jf. figur 2.35*. Fra 4. kvartal 2008 steg ØMU-gælden, blandt andet fordi staten som en del af de finansielle tiltag optog et stort 30-årigt lån, hvor provenuet blev placeret på statens konto i Nationalbanken, *jf. figur 2.36*.

Figur 2.35
Strukturel saldo



Figur 2.36
ØMU-gæld og nettogæld (kvartaler)



Kilde: Egne beregninger.

Lempelsen af finanspolitikken fra 2008 til 2010 skønnes samlet at øge BNP-niveauet med mere end 2 pct. i 2010 (i forhold til neutral finanspolitik i perioden) og styrker dermed beskæftigelsen i 2010 med ca. 50.000 personer i forhold til en neutral finanspolitik. Dertil kommer frigivelsen af SP samt virkningerne af den lempelige pengepolitik og faldet i renterne siden 2008, der skønnes at have medført et bidrag af samme størrelsesorden, jf. *Økonomisk Redegørelse, december 2010.*

For at dæmpe de negative virkninger af den internationale finanskrise blev der endvidere gennemført en række tiltag i forhold til de finansielle markeder, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2009 (bilag 1)*. Med Bankpakken fra oktober 2008 blev der indført en statsgaranti for simple kreditorer i banker og oprettet et afviklingsselskab, der tager hånd om nødlidende pengeinstitutter, så indskydere og øvrige simple kreditorer ikke risikerer at lide tab.

Bankpakken blev i januar 2009 fulgt op af Kreditpakken, der indeholdt mulighed for statslige kapitalindskud i penge- og realkreditinstitutterne. De finansielle tiltag har sammen med de

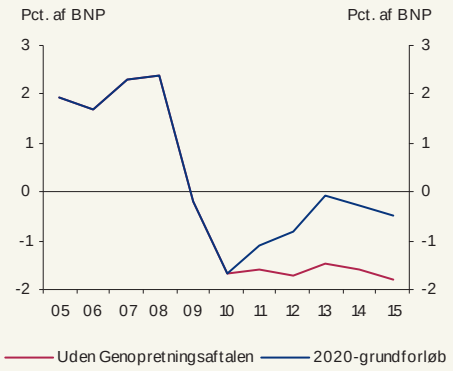
store finanspolitiske lempelser samlet forhindret et dybere tilbageslag og bidraget til fremgangen siden foråret 2009.

Fase 3. Genopretningen 2011-13

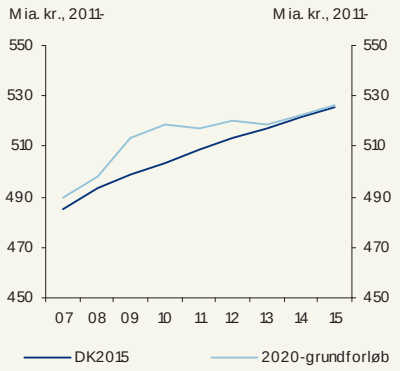
Den genopretningsaftale, der blev indgået i maj 2010, sigter blandt andet på at indfri EU-henstillingen om en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 1½ pct. af BNP i løbet af 2011-13 og bringe den strukturelle saldo tilbage mod balance.

I lyset af konsolideringstiltagene i Genopretningsaftalen mv. forbedres den strukturelle saldo fra et underskud på ca. 1,7 pct. af BNP i 2010 til tæt på balance 2013, *jf. figur 2.37*. Uden Genopretningsaftalen ville det strukturelle underskud udgøre ca. 1½ pct. af BNP i 2013.

Figur 2.37
Strukturel saldo 2005-2013 - med og uden genopretning



Figur 2.38
Offentligt forbrug (realt) 2007-2015



Kilde: Egne beregninger.

Genopretningsaftalen styrker samtidig finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter varigt som følge af virkningerne på arbejdsudbuddet af forkortelsen af dagpengeperioden fra 4 år til 2 år.

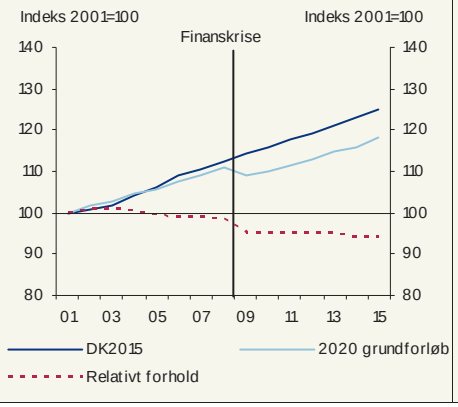
Genopretningsaftalen indebærer, at de offentlige udgifter skal holdes i ro i 2011-13. Det indebærer, at det reale offentlige forbrug ventes at være tilbage på det planlagte spor i 2013 og derefter, *jf. figur 2.38.*

Krisen og de senere års lave produktivitetsvækst har samtidig ført til en nedjustering af skønnet for potentielt BNP sammenlignet med forventningerne fra 2007, *jf. figur 2.39.* Lavere potentielt BNP er udtryk for, at finansieringsgrundlaget for de offentlige forbrugsudgifter er svækket.

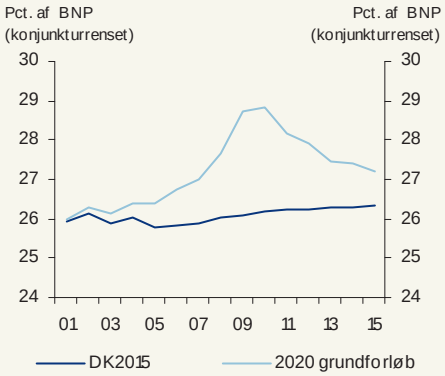
Det betyder samtidig, at de offentlige forbrugsudgifter udgør en højere andel af BNP end forventet. De offentlige overenskomster i 2008 bidrog også til større udgiftsvækst end forudsat i

2015-planen. Samlet ventes forbrugsudgifternes andel af konjunkturrenset BNP i 2013 at være godt 1 pct.-point højere end forudsat i 2015-planen, *jf. figur 2.40*.

Figur 2.39
Strukturelt BNP i 2015-planen og 2020-fremskrivningen



Figur 2.40
Offentligt forbrug i pct. af konjunkturrenset BNP



Kilde: Egne beregninger.

Med Genopretningsaftalen indledes konsolideringen af de offentlige finanser i 2011 og dermed senere end i de fleste andre lande, der har modtaget henstillinger fra EU. Danmark skal ifølge EU-henstillingen konsolidere de offentlige finanser med mindst 1½ pct. af BNP i 2011-13, hvilket er mindre end i de fleste andre lande.

Med Genopretningsaftalen og den øvrige planlagte finanspolitik til 2013 bringes finanspolitikken (målt ved de direkte provenuer, der indgår i finanseffekten) overordnet tilbage på sporet fra 2015-planen. De offentlige forbrugsudgifter er højere end planlagt, men øgede Nordsøindtægter og skattetiltagene i Forårspakke 2.0 og Genopretningsaftalen bidrager til at styrke finanserne de kommende år. Den øgede gæld og dermed rentebetalingerne som følge af krisen medfører imidlertid, at de fremadrettede finanspolitiske udfordringer er øget i forhold til forventningerne før krisen.

Del II – Baggrund

Kapitel 3

3. Arbejdsmarkedspolitik

3.1 Indledning

Et højt strukturelt niveau for arbejdsudbuddet og beskæftigelsen er grundlaget for et højt velstandsniveau og er helt afgørende for at kunne finansiere de offentlige udgifter. De høje offentlige udgifter i Danmark stiller krav om, at beskæftigelsen skal være højere end i andre lande, hvis skattesystemet og -niveauet samtidig skal være konkurrencedygtigt.

Siden midten af 1990'erne er den strukturelle arbejdsstyrke og beskæftigelse øget, og den strukturelle ledighed er reduceret. Det afspejler blandt andet løbende reformer af arbejdsmarkedspolitikken. Samtidig har den demografiske udvikling og øget tilgang af arbejdskraft fra udlandet medført større arbejdsstyrke.

De gennemførte arbejdsmarkedsreformer siden 2001 ligger i forlængelse af initiativerne i 1990'erne. Den aktive beskæftigelsesindsats er fremrykket, intensiveret og udbredt til målgrupper med andre problemer end ledighed, og rådighedskravene er skærpet for at styrke jobsøgningen. Samtidig er ydelsesreglerne justeret for at styrke tilskyndelsen til at tage et arbejde, herunder gennem kortere dagpengeperiode, færre særordninger for forsikrede ledige, ændringer i kontanthjælpssystemet mv.

Fremover vil den demografiske udvikling isoleret set reducere arbejdsstyrken og beskæftigelsen i takt med, at historisk store genererationer forlader arbejdsmarkedet og erstattes af mindre generationer. Relativt flere ældre i arbejdsstyrken, som i gennemsnit arbejder færre timer end de yngre grupper, trækker også i retning af lavere arbejdsudbud.

Samlet vil den demografiske udvikling skønsmæssigt reducere arbejdsudbuddet svarende til ca. 66.000 personer fra 2010 til 2020 samtidig med, at den samlede befolkning øges med mere end 150.000 personer. Faldet i arbejdsudbuddet vil blive større, hvis den historiske tendens til faldende arbejdstid fortsætter fremover. Allerede gennemførte reformer af blandt andet skatte- og dagpengesystemet skønnes isoleret set at øge arbejdsudbuddet med knap 45.000 personer fra 2010 til 2020. Det er dermed ikke tilstrækkeligt til at opveje det negative demografiske bidrag til udviklingen i arbejdsudbud og beskæftigelse.

Boks 3.1
Hovedkonklusioner

- Reformerne af arbejdsmarkedspolitikken siden 2001 ligger i forlængelse af initiativerne i 1990'erne. Den aktive beskæftigelsesindsats er fremrykket, intensiveret og udbredt til målgrupper med problemer ud over ledighed. Ydelsesreglerne er justeret dels gennem kortere dagpengeperiode og færre særordninger for forsikrede ledige, dels ved ændringer i kontanthjælpssystemet.

- Siden 2001 er der gennemført ni større arbejdsmarkedspakker, som samlet skønnes at øge den strukturelle beskæftigelse med omkring 50.000 personer. De væsentligste bidrag kommer fra *Flere i arbejde* (2002), *Ny chance til alle* (2004), *Velfærdsaftalen* (2006), *Aftale om en jobplan* (2008) og *Genopretningtsaftalen* (2010).

- Hidtidige dagpengereformer har øget beskæftigelsen og reduceret ledigheden mærkbart. Erfaringerne viser, at afkortning af dagpengeperioden øger jobsøgningen og overgang til beskæftigelse tidligere i ledighedsforløbet. Eksempelvis har afskaffelsen af den særlige lange dagpengeret for 55-59-årige i 2007 øget aldersgruppens beskæftigelse væsentligt. Genopretningsaftalens dagpengereform skønnes at øge den strukturelle beskæftigelse med i størrelsesorden 13.000 personer.

- Integrations- og arbejdsmarkedsreformer har øget beskæftigelsen blandt indvandrere. Justeringer på kontanthjælpsområdet, en styrket aktiv indsats, strammere regler for familiesammenføring og lempeligere regler for studie- og erhvervsordninger har bidraget til en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen blandt ikke-vestlige indvandrere med 10 pct. point fra 2001 til 2010.

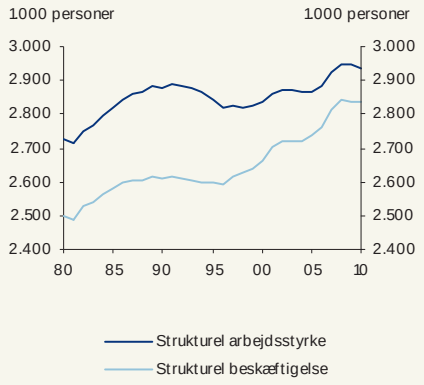
- Fra 2010 til 2020 vil den demografiske udvikling med flere ældre og færre i de erhvervsaktive aldre reducere arbejdsudbuddet svarende til ca. 66.000 personer samtidig med, at befolkningen vil vokse med godt 150.000 personer. Det vil isoleret set svække væksten og de offentlige finanser.

- Mulighederne for en yderligere styrkelse af de offentlige finanser gennem arbejdsmarkedspolitikken er begrænsede. De centrale arbejdsmarkedspolitiske anbefalinger fra Velfærds- og Arbejdsmarkedskommissionerne er i vidt omfang gennemført. En tilbagetrækningsreform er den mest virksomme enkeltstående mulighed for at øge arbejdsudbuddet og derved bidrage til at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.

3.2 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

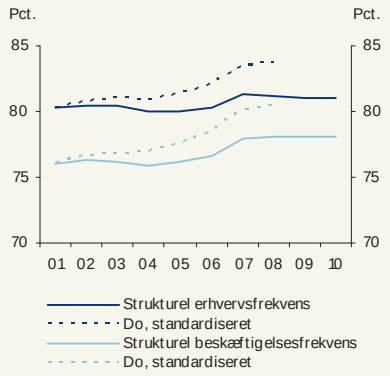
Den strukturelle arbejdsstyrke og beskæftigelse er øget siden midten af 1990'erne, *jf. figur 3.1*. Det skyldes dels den demografiske udvikling med større årgange i de erhvervsaktive aldre, dels løbende reformer af blandt andet den aktive beskæftigelsesindsats, dagpengesystemet og mulighederne for tidlig tilbagetrækning. Det anslås med betydelig usikkerhed, at den strukturelle beskæftigelse samlet er steget med ca. 170.000 personer i perioden 2000-2010 svarende til godt 6 pct.

Figur 3.1
Strukturel arbejdsstyrke og beskæftigelse, 1980-2010



Anm.: Figuren viser arbejdsstyrke og beskæftigelse renset for bidrag fra konjunkturerne.
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Figur 3.2
Strukturel erhvervs- og beskæftigelses-frekvens, 2001-2010



Anm.: Den strukturelle erhvervsfrekvens er opgjort som den beregnede strukturelle arbejdsstyrke divideret med befolkningen i alderen 15-64 år. Den strukturelle beskæftigelsesfrekvens er opgjort tilsvarende. De stiplede linjer angiver de strukturelle erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser ved uændret sammensætning af køn, alder og herkomst blandt de 15-64-årige.
Kilde: ADAM's databank, RAS, lovmodellen og egne beregninger.

Korrigeret for udviklingen i konjunkturerne og befolkningens sammensætning er erhvervsfrekvensen øget med knap 1 pct.-point og beskæftigelsesfrekvensen med knap 2 pct.-point siden 2001, *jf. figur 3.2*. Den relativt større stigning i beskæftigelsesfrekvensen afspejler et tilsvarende fald i den strukturelle ledighed i samme periode. Den strukturelle ledighed skønnes således at være faldet med knap 70.000 personer – eller knap 3 pct. af arbejdsstyrken – fra 2000 til 2010.

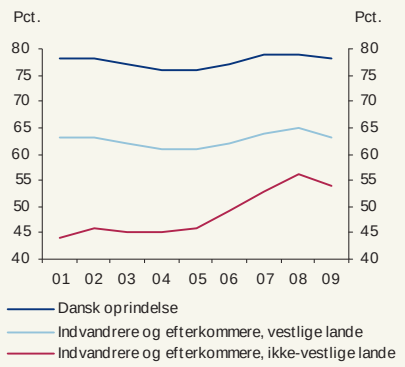
Udviklingen i befolkningens *demografiske sammensætning* siden 2001 trækker isoleret set i retning af et fald i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen. Det skyldes blandt andet, at de 55-64-årige, som typisk har lavere erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens end yngre grupper, udgør en større andel af befolkningen i de erhvervsaktive aldre. Ved en uændret alder-, køn- og herkomstsammensætning blandt de 15-64-årige ville de strukturelle erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser være øget med henholdsvis knap 3,3 og knap 4,5 pct.-point. fra 2001 til 2008, *jf. figur 3.2*.

Det er denne strukturelle stigning i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen (ved uændret befolkningssammensætning), som afspejler virkningen af de gennemførte reformer af den aktive beskæftigelsesindsats, dagpenge- og kontanthjælpsområdet mv., *jf. afsnit 3.3*. Blandt de 50-59-årige er arbejdsudbuddet og beskæftigelsen øget som følge af udfasningen af over-

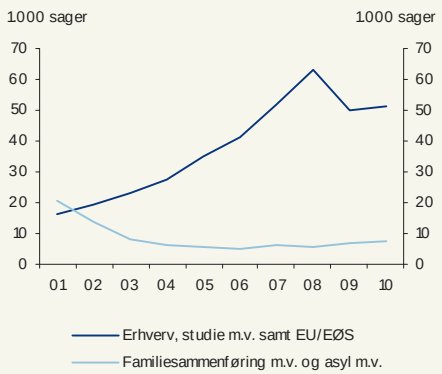
gangsydelsen og den forlængede dagpengeret. Samtidig er andelen med videregående uddannelser i denne aldersgruppe steget. Det har også forøget erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen, mens det stigende optag på uddannelserne blandt de 16-29-årige trækker i den modsatte retning, *jf. kapitel 6*.

Samtidig er beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande øget med 10 pct.-point siden 2001, *jf. figur 3.3*. Udover de meget gunstige konjunkturer i 2005-2008 skal stigningen ses i lyset af en række integrations- og arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Der er blandt andet gennemført en række justeringer på kontanthjælpsområdet, der øger den økonomiske tilskyndelse til at finde beskæftigelse, fx indførelsen af starthjælpen og kontanthjælpsloftet, og den aktive indsats overfor gruppen er styrket, *jf. afsnit 3.3.3*. Samtidig er der sket et skift i indvandringens sammensætning. Antallet af opholdstilladelser ved erhvervsudøvelse, studier mv. er således steget markant siden 2001, mens antallet af familiesammenføringer er aftaget, *jf. figur 3.4*.

Figur 3.3
Beskæftigelsesfrekvens for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere



Figur 3.4
Antal opholdstilladelser

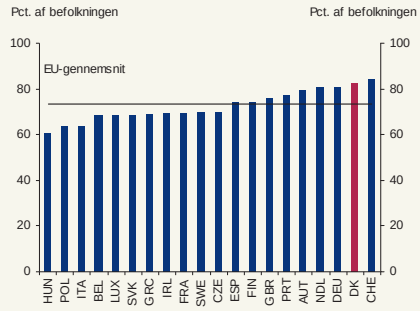


Kilde: Integrationsministeriet, *Tal og fakta om integration* 2007, 2008, 2009 og 2010.

Selvom beskæftigelsesfrekvensen for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er øget markant siden 2001, er den fortsat noget lavere end beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere fra vestlige lande og gruppen med dansk oprindelse. Det afspejler blandt andet forskelle i gruppernes uddannelsesmæssige baggrund. En varig stigning i beskæftigelsesfrekvensen for gruppen på 1 pct.-point udover den forventede virkning af reformer, demografi, ændret uddannelsesmæssig sammensætning mv. skønnes isoleret set at forbedre de offentlige finanser med omkring ¾ mia. kr. årligt.

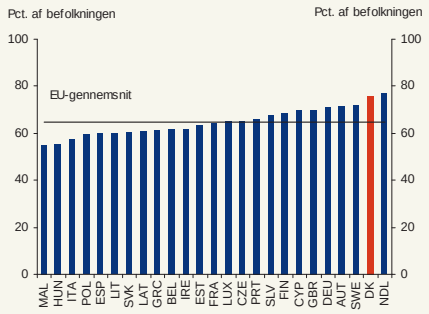
Ifølge Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) er i gennemsnit op mod 80 pct. af de 15-64-årige i beskæftigelse. Det er højt i et internationalt perspektiv. Danmark er således blandt de lande i EU, der har de højeste erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser[1], *jf. figur 3.5 og 3.6*.

Figur 3.5
Erhvervsfrekvenser i EU, 2010



Anm.: Erhvervsfrekvensen er opgjort for personer i alderen 15-64 år.
Kilde: EUROSTAT.

Figur 3.6
Beskæftigelsesfrekvenser i EU, 2009



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen er opgjort for personer i alderen 15-64 år. Seneste opgørelsesår er 2009.
Kilde: EUROSTAT.

3.2.1 Demografiske ændringer og reformvirkninger frem mod 2020

Den demografiske udvikling vil isoleret set reducere arbejdsstyrken og beskæftigelsen fremover, fordi store genererationer fra efterkrigsårene gradvist forlader arbejdsmarkedet for at gå på pension og erstattes af mindre generationer fra 1980'erne og 1990'erne. Relativt flere ældre i arbejdsstyrken, som i gennemsnit arbejder færre timer end de yngre grupper, trækker også i retning af lavere arbejdsudbud.

Den demografiske udvikling vil isoleret set reducere arbejdsudbuddet svarende til ca. 66.000 personer frem mod 2020, *jf. tabel 3.1 og figur 3.7*. Til sammenligning vokser den samlede befolkning med mere end 150.000 personer frem mod 2020. Faldet i arbejdsudbuddet vil blive større, hvis den historiske tendens til faldende arbejdstid fortsætter fremover.

Det skønnes med betydelig usikkerhed, at allerede *gennemførte reformer* af blandt andet skatte- og dagpengesystemet isoleret set kan øge arbejdsudbuddet med knap 45.000 personer fra 2010 og frem mod 2020, *jf. tabel 3.1*. Det positive bidrag fra allerede gennemførte reformer er således ikke tilstrækkeligt til at opveje det negative bidrag fra den demografiske udvikling.

[1] Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) er en stikprøvebaseret opgørelse af beskæftigelse og ledighed på baggrund af svarpersoners oplysninger. AKU anvendes som grundlag for internationale sammenligninger og kan afvige fra registerbaserede opgørelser, fordi ledigheden opgøres ud fra personers jobsøgning frem for ydelsesmodtagelse.

Tabel 3.1
Ændringer i arbejdsudbud fra 2010 til 2020 målt ved den strukturelle beskæftigelse, personer

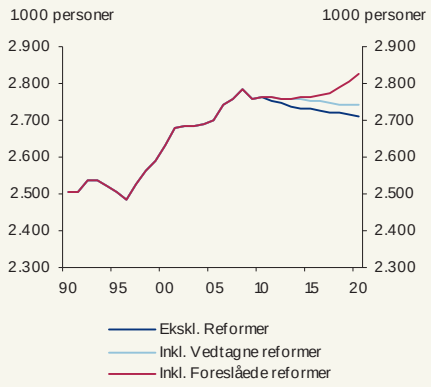
1.000 personer	Strukturel beskæftigelse, personer	Strukturel beskæftigelse, inkl. arbejdstid
1. Demografi (alder, køn og herkomst)	-42	-66
2. Gennemførte reformer af skat og arbejdsmarked[1)]	23	43
3. Øvrige forhold[2)]	2	-6
4. Samlet 2020-grundforløb (1+2+3)	**-17**	**-28**
5. Reformforslag	**82**	**89**
- heraf SU-reform	3	4
- heraf førtidspensionsreform[3)]	7	5
- heraf tilbagetrækningsreform	70	79
6. I alt, inklusive reformforslag (4+5)	**65**	**61**

Anm.: Arbejdstidsvirkninger er omregnet til antal personer med gennemsnitlig arbejdstid.
1) Inkl. *Aftale om genopretning af dansk økonomi* (2010), skatteaftaler siden 2001, *Aftale om en jobplan* (2008), stigningen i efterlønsalderen i 2019 og 2020 i medfør af *Velfærdsaftalen* (2006).
2) Inkl. virkninger af øget opholdstid for indvandrere, stigende uddannelsesniveau, uddannelsesmål i Velfærds- og Globaliseringsaftalerne (inkl. dræn på beskæftigelsen fra flere studerende), grænsearbejdere samt fremskrivninger af førtidspension og efterløn i forhold til de demografiske forløb.
3) Effekten er større på lang sigt, da reformen indfases gradvist.
Kilde: Egne beregninger.

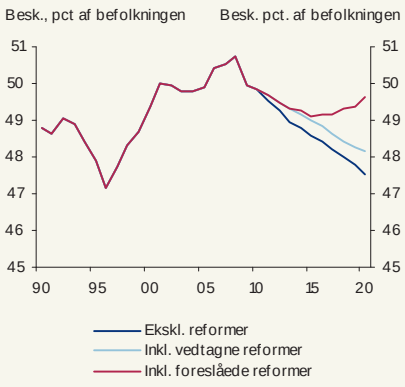
De forslag til *reformer* af tilbagetrækning, førtidspension og fleksjob samt SU, som er lagt frem, skønnes at øge arbejdsudbuddet svarende til knap 90.000 personer, hvoraf udspillet til en tilbagetrækningsreform bidrager med knap 80.000 frem mod 2020[2]. Bidraget indregner positive virkninger fra ændringer i den gennemsnitlige arbejdstid. Gennemføres de planlagte reformer, skønnes arbejdsudbuddet samlet at vokse svarende til godt 60.000 personer frem mod 2020. Dermed vil den strukturelle beskæftigelse (målt i personer) udgøre en nogenlunde uændret andel af befolkningen i 2020 i forhold til 2010, *jf. figur 3.8*. På trods af reformerne er der udsigt til, at væksten i arbejdsudbuddet siden 1995 og frem til i dag, bremser helt op frem mod 2020.

[2] Heri indgår et bidrag fra stigende gennemsnitlig arbejdstid blandt beskæftigede 65-årige, der går fra at være beskæftigede folkepensionister til almindeligt beskæftigede, når folkepensionsalderen i 2020 hæves til 66 år som følge af reformudspillet.

Figur 3.7
Strukturel beskæftigelse, personer



Figur 3.8
Strukturel beskæftigelse, pct. af befolkningen



Anm.: Den strukturelle beskæftigelse er opgjort i fuldtidspersoner.
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

3.2.2 Modtagere af offentlige forsørgelsesydelser

Det samlede antal modtagere af indkomstoverførsler og personer i støttet beskæftigelse i alderen 15-64 år er øget med knap 120.000 personer fra 1990 til 2000 og med yderligere godt 50.000 personer fra 2000 til 2010, *jf. tabel 3.2*.

Omkring ¼ af stigningen i antallet af overførselsmodtagere i perioden 1990-2010 afspejler, at antallet af 15-64-årige er øget. Resten er en konsekvens af, at andelen af de 15-64-årige, der modtager overførsler mv., er forøget fra ca. 26¾ pct. i 1990 til knap 29½ pct. i 2000 og til ca. 30¼ pct. i 2010. Udviklingen i de seneste 10 år afspejler, at antallet af studerende på SU er steget, og at en større andel af befolkningen modtager helbredsrelaterede ydelser, herunder fleksjob og førtidspension, mens antallet af dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere samt aktiverede er faldet.

Tabel 3.2
Modtagere af offentlige overførsler, 15-64-årige

1.000 personer		1990	2000	2010	2020
1.	**Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere samt aktiverede:**	**316**	**309**	**269**	**237**
	- dagpenge	199	113	97	84
	- feriedagpenge	8	8	5	5
	- kontanthjælp, starthjælp mv.	109	107	74	68
	- aktiverede (inkl. ansættelse med løntilskud)	0	82	93	80
2.	**Personer med nedsat arbejdsevne:**	**313**	**344**	**408**	**425**
	- sygedagpenge	47	59	75	78
	- revalidering	25	29	17	17
	- fleksjob	0	9	52	59
	- ledighedsydelse	0	0	12	12
	- skånejob	0	5	5	5
	- førtidspension	241	248	247	254
3.	**Orlov, uddannelse mv.:**	**199**	**258**	**297**	**339**
	- SU	168	198	247	286
	- orlov	0	28	1	0
	- barselsdagpenge	31	33	49	53
4.	**Frivillig tilbagetrækning:**	**97**	**133**	**125**	**91**
	- overgangsydelse	0	25	0	0
	- efterløn under 65 år	97	108	125	91
5.	**Overførselsmodtagere, i alt (1+2+3+4)**	**925**	**1.044**	**1.099**	**1.092**
6.	**Befolkningen 15-64 år, i alt**	**3.463**	**3.556**	**3.627**	**3.589**
7.	**Andel af befolkningen på overførsler, pct. (5/6)**	**26,7**	**29,4**	**30,2**	**30,4**

Anm.: Virkningen af *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden* (2006), *Aftale om en jobplan* (2008), skattereformen i *Aftale om forårspakke 2.0* (2009) samt *Aftale om genopretning af dansk økonomi* (2010) indgår i fremskrivningen af ydelsesmodtagere frem mod 2020. Der foreligger ikke oplysninger om aktivering før 1995. I ADAM's databank er en større andel af kontanthjælpsmodtagerne aktiverede end i andre kilder. Ligeledes afviger antallet af sygedagpengemodtagere fra andre kilder.
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Det faldende antal dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere de seneste 20 år skal ses i lyset af de løbende reformer af den aktive beskæftigelsesindsats, afkortninger af dagpengeperioden, afskaffelse af særordninger på dagpengeområdet samt ændringer af kontanthjælpssystemet, som har bidraget til at sænke den strukturelle ledighed og antallet af ydelsesmodtagere, *jf. afsnit 3.3*.

Selvom en betydelig del af dagpenge- og kontanthjælpsmodtagerne er meget tæt på arbejdsmarkedet, er potentialet for yderligere reduktioner af denne gruppe begrænset, fordi den strukturelle ledighed i forvejen er meget lav både historisk og internationalt set, *jf. afsnit 3.2.3*. Fremadrettet antages den strukturelle ledighed således at udgøre 3½ pct. af arbejdsstyrken.

Personer, som modtager efterløn, kommer i høj grad direkte fra beskæftigelse, og denne gruppe repræsenterer derfor en beskæftigelsesreserve, *jf. kapitel 4*. Antallet af efterlønsmodtagere er steget frem til 2007, dels fordi andelen af 60-64-årige på efterløn voksede frem til første halvdel af 00'erne, dels fordi antallet af 60-64-årige voksede indtil 2007, *jf. kapitel 5*.

Personer, som modtager ydelser som følge af nedsat arbejdsevne, udgør knap 40 pct. af de 15-64-årige overførselsmodtagere. Omkring 400.000 personer modtager i dag sygedagpenge, revalidering, førtidspension eller ledighedsydelse eller er ansat i fleksjob.

Førtidspensionsreformen fra december 2000, som sigtede efter at fastholde flere på arbejdsmarkedet og få flere med nedsat arbejdsevne i ustøttede job på ordinære vilkår, har ikke virket efter hensigten. Indførelsen af fleksjobordningen, som understøtter arbejdsmarkedstilknytningen for personer med væsentlig og varig nedsættelse af arbejdsevnen, har heller ikke ført til færre tilkendelser af førtidspension, hvilket ellers var baggrunden for ordningens indførelse. Samtidig er langt flere visiteret til fleksjob og ledighedsydelse end ventet ved indførelsen af ordningen. Ændringen af visitationen til fleksjob i 2006 har indtil videre ikke haft nogen væsentlig opbremsende effekt. Der er fremlagt forslag til en reform af førtidspension og fleksjob med henblik på at vende denne udvikling, *jf. afsnit 3.3*.

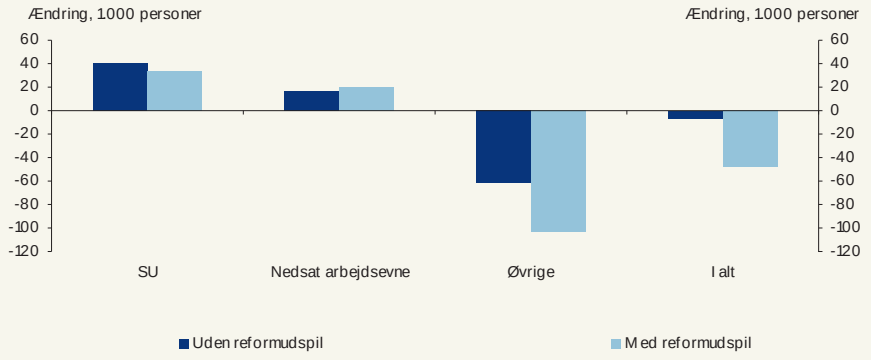
Stigningen i antallet af SU-modtagere de seneste ti år skyldes, at en større andel af de unge tager en ungdomsuddannelse og en videregående uddannelse. Når flere gennemfører relevante uddannelser, vil det på kort sigt reducere arbejdsudbuddet og beskæftigelsen, men kan samtidig medføre væsentlige gevinster i form af højere lønninger, beskæftigelse og velstand på lang sigt, *jf. kapitel 6*.

Fra 2010 til 2020 ventes antallet af overførselsmodtagere i alderen 15-64-år at være omtrent uændret[3], *jf. figur 3.9*. Det dækker over en stigning i antallet af SU-modtagere, blandt andet som følge af den forudsatte indfrielse af uddannelsesmålsætningerne, *jf. kapitel 6*. Antallet af ledige, aktiverede samt efterlønsmodtagere og personer på orlov reduceres som følge af allerede gennemførte reformer, herunder særligt *Velfærdsaftalen* (2006) og *Aftale om genopretning af dansk økonomi* (2010), samt et fald i ledigheden til det strukturelle niveau.

Med udspillene til reformer af tilbagetrækning, førtidspension og fleksjob samt SU reduceres antallet af overførselsmodtagere i alderen 15-64 år med knap 50.000 personer frem mod 2020. Det skyldes primært færre modtagere af efterløn.

[3] Det samlede antal overførselsmodtagere øges i fremskrivningerne frem mod 2020, blandt andet som følge af øget tilgang til SU og folkepension.

Figur 3.9
Ændring i modtagere af offentlige overførsler fra 2010 til 2020 med og uden reformudspil, 15-64-årige



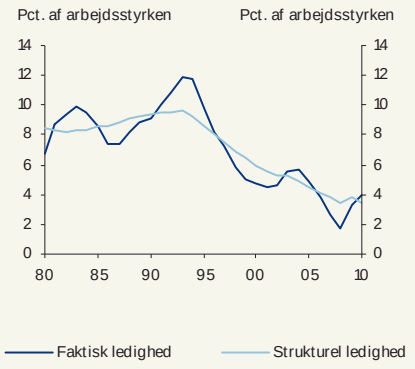
Anm.: "Øvrige" omfatter modtagere af dagpenge, kontanthjælp, barselsdagpenge, efterløn samt aktiverede personer. Scenariet "Med reformudspil" omfatter virkningen af reformer af tilbagetrækning, førtidspension og fleksjob samt SU. Der er ikke taget højde for, at en større andel af efterlønsmodtagerne fremover vil være over 64 år ved gennemførelsen af udspillet til en tilbagetrækningsreform. Scenariet "Uden reformudspil" omfatter virkningen af *Velfærdsaftalen* (2006), *Aftale om en jobplan* (2008), *Handlingsplan for nedbringelse af sygefravær* (2008), samt *Aftale om genopretning af dansk økonomi* (2010).
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

3.2.3 Udvikling i ledigheden de seneste år

Fra juni 2008 til august 2010 er ledigheden steget hurtigt som følge af det kraftige økonomiske tilbageslag, men arbejdsmarkedet ser nu ud til at være stabiliseret. Bruttoledigheden (antallet af registreret ledige og aktiverede) har været ret stabil det seneste halve år og er senest faldet med ca. 3.000 personer i februar i år. Over 2½ år er bruttoledigheden øget fra et historisk lavt niveau på 2,5 pct. til 6,1 pct. af arbejdsstyrken. Ledigheden ventes at falde svagt i løbet af 2011 og 2012 og dermed nærme sig niveauet for den strukturelle ledighed. Samtidig ventes beskæftigelsen at stige svagt i 2011 og 2012.

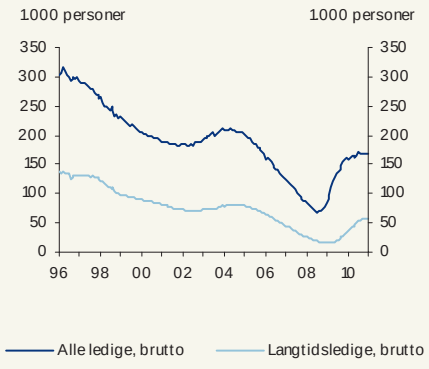
På trods af det kraftige tilbageslag er ledigheden imidlertid fortsat relativ lav i historisk og international sammenhæng, *jf. figur 3.10*. Bruttoledigheden er lavere end i 2001, hvor den nåede det laveste niveau efter højkonjunkturen i 1990'erne. Antallet af langtidsledige er også forholdsvis lavt trods en relativt kraftig stigning på 42.000 fuldtidspersoner fra december 2009 til december 2010. Aktuelt udgør langtidsledigheden 58.000 fuldtidspersoner eller 2,1 pct. af arbejdsstyrken, hvilket også er lavere end niveauet i 2001, *jf. figur 3.11*.

Figur 3.10
Strukturel og faktisk ledighed



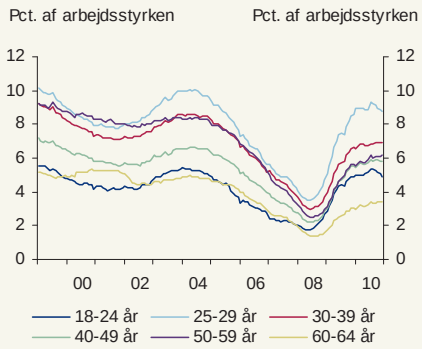
Anm.: Den strukturelle ledighed er defineret som det ledighedsniveau, der er foreneligt med en stabil pris- og lønudvikling.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Figur 3.11
Bruttoledighed og langtidsledighed



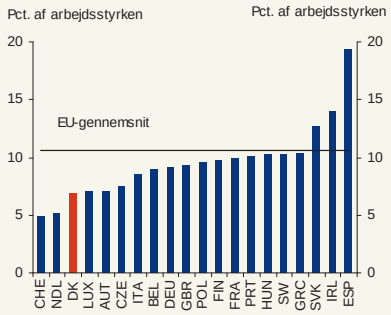
Anm.: Bruttoledigheden omfatter ledige og aktiverede. Langtidsledigheden er opgjort som personer, der har modtaget dagpenge, kontanthjælp, feriedagpenge eller deltaget i aktivering i 80 pct. af tiden de seneste 12 måneder.
Kilde: CRAM, RAM, AMFORA, Bestandsstatistikken og egne beregninger.

Figur 3.12
Bruttoledighed efter alder



Anm.: Bruttoledigheden omfatter registrerede ledige og aktiverede.
Kilde: CRAM, RAM, AMFORA, Bestandsstatistikken og egne beregninger.

Figur 3.13
Ledighed i EU, 2010



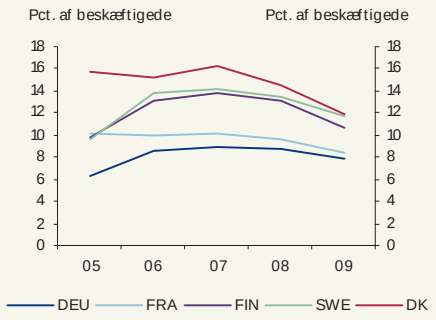
Anm.: Opgørelsen er foretaget på baggrund af den survey-baserede Arbejdskraftundersøgelse (AKU) og kan ikke sammenlignes med registerbaserede opgørelser af ledighed.
Kilde: EUROSTAT og egne beregninger.

På tværs af aldersgrupper er ledigheden desuden lavere end ved det seneste toppunkt i 2004, *jf. figur 3.12*. For de 18-24-årige er ledigheden knap 5 pct., og stigningen har været mindre end eller på niveau med andre grupper, mens den for de 25-29-årige er steget mere end gennemsnittet og nu ligger på ca. 9 pct. Forskellene skyldes blandt andet, at de to aldersgrupper er omfattet af forskellige dagpenge- og kontanthjælpsregler. De 18-24-årige uden kompetencegivende uddannelse er omfattet af den lavere ungesats efter 6 måneders ledighed på 50 pct. af den maksimale dagpengesats. Det øger tilskyndelsen til at komme i uddannelse eller beskæftigelse.

Set i et internationalt perspektiv er ledigheden i Danmark også forholdsvis lav, *jf. figur 3.13*. Det gælder også i forhold til langtidsledighed og ungdomsledighed.

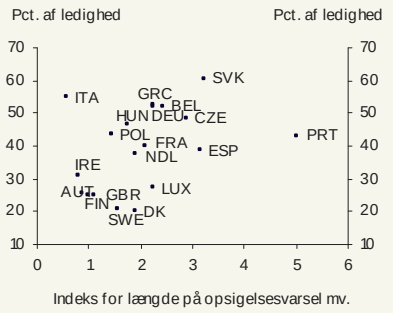
Den lave ungdomsledighed og langtidsledighed afspejler blandt andet – udover de særlige regler under "ungeindsatsen" – den høje jobomsætning på det danske arbejdsmarked. Jobdynamikken indebærer, at 250-300.000 job, svarende til ca. hver 10. arbejdsplads, nedlægges hvert år, og at et tilsvarende antal oprettes. Mellem 12 og 16 pct. af de beskæftigede personer, svarende til omkring 400.000 personer, forlader hvert år deres hidtidige arbejdsplads til fordel for beskæftigelse et andet sted, *jf. figur 3.14*. Det er en høj andel i europæisk sammenhæng. De mange jobåbninger gør det lettere for unge og for langtidsledige at finde beskæftigelse og bidrager derfor til at reducere langtidsledigheden.

Figur 3.14
Jobskifte inden for et år



Anm.: Figuren viser andelen af beskæftigede personer, der skifter job i løbet af et år.
Kilde: Konkurrenceevne redegørelsen (KER),, 2007, 2008 og 2009.

Figur 3.15
Opsigelsesvarsel og langtidsledighed i EU



Anm.: Indeks for længde på opsigelsesvarsel mv. er et samvejet indeks for opsigelsesvarsel og fratrædelsesgodtgørelse ved mindst 3. måneders godtgørelse.
Kilde: OECD og egne beregninger.

Jobdynamikken skyldes blandt andet, at Danmark har forholdsvis fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler sammenlignet med andre europæiske lande. Der er en tendens til, at EU-medlemslande med længere opsigelsesvarsel og højere fratrædelsesgodtgørelse har højere langtidsledighed end lande med kortere opsigelsesvarsel og lavere fratrædelsesgodtgørelser,

jf. figur 3.15. Derfor er det vigtigt, at reduktionen af dagpengeperioden, som indgik i genopretningsaftalen, *jf. afsnit 3.3.2*, ikke modgås af større jobbeskyttelse.

Beskæftigelsespolitikken tilskynder samtidig ledige til at søge job hurtigt og medvirker til, at ledige har relevante kvalifikationer. Aktiveringsindsatsen kan forebygge, at ledige mister kontakten til arbejdsmarkedet. Løbende reformer af arbejdsmarkedet siden midten af 1990'erne har fokuseret på nedbringelse og forebyggelse af langtidsledighed. Det er sket gennem aktiv deltagelse med fokus på opkvalificering og aktivering, effektive rådighedskrav og ændringer i ydelsesstrukturen, der øger tilskyndelsen til at søge uddannelse og beskæftigelse.

Der er også det seneste år gennemført tiltag, der fremadrettet kan reducere den generelle ledighed og langtidsledigheden. Dagpengereformen fra 2010 øger jobsøgningen tidligere i ledighedsforløbet og kan bidrage til større faglig og geografisk mobilitet. Reformen ventes derfor at reducere langtidsledigheden og øge den strukturelle beskæftigelse. Samtidig forventes kommunernes aktive beskæftigelsesindsats at blive mere effektiv og virksomhedsrettet som følge af den refusionsomlægning, der trådte i kraft i 2011. Med aftalen *Stærkere ud af krisen* fra maj 2010 gennemføres også initiativer, som sigter på at dæmpe langtidsledigheden.

3.3 Reformer af beskæftigelsespolitikken siden 2001

Det danske arbejdsmarked har gennem mange årtier været kendetegnet ved høj kompensation ved ledighed, især for personer med relativt lav løn, og fleksible regler for afskedigelser og ansættelser – også dengang den strukturelle ledighed i Danmark var høj. Det store fald i den strukturelle ledighed siden starten af 1990'erne afspejler derfor andre forhold, herunder skærpede rådighedskrav, forkortelser af dagpengeperioden, ændringer i kontanthjælpssystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik, som blandt andet har bidraget til at styrke jobsøgningen. Øget konkurrence på produktmarkederne, herunder fra udlandet, kan også have bidraget til at reducere den strukturelle ledighed.

De arbejdsmarkedsreformer, der er gennemført siden 2001, ligger i forlængelse af initiativerne i 1990'erne. Reformerne har fulgt to overordnede spor:

- **Den aktive beskæftigelsesindsats.** Fokus har været på dels at fremrykke og intensivere indsatsen overfor ledige med udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger og arbejdsmarkedets behov, dels at sikre mere effektive rådighedskrav og rådighedsafprøvninger af ydelsesmodtagere. Samtidig er den aktive indsats blevet udbredt til andre målgrupper med problemer udover ledighed.

- **Ydelsessystemet.** Ydelsesreglerne er justeret for at styrke tilskyndelsen til at søge og tage et arbejde, dels gennem kortere dagpengeperiode og færre særordninger for forsikrede ledige, dels gennem ændringer i kontanthjælpssystemet.

De seneste års reformer har betydet, at Velfærdskommissionens og Arbejdsmarkedskommissionens centrale arbejdsmarkedspolitiske anbefalinger i det væsentlige vurderes at være gennemført eller lagt frem som konkrete forslag, *jf. tabel 3.3*. De forslag, der er gennemført,

er eksempelvis afkortningen af dagpengeperioden, skærpelsen af beskæftigelseskravet for genoptjening af dagpengeretten samt fremrykningen af aktivering og kontaktforløb[4]. Samtidig er der fremlagt udspil til reformer af tilbagetrækning, førtidspension og fleksjob samt SU, *jf. boks 3.2.* Forslagene omfatter blandt andet en gradvis afvikling af efterlønnen, som både Arbejdsmarkeds- og Velfærdskommissionen har anbefalet.

Tabel 3.3
Status for centrale beskæftigelsespolitiske anbefalinger

Anbefaling	Kommission	Status
Afkortning af dagpengeperioden	VFK/AMK	Gennemført
Dagpengeperioden afkortes for dimittender	AMK	Ej gennemført
Skærpelse af genoptjeningskravet for dagpenge	VFK/AMK	Gennemført
Ungesatser udvides til at omfatte unge under 30 år	VFK/AMK	Ej gennemført
Forlænget dagpengeret for 55-59-årige ophæves	VFK	Gennemført
Tidligere aktiveringsindsats	AMK	(Gennemført)
Mere jobnær aktiveringsindsats	AMK	Gennemført
Aktiveringsfritagelse af 58-59-årige ophæves	VFK	Gennemført
Uddannelsespligt og tidlig aktivering for unge	VFK	Gennemført
Nyt udviklingsforløb til før førtidspension	AMK	Forslag fremlagt
Mere målrettet fleksjobtilskud	VFK/AMK	Forslag fremlagt
Ny kommunal refusionsmodel	AMK	Gennemført
Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft	VFK/AMK	Gennemført
SU begrænses til den normerede studietid	AMK	Forslag fremlagt
Bonus til studerende, der fuldhører hurtigt	AMK	Forslag fremlagt
Afskaffelse af efterløn	VFK/AMK	Forslag fremlagt
Fremrykning af forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen i Velfærdsaftalen	AMK	Forslag fremlagt

Anm.: Velfærdskommissionen er forkortet VFK. Arbejdsmarkedskommissionen er forkortet AMK. Arbejdsmarkedskommissionens forslag om fremrykning af 1. tilbud om aktivering for alle dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere er kun gennemført for unge under 30 år som led i afbureaukratiseringsaftalen fra 2009.

[4] De anbefalinger fra Arbejdsmarkedskommissionen, som ikke er gennemført, og som vedrører ydelserne i beskæftigelsespolitikken og den aktive beskæftigelsesindsats, skønnes maksimalt at kunne forbedre de offentlige finanser varigt med omkring 2-3 mia. kr. årligt.

Boks 3.2
Udspil til reform af tilbagetrækning, førtidspension og fleksjob samt SU

Tilbagetrækning
I januar 2011 er der fremlagt et udspil til tilbagetrækningsreform. Hovedlinjerne i udspillet er:

- Fremrykning af dele af velfærdsaftalen med fem år. Efterlønsalderen sættes gradvist op fra 2014 og folkepensionsalderen gradvist fra 2019. Det øger arbejdsudbuddet og styrker finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter frem mod 2020
- Efterlønnen afvikles gradvist. Efterlønnen afskaffes helt for alle, som ved udgangen af 2010 er under 45 år. For personer mellem 45 og 56 år ændres efterlønnen, så ændringerne er størst for de yngste og mindst for de ældste. For alle, der er fyldt 57 år, og personer, der allerede er gået på efterløn, er der ingen ændringer af de eksisterende regler.
- Der indføres en seniorførtidspension, der sikrer en hurtigere og enklere adgang til fleksjob og førtidspension for dem, der har behov, og er mindre end fem år fra folkepensionsalderen.

Førtidspension og fleksjob
I december 2010 er der indledt forhandlinger med henblik på at gennemføre en reform af førtidspension og fleksjob. Hovedlinjerne i udspillet følger Arbejdsmarkedskommissionens centrale anbefalinger:

- Udviklingsforløb for unge, der skal forebygge førtidspension
- En mere målrettet og mere rummelig fleksjobordning.

Det centrale fokus i udspillet er at forebygge, at personer med midlertidige lidelser havner på førtidspension. Siden 2000 har stadigt flere unge fået tilkendt førtidspension, særligt på grund af psykiske lidelser, selvom behandlings- og helbredsmuligheder er blevet stadigt bedre.

Samtidig målrettes fleksjobordningen. Dels gøres fleksjob midlertidigt, således at fleksjob kun kan tildeles for fem år ad gangen modsat den tidsubegrænsede ordning i dag. Dels målrettes løntilskuddet personer med lille arbejdsevne, således at der betales et højt tilskud til personer med begrænset arbejdstid og et lavt tilskud til personer med høj arbejdstid – og samtidig sådan at den enkelte vil opleve en indkomstfremgang ved øget arbejdstid.

SU
Hovedlinjerne i SU-udspillet fra november 2010 er:

- SU begrænses til normeret studietid.
- Bonus til studerende, der kommer hurtigt igennem videregående uddannelse.
- Forhøjelse af laveste fribeløb ved arbejde under studier.

Sigtet er at øge unges tilskyndelse til hurtig påbegyndelse og gennemførelse af studier for derved at styrke det samlede arbejdsudbud.

Der er siden 2001 gennemført ni større arbejdsmarkedspakker, som indeholder en lang række større og mindre ændringer i arbejdsmarkedspolitikken. Med baggrund i blandt andet lovforslagene mv. kan det meget groft skønnes, at disse reformer samlet øger den strukturelle beskæftigelse med omkring 50.000 fuldtidspersoner, *jf. tabel 3.4*. De væsentligste bidrag er fra *Flere I arbejde* (2002), *En Ny chance til alle* (2004), de arbejdsmarkedspolitiske initiativer i

Velfærdsaftalen (2006), *Aftale om en jobplan* (2008) og senest dagpengereformen i *Aftale om genopretning af dansk økonomi* (2010).

Tabel 3.4
Reformer af beskæftigelsespolitikken siden 2001

Reform	Strukturel beskæftigelseseffekt
Flere I arbejde (2002)	**10.000**
Kontanthjælpsloft, ægtefælleberegning, ægtefællenedsættelse og starthjælp	
Ophævelse af 75 pct. kravet til aktivering i anden ledighedsperiode	
Gentaget aktivering mindst hver 6. måned	
Indførelse af det individuelle kontaktforløb, CV og CV-samtaler	
Ny chance til alle (2004)	**4.500-7.500**
Gentaget aktivering for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	
Pligt til uddannelse for 18-24-årige	
Krav om 300-timers beskæftigelse inden for 2 år for ægtefæller på kontanthjælp	
Nyt refusionssystem på kontanthjælpsområdet. Høj refusion i aktive perioder	
Velfærdsaftalen (2006)	**14.000**
Afskaffelse af den forlængede dagpengeret for 55-59-årige	
Fremrykning af første tilbud fra 12 til 9 måneders ledighed (personer fyldt 30 år)	
Intensiv aktivering for dagpengemodtagere efter 2½ år i dagpengesystemet	
Afskaffelse af aktiveringsfritagelse for 58-59-årige dagpengemodtagere	
Aftale om en jobplan (2008)	**3.500**
Tidsbegrænsning for supplerende dagpenge på 30 uger inden for 104 uger	
Øget tiltrækning af højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft	
Handlingsplan for nedbringelse af sygefravær (2008)	**4.000**
Aktive tilbud til syge. Nye muligheder for behandlingslignende tilbud	
Øget opfølgning på sygefravær	
Finansloven 2009 (2008)	**+**
Etablering af et enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem	
Afbureaukratiseringsaftalen samt Ungepakke I og II (2009)	**+**
Første tilbud fremrykkes til efter 3 måneders ledighed (unge under 30 år)	
Første samtale fremrykkes til efter 1 måneds ledighed (unge under 30 år)	
Dagpengereform i Genopretningsaftalen (2010)	**13.000**
Afkortning af dagpengeperioden fra 4 år til 2 år	
Harmonisering af optjenings- og genoptjeningskravet til 52 ugers beskæftigelse	
Aftale om en beskæftigelsesindsats der virker (2010)	**+**
Refusionssystemet harmoniseres på tværs af ydelser	

Anm.: I tabellen er vist udvalgte arbejdsmarkedspolitiske initiativer fra aftalerne.

Endvidere skønnes tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen fra 2006 at øge beskæftigelsen væsentligt på længere sigt. Beskæftigelseseffekten er opgjort til i omegnen af 200.000 personer i 2040 givet den stigning i levetiden for 60-årige, der aktuelt er udsigt til. Hertil kommer virkningerne fra skattepolitikken siden 2001, herunder skatteaftalerne fra 2003, 2007 og 2009, som øgede arbejdsudbuddet, samt skatteforhøjelserne i Genopretningsaftalen, som isoleret set indebærer lavere arbejdsudbud. Disse fire aftaler skønnes samlet at øge arbejdsudbuddet svarende til knap 35.000 fuldtidsbeskæftigede, navnlig som følge af reformen i *Aftale om Forårspakke 2.0*, *jf. kapitel 7*.

Skattepolitikken har medført en reduktion af den gennemsnitlige marginalskat for fuldtidsbeskæftigede på godt 7 pct.-point og har dermed navnlig styrket tilskyndelsen til at arbejde flere timer. Der er imidlertid også en del af initiativerne på det arbejdsmarkedspolitiske område, som understøtter større arbejdstid, *jf. boks 3.3*.

Boks 3.3
Aftaler, som sigter på at øge den gennemsnitlige arbejdstid (fra de seneste år)

- **Skattereformen i Forårspakke 2.0 (2009)**. Skattereformen sænker skatten på arbejdsindkomst og vurderes at øge arbejdstiden med 0,7 pct., svarende til omkring 20.000 fuldtidspersoner. Aftalen skal også ses som en fortsættelse af regeringens tidligere nedsættelser af skatten på arbejdsindkomst.

- **Aftale om en Jobplan (2008)**. Aftalen justerer blandt andet reglerne om supplerende dagpenge, så flere kommer til at arbejde på fuld tid frem for deltid. Der blev desuden indført et midlertidigt skattenedslag til de 64-årige, som arbejder på fuld tid, fra de var 60 år.

- **Aftale om nedbringelse af sygefravær (2008)**. Aftalen sigter på at sætte tidligt og aktivt ind over for den sygemeldte, herunder øge anvendelsen af delvise raskmeldinger. Det skal medvirke til, at så mange som muligt bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet, samt at målsætningen om en reduktion af sygefraværet med 20 pct. frem mod 2015 opfyldes. Lavere sygefravær medfører større gennemsnitlig arbejdstid.

- **Overenskomstaftale på det offentlige område 2011**. OK11 ophæver den tvungne afgangsalder for tjenestemænd ansat ved politiet og kriminalforsorgen (fængselsbetjente). Tilsvarende udskydes den tvungne afgangsalder på forsvarets område. For at tilskynde tjenestemænd til at blive længere på arbejdsmarkedet øges pensionsfradraget ved tidlig tilbagetrækning med virkning fra 2019.

- **Overenskomstaftale på det offentlige område 2008**. OK08 giver mulighed for en individuelt aftalt gennemsnitlig arbejdstid på mere end 37 timer om ugen (op til 42 timer) – såkaldt plustid – på de offentlige områder.

- **Trepartsaftale 2007**. Aftalen giver større muligheder for at gå fra deltid til fuld tid for ansatte i kommuner og regioner.

3.3.1 Udviklingen i den aktive beskæftigelsesindsatsindsats

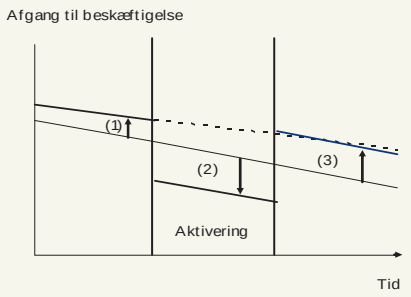
Den aktive beskæftigelsesindsats har til formål at styrke lediges tilskyndelse til og forudsætninger for at komme i beskæftigelse. De enkelte dele af den aktive beskæftigelsesindsats er samtidig en afprøvning af, om de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet.

De aktive foranstaltninger indebærer, at ledige og andre overførselsmodtagere skal deltage i samtaler og aktive tilbud tidligt i ledighedsforløbet, og at indsatsen fortsætter gennem hele ydelsesforløbet. Sammen med rådighedsregler mv. skal indsatsen bidrage til at styrke jobsøgningen og hjælpe med at målrette jobsøgningen mod faglige og geografiske områder med de bedste beskæftigelsesmuligheder.

Studier af den aktive beskæftigelsesindsats viser blandt andet, at en tidlig og intensiv indsats bringer ledige hurtigere i beskæftigelse, fordi selve udsigten til aktivering tilskynder ledige til at søge arbejde (motivationseffekten), *jf. boks 3.4*[5]. Samtidig er det vigtigt, at tidlig aktivering er målrettet og rigtigt tilrettelagt, så personer, der hurtigt finder beskæftigelse alligevel, så vidt muligt ikke deltager i omkostningstunge forløb. Det skal ses i lyset af, at aktivering medfører offentlige merudgifter samt typisk mindre jobsøgning, og at der dermed er risiko for at blive fastholdt i ledighed (fastholdelseseffekten). Endvidere peger studierne på, at aktivering i private virksomheder er den form for aktivering, som ser ud til at få deltagerne hurtigst i arbejde[6]. Omvendt kan der ikke påvises entydige positive effekter af uddannelse i forbindelse med aktivering[7].

Boks 3.4
Effekter af aktivering

1. *Motivationseffekten* viser sig ved, at udsigten til aktivering motiverer ledige til at finde arbejde.
2. *Fastholdelseseffekten* opstår fordi ledige er mindre jobsøgende under aktivering og dermed i nogen grad fastholdes i ledighed.
3. *Opkvalificerings-* eller *programeffekten* består i, at aktivering kan forøge lediges kvalifikationer og dermed forbedre deres chancer for at komme i beskæftigelse.



Reformerne af den aktive beskæftigelsesindsats siden 2001 har blandt andet haft til formål at sikre en tidligere og mere intensiv indsats over for ledige og overførselsmodtagere med andre problemer end ledighed samt at øge kommunernes tilskyndelse til en mere aktiv og jobrettet beskæftigelsesindsats. Samtidig er den aktive indsats gradvist blevet harmoniseret på tværs af ydelsesgrupper, *jf. boks 3.5 og appendiks 3A.*

[5] Rosholm, M. & Svarer , M. (2008): *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market programmes.*
[6] Arbejdsmarkedskommissionen (2009): *Velfærd kræver arbejde, august2009.*
[7] Christensen, R. N. og Jacobsen, R. H. (2009): *Analyser af effekten af aktivering og voksen og efteruddannelse for forsikrede ledige*, Rosholm, M. & Svarer , M. (2008): *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market programmes* Det Økonomiske Råd (2007): *Dansk økonomi, forår 2007.*

Boks 3.5
Udviklingstræk i den aktive beskæftigelsespolitik

En tidligere og mere intensiv indsats

- Første tilbud om aktivering er fremrykket fra senest efter 12 til senest efter 9 måneders ledighed for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, der er fyldt 30 år. For personer under 30 år er første tilbud fremrykket fra senest efter 6 til senest efter 3 måneders ledighed.
- Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere er omfattet af et individuelt kontaktforløb med samtaler hver 3. måned samt obligatoriske CV-samtaler inden for den 1. måned.

Øget kommunal tilskyndelse til en aktiv jobnær beskæftigelsesindsats

- Der er etableret et enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem, hvor kommunerne medfinansierer alle indkomsterstattende overførsler for personer i den erhvervsaktive alder, herunder dagpenge, og varetager den aktive beskæftigelsesindsats.
- Statens refusion af kommunernes forsørgelses- og aktiveringsudgifter er blevet betinget af rettidig overholdelse af minimumskravene til kontaktforløb og aktivering.
- Staten yder i dag høj refusion (50 pct.) for kommunernes forsørgelsesudgifter i perioder med virksomhedsrettet aktivering (virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud) og ordinær uddannelse. Omvendt ydes der lav refusion (30 pct.) i perioder med øvrig vejledning, opkvalificering, 6 ugers selvvalgt uddannelse samt passiv forsørgelse.

Harmonisering af indsatsen på tværs af ydelser

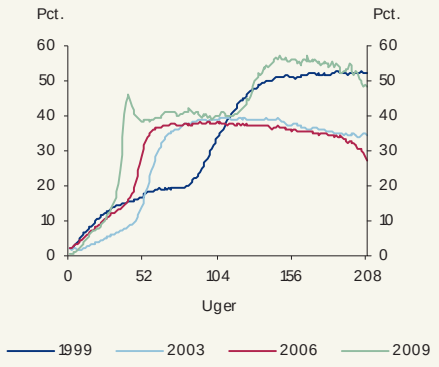
- Kontanthjælpsmodtagere fyldt 30 år med problemer ud over ledighed er, i lighed med øvrige kontanthjælpsmodtagere, blevet omfattet af gentagen aktivering hver 6. måned efter første tilbud om aktivering.
- Den aktive indsats er udvidet til at omfatte personer med midlertidig eller varig nedsat arbejdsevne, herunder modtagere af sygedagpenge, revalidering og ledighedsydelse.

En tidligere og mere intensiveret indsats

Siden 2001 er aktiveringsindsatsen løbende blevet fremrykket og intensiveret. Det har betydet, at modtagere af dagpenge og kontanthjælp i højere grad aktiveres i det første år som ledig sammenlignet med tidligere. Samtidig er aktiveringsindsatsen blevet mere intensiv gennem hele ydelsesperioden, *jf. figur 3.16 og figur 3.17*.

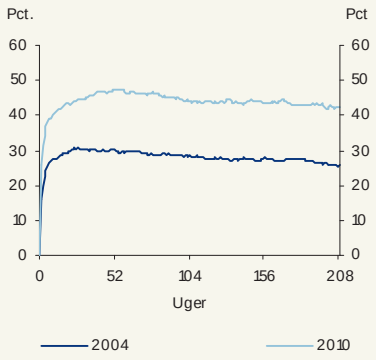
Udover at fremrykke og intensivere aktiveringsindsatsen er der desuden kommet mere fokus på den del af indsatsen, som finder sted før det egentlige aktiveringsforløb, samt på løbende opfølgning, visitation og rådighedsafprøvning. Med indførelsen af det individuelle kontaktforløb, obligatoriske CV-samtaler og strammere rådighedsregler har a-kasser og jobcentre allerede tidligt en regelmæssig kontakt med ledige for at understøtte en hurtig tilbagevenden til beskæftigelse.

Figur 3.16
Aktiveringsgrad for forsikrede ledige efter uger med dagpenge



Anm.: Aktiveringsgraden er opgjort som aktiverede fuldtidspersoner som andel bruttodagpengemodtagere (dagpengeledige og aktiverede). Aktiveringsgraden er fordelt efter dagpengemodtageres tid i dagpengesystemet siden 1. dag i dagpengeperioden (dagpengeanciennitet). Opgørelsen er foretaget for forsikrede ledige fyldt 30 år.
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Figur 3.17
Aktiveringsgrad for ikke-forsikrede personer efter uger med kontanthjælp



Anm.: Aktiveringsgraden er opgjort som aktiverede fuldtidspersoner som andel bruttokontanthjælpsmodtagere (passive og aktiverede). Aktiveringsgraden er fordelt efter tid i kontanthjælpssystemet siden sidste måned uden kontanthjælp. Opgørelsen er foretaget for kontanthjælpsmodtagere fyldt 30 år.
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Øget kommunal tilskyndelse til aktiv jobnær beskæftigelsesindsats

Der er etableret et enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem, hvor kommunerne varetager den aktive beskæftigelsesindsats og medfinansierer alle udgifter til indkomsterstattende forsørgelsesydelser og aktivering for personer i den erhvervsaktive alder[8].

Tidlige var beskæftigelsesindsatsen delt i en statslig indsats for forsikrede ledige og en kommunal indsats for ikke-forsikrede overførselsmodtagere. Det betød, at der var to politiske systemer, to administrative sagsbehandlingssystemer i forhold til borgerne, to former for økonomistyring mv.

Med et enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem er det muligt at fokusere indsatsen og udnytte ressourcerne mere optimalt. Samtidig indebærer kommunernes medfinansiering af udgifterne til offentlige overførsler en økonomisk tilskyndelse til en effektiv beskæftigelsesindsats.

Kommunerne modtager statslig refusion for deres udgifter til forsørgelse og aktivering. Indretningen af refusionssystemet bidrager til at sikre en mere hensigtsmæssig aktiv beskæftigelsesindsats i kommunerne. Refusionssystemet er løbende blevet omlagt i de senere år.

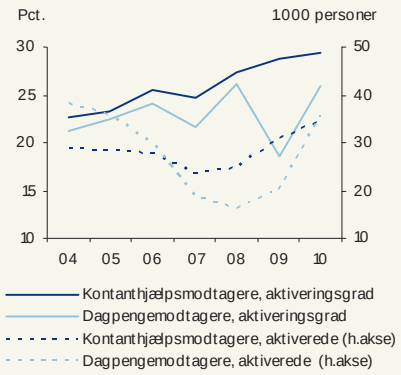
[8] Kommunerne overtog den statslige beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige fra august 2009, mens den kommunale medfinansiering af de statslige udgifter til dagpenge, aktiveringsydelse og aktivering trådte i kraft pr. 1. januar 2010.

Statens refusion af kommunernes forsørgelses- og aktiveringsudgifter er blevet gjort betinget af rettidig overholdelse af minimumskravene til kontaktforløb og aktivering. Samtidig er refusionssystemet blevet mere differentieret, således at staten som hovedregel yder høj refusion for kommunernes forsørgelsesudgifter i perioder med aktivering og lav refusion i passive perioder.

Sammen med indførelsen af gentaget aktivering for alle kontanthjælpsmodtagere har det bidraget til en markant stigning i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere, *jf. figur 3.18*. En del af stigningen afspejler blandt andet øget brug af vejledning og opkvalificering, *jf. figur 3.19*.

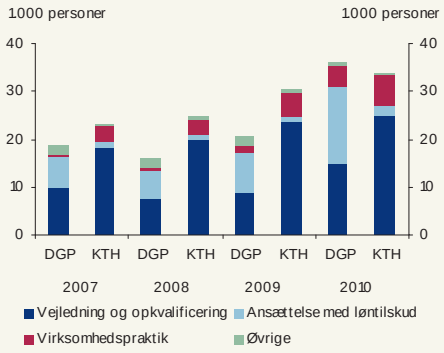
En nyere analyse viser, at det hidtidige differentierede refusionssystem i for høj grad tilskynder til at aktivere ydelsesmodtagere uden hensyn til det beskæftigelsesmæssige sigte[9]. Samtidig har den højere aktiveringsgrad delvist været drevet af vækst i vejledning og opkvalificering (herunder kurser og projekter) frem for virksomhedsrettet aktivering, der erfaringsmæssigt har bedre effekter. For at fremme en mere virksomhedsrettet aktiveringsindsats er der med finanslovaftalen for 2011 gennemført en yderligere refusionsomlægning. Med omlægningen er refusionssatserne generelt reduceret, og staten yder kun høj refusion for forsørgelsesudgifter i perioder med virksomhedsrettet aktivering (virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud) samt ordinær uddannelse og lav refusion i perioder med øvrig vejledning og opkvalificering mv. samt passiv forsørgelse.

Figur 3.18
Aktivering af dagpenge og kontanthjælpsmodtagere



Anm.: Aktiveringsgraden er opgjort som aktiverede fuldtidspersoner som andel af bruttoydelsesmodtagere (passive og aktiverede ydelsesmodtagere).
Kilde: Jobindsats.dk.

Figur 3.19
Redskabsanvendelse i aktiveringsindsatsen



Anm.: Figuren viser fuldtidsaktiverede modtagere af dagpenge, kontant- og starthjælp fordelt på redskaber. Dagpengemodtagere er forkortet til "DGP". Kontant- og starthjælpsmodtagere er forkortet til "KTH"
Kilde: Jobindsats.dk.

[9] Slotsholm, Svarer M. og Rosholm M. (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet.*

Harmonisering af den aktive beskæftigelsesindsats
Den aktive beskæftigelsesindsats er blevet udvidet til at omfatte flere målgrupper, herunder forsikrede ledige i alderen 58-59 år, der tidligere har været fritaget for aktivering, samt personer med midlertidig eller varigt nedsat arbejdsevne.

Der er indført et kontaktforløb for modtagere af sygedagpenge, revalidering og ledighedsydelse. Samtidig har kommunerne fået mulighed for at give aktive tilbud til disse grupper på lige fod med fx dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Der er desuden åbnet op for sundhedsrelaterede tilbud, herunder fysisk træning, psykologhjælp, kostvejledning mv. Endvidere indgår gradvis tilbagevenden til arbejdspladsen med delvis raskmelding mere systematisk i indsatsen for sygedagpengemodtagere i dag.

3.3.2 Dagpengeområdet

Dagpengesystemet giver kompensation for tab af arbejdsfortjeneste til forsikrede ledige. I en international sammenhæng er dagpengesystemet forholdsvis generøst for grupper med lavere og mellemstore indkomster.

Indretningen af dagpengesystemet har stor betydning for lediges tilskyndelse til at søge og tage et arbejde. Et højt dagpengeniveau og en lang dagpengeperiode vil isoleret set øge arbejdstagernes lønkrav og dæmpe jobsøgningen og derved øge den strukturelle ledighed. Desuden kan høj kompensation reducere jobsøgningen og medvirke til, at ledige opholder sig unødvendigt længe i dagpengesystemet, og at der anvendes flere ressourcer i den aktive beskæftigelsesindsats for at modvirke dette. Dagpengeniveauet kan imidlertid omvendt betyde, at ledige får bedre økonomiske muligheder for at finde job, som matcher deres kvalifikationer.

De centrale ændringer af dagpengesystemet siden 2001 omfatter (*jf. appendiks 3A)*:

- Afkortning af dagpengeperiodens længde fra 4 til 2 år
- Afskaffelse af det særligt lave beskæftigelseskrav for genoptjening af dagpengeretten.
- Afskaffelse af den forlængede dagpengeret for 55-59-årige.
- Harmonisering og afkortning af tidsbegrænsningen for supplerende dagpenge til 30 uger inden for 2 år.

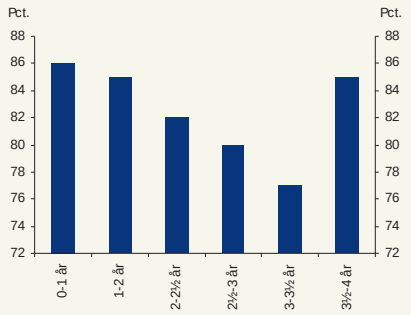
Ændringerne ligger i forlængelse af arbejdsmarkedsreformerne fra 1990'erne, hvor dagpengeperioden blev forkortet flere gange, og en række særordninger blev afskaffet, herunder den forlængede dagpengeret for 50-54-årige samt muligheden for at genoptjene dagpengeretten gennem perioder med aktivering. Sigtet med ændringerne af dagpengesystemet er at forkorte ledighedsperioderne og varigt øge beskæftigelsen gennem øget faglig og geografisk mobilitet samt generelt større jobsøgning.

Afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år mv.
Med *Aftale om genopretning af dansk økonomi* fra 2010 gennemføres en dagpengereform bestående af en afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år samt en forhøjelse af beskæftigelseskravet for genoptjening af dagpengeretten fra 26 til 52 uger inden for 3 år.

Forkortelsen af dagpengeperioden vil isoleret set fremrykke afgangen fra ledighed til beskæftigelse, fordi lediges søgeaktivitet øges frem mod udløbet af dagpengeperioden, *jf. figur 3.20*.

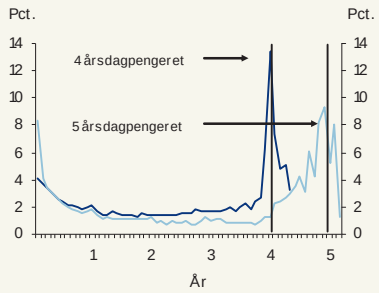
Den højere søgeaktivitet afspejles også i en ret stor stigning i afgangen til beskæftigelse og anden selvforsørgelse op til dagpengerettens ophør, *jf. figur 3.21.*

Figur 3.20
Jobsøgning efter tid i dagpengesystemet



Anm.: Opgørelsen er foretaget i perioden 2005 til 2007 og omfatter dagpengemodtagere og aktiverede. Dagpengeanciennitetet opgøres i hovedtræk som antallet af dagpengeuger siden 1. dag i dagpengeperioden.
Kilde: AKU, DUR, DREAM og egne beregninger.

Figur 3.21
Afgang fra dagpenge til beskæftigelse mv.



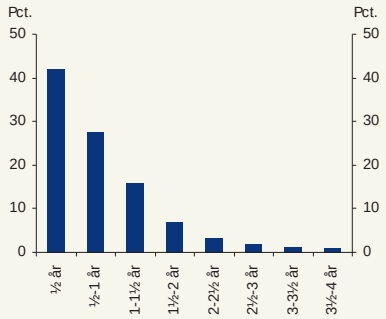
Anm.: Opgørelsen er foretaget for nyledige, der afsluttede ledighedsforløb i årene 1998 og 2005-2007.
Kilde: DREAM, DUR og egne beregninger.

Langt de fleste ledige finder beskæftigelse inden dagpengeperiodens udløb uanset konjunktursituationen. Erfaringerne fra tidligere forkortelser af dagpengeperioden viser desuden, at langt færre mister dagpengeretten end det antal dagpengemodtagere, der umiddelbart – dvs. før forkortelsen af dagpengeperioden – ser ud til at miste dagpengeretten på baggrund af deres anciennitet i dagpengesystemet.

Ved afkortningen af dagpengeperioden fra 5 til 4 år i 1999 var der ca. 19.000 personer med en dagpengeanciennitet over 4 år. Alligevel var det kun 2-3.000 personer, der årligt opbrugte dagpengeretten i årene efter afkortningen, hvoraf en del genoptjente retten senere efter de daværende genoptjeningsregler. Aktuelt har én ud af ti ledige været i dagpengesystemet i mere end 2 år, *jf. figur 3.22,* og langt færre forventes at opbruge dagpengeretten, når afkortningen af dagpengeperioden er fuldt indfaset i 2014.

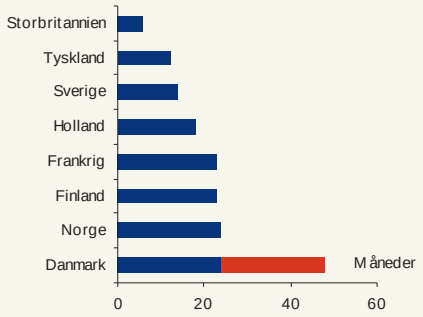
I en international sammenhæng har dagpengeperioden i Danmark hidtil været lang. Med afkortningen kommer længden af dagpengeperioden mere på linje med andre sammenlignelige lande som fx Norge, *jf. figur 3.23*.

Figur 3.22
Dagpengemodtagere efter tid i dagpengesystemet i 2010



Anm.: Dagpengeanciennitetsfordelingen er opgjort for dagpengemodtagere og aktiverede (fuldtidspersoner). Dagpengeancienniteten opgøres i hovedtræk som antallet af dagpengeuger siden 1. dag i dagpengeperioden.
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Figur 3.23
Dagpengeperiodens længde i andre lande



Anm.: Da varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelse i nogle lande afhænger af alder, forsørgerstatus og arbejdsmarkedserfaring, er der angivet tal for en 40-årig ugift mand uden børn med 22 års erfaring på arbejdsmarkedet.
Kilde: Arbejdsmarkedskommissionen.

Afkortningen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år skønnes isoleret set at reducere den strukturelle ledighed og langtidslediglheden samt varigt at øge den strukturelle beskæftigelse med ca. 13.000 fuldtidspersoner på lidt længere sigt. Det ligger på linje med tidligere vurderinger fra De Økonomiske Råd og Arbejdsmarkedskommissionen[10]. Samlet skønnes forkortelsen af dagpengeperioden at styrke de offentlige finanser på sigt med godt 4 mia. kr. årligt, når der tages højde virkningerne på strukturledigheden mv.

Afskaffelse af den forlængede dagpengeret

Den forlængede dagpengeret for personer på 50 år eller mere blev indført i 1994 i forbindelse med indførelsen af en faktisk dagpengeperiode på 7 år med mulighed for yderligere to års forlængelse med blandt andet uddannelsesorlov. Før omlægningen af dagpengesystemet var der i praksis ingen tidsbegrænsning for, hvor længe forsikrede personer kunne modtage dagpenge. Modtagelsen var alene begrænset af et krav om 26 ugers beskæftigelse inden for de seneste 3 år[11].

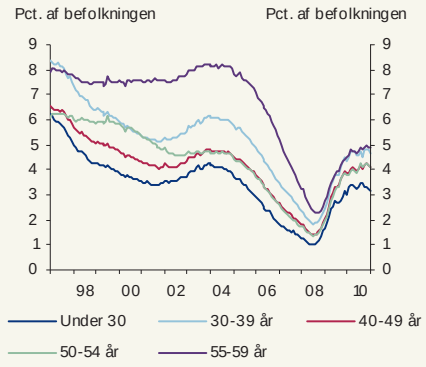
Den forlængede dagpengeret indebar, at efterlønsberettigede personer, der opbrugte den almindelige dagpengeret efter det fyldte 50. år, kunne få forlænget dagpengeperioden frem til efterlønsalderen. Dermed blev 50-59-årige forsikrede personer friholdt fra den nye generelle tidsbegrænsning på 7 år.

[10] Det økonomiske råd (2007): *Dansk økonomi, Forår 2007*. Arbejdsmarkedskommissionen (2009): *Velfærd kræver arbejde*.
[11] Støttet beskæftigelse og anden aktivering blev medregnet som perioder med beskæftigelse. I praksis betød det, at personer, der løbende blev aktiveret, kunne modtage dagpenge i en uendelig periode.

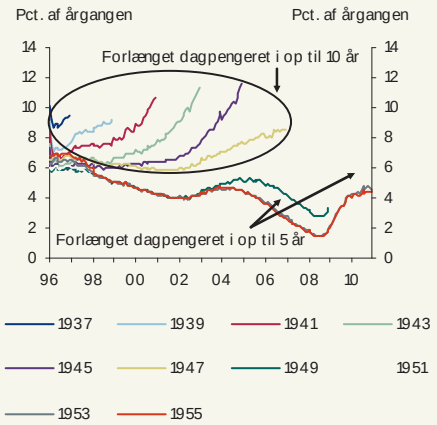
Den forlængede dagpengeret blev afskaffet for de 50-54-årige med arbejdsmarkedsreformen i 1998 og for de 55-59-årige med Velfærdsaftalen i 2006. Sammen med de løbende afkortninger af den almindelige dagpengeperiode i 1990'erne har det reelt betydet, at den samlede dagpengeperiode for personer over 50 år er blevet reduceret fra op til 17 år (eksklusive år med orlov) til 4 år indtil den seneste dagpengereform, hvorefter den vil være 2 år.

Det har medvirket til, at den markante merledighed for de 50-54-årige og de 55-59-årige i forhold til yngre aldersgrupper gradvist er bragt ned, så merledigheden for aldersgrupperne i dag næsten er væk, *jf. figur 3.24*.

Figur 3.24
Dagpengeledighed efter alder



Figur 3.25
Dagpengeledighed efter fødselsår



Anm.: Bruttoledigheden omfatter passive og aktiverede dagpengemodtagere.
Kilde: CRAM, RAM, bestandsstatistikken, AMFORA og egne beregninger.

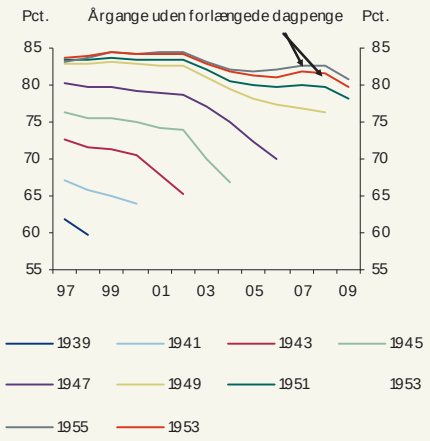
Årgangene født før 1949, der var berettigede til forlængede dagpenge fra det 50. år, har haft markant højere ledighed og lavere beskæftigelse som 50-59-årige end årgangene født i 1949 og derefter, som ikke har haft den lange dagpengeperiode, *jf. figur 3.25*. Efterhånden som årgangene født før 1949 har forladt arbejdsmarkedet de seneste 10 år og er erstattet af nye årgange med kortere dagpengeperiode, er merledigheden blandt ældre faldet – først for 50-54-årige i perioden 2000-2004 og senere hen for 55-59-årige i perioden 2007-2010. Beskæftigelsen for de to aldersgrupper er øget tilsvarende.

De årgange, der som 55-59-årige ikke er berettiget til forlængede dagpenge, har i dag omtrent samme ledighed som yngre aldersgrupper. Samtidig har de beskæftigelse i et højt og stabilt omfang frem mod efterlønsalderen, *jf. figur 3.26*. Det indebærer, at forskellene mellem aldersgruppernes arbejdsmarkedstilknytning gradvist er blevet mindre siden 2007.

Reduktionen af merledigheden for 55-59-årige er således især regelbetinget, mens konjunkturforhold ser ud til at spille en mindre rolle. Der kan således ikke identificeres et særligt ledighedsfald blandt de årgange, der har tilhørt aldersgruppen 55-59-årige under den seneste

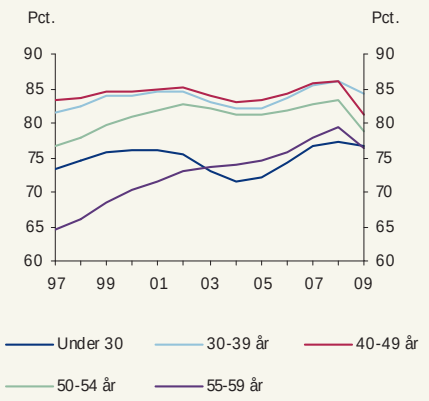
højkonjunktur. Personer født før 1949 har stort set haft uafbrudt stigende ledighed frem mod efterlønsalderen uafhængigt af konjunkturudviklingen. Personer født efter 1949 har oplevet omtrent samme ledighedsudvikling som yngre årgange. Det peger på, at ændringerne i ledighed og beskæftigelse ikke skyldes en særlig positiv konjunkturpåvirkning af gruppen af 55-59-årige de seneste 5 år.

Figur 3.26
Beskæftigelse efter fødselsår, pct. af årgangen



Anm.: Figuren viser udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen frem mod det 60. år for årgange med og uden forlænget dagpengeret. Det fremgår, at personer uden ret til forlængede dagpenge har omtrent uændret beskæftigelsesfrekvens frem mod efterlønsalderen.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 3.27
Beskæftigelse efter alder, pct. af befolkningen



Anm.: Stigningen i beskæftigelsesfrekvensen blandt 50-59-årige frem mod 2006 skyldes både afviklingen af overgangsydelsen og udfasningen af den forlængede dagpengeret.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Faldet i merledigheden for de ældre grupper på arbejdsmarkedet kan heller ikke tilskrives, at en større andel af de 55-59-årige står uden for arbejdsstyrken i dag sammenlignet med tidligere. Tværtimod er beskæftigelses- og erhvervsfrekvensen for de 50-54-årige og de 55-59-årige øget de seneste år og er tiltaget mere end for yngre aldersgrupper, *jf. figur 3.27*. Samtidig er det ganske få ældre, der mister retten til dagpenge efter afskaffelsen af den forlængede dagpengeret. Det understøtter billedet af, at afskaffelsen af særordninger øger beskæftigelsen for de berørte grupper.

Ændring af tidsbegrænsningen for supplerende dagpenge

Supplerende dagpenge er dagpenge udbetalt i en uge med arbejdsindkomst. Supplerende dagpenge udbetales i uger med beskæftigelse på nedsat tid, påbegyndelse eller afslutning af et ansættelsesforhold eller hjemsendelse på grund af vejrlig, materialemangel eller arbejdsfordeling. En række analyser har påvist en udbredt anvendelse af deltidsbeskæftigelse med

supplerende dagpenge inden for områder med mangel på arbejdskraft som fx undervisning, sundhed, omsorg og personlig pleje[12].

Med *Aftale om en jobplan* fra marts 2008 blev tidsbegrænsningen for supplerende dagpenge afkortet til 30 uger inden for 2 år, *jf. boks 3.5*. Hensigten med stramningen var dels at øge overgangen fra ansættelse på deltid til fuld tid, dels at modvirke, at fuldtidsbeskæftigelse erstattes af mere varig deltidsbeskæftigelse med supplerende dagpenge.

Boks 3.5
Tidsbegrænsningen for supplerende dagpenge før Aftale om en jobplan (2008)

Før indførelsen af en generel tidsbegrænsning for supplerende dagpenge i 2008 var tidsbegrænsningen betinget af ansættelsesforhold.

Deltidsbeskæftigede personer *med* opsigelsesvarsel kunne maksimalt modtage supplerende dagpenge i 52 uger inden for 70 uger. Herefter bortfaldt retten til supplerende dagpenge, indtil det fuldtidsforsikrede medlem havde haft 26 ugers arbejde med mindst 30 timer om ugen inden for 12 måneder.

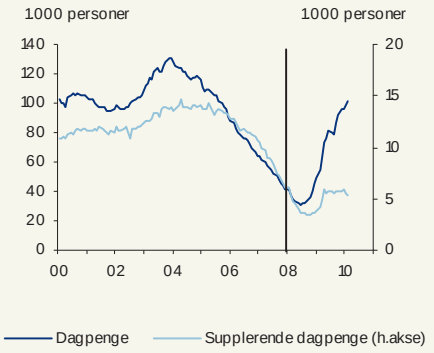
Personer *uden* opsigelsesvarsel var ikke omfattet af tidsbegrænsningen og kunne modtage supplerende i hele ydelsesperioden, dvs. i 4 år inden for 6 år. Da arbejdstimer i perioder med supplerende dagpenge regnes med i genoptjeningen af en ny ydelsesperiode, kunne en person, der fx arbejdede 20 timer om ugen, genoptjene retten til en ny ydelsesperiode efter mindre end 2 års arbejde.

Regelændringerne har bidraget til, at modtagere af supplerende dagpenge hurtigere overgår til ustøttet beskæftigelse og anden selvforsørgelse. Efter justeringen af tidsbegrænsningen for supplerende dagpenge er der en væsentlig stigning i afgangen til ustøttet beskæftigelse og anden selvforsørgelse efter knap 30 uger mod tidligere knap 52 uger med supplerende dagpenge, *jf. figur 3.28*.

Den fremrykkede stigning i afgangen til beskæftigelse og anden selvforsørgelse skal ses i lyset af, at regelændringen er indfaset i andet halvår af 2008 og frem, hvor ledigheden er øget. Stigninger i ledigheden ville således tilsige, at afgangen til beskæftigelse mv. ville falde. Antallet af personer med supplerende dagpenge har desuden været stort set uændret fra 2009 til 2010, selvom ledigheden er steget, *jf. figur 3.29*.

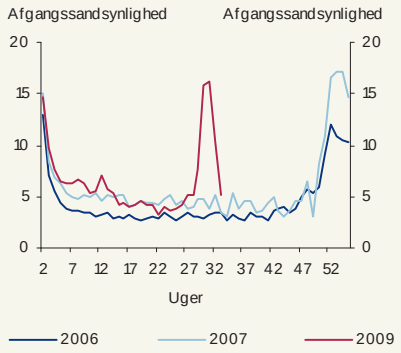
[12] Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet, 2008: *Deltid og supplerende dagpenge*.

Figur 3.28
Dagpenge og supplerende dagpenge



Anm.: Opgørelsen er foretaget i fuldtidspersoner. Der forligger ikke oplysninger om modtagere af supplerende dagpenge efter marts 2010.
Kilde: RAM og egne beregninger.

Figur 3.29
Afgang fra supplerende dagpenge til beskæftigelse mv.



Anm.: Figuren viser den umiddelbare sandsynlighed for at overgå fra supplerende dagpenge til beskæftigelse eller anden selvforsørgelse for hver uge med ydelsen.
Kilde: DREAM, RAM og egne beregninger.

3.3.3 Kontanthjælp

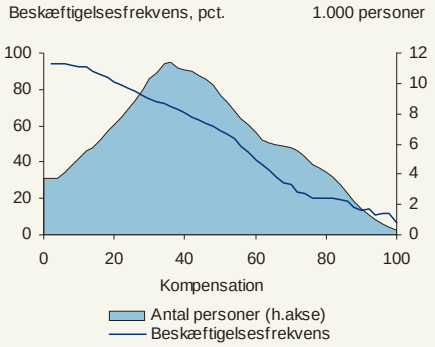
En del kontanthjælpsmodtagere har beskeden økonomisk tilskyndelse til at arbejde frem for at modtage kontanthjælp. På den baggrund er der siden 2001 gennemført en række tiltag for at forbedre den økonomiske tilskyndelse til at finde beskæftigelse for persongrupper, der efter hidtidige regler havde en begrænset økonomisk tilskyndelse til at tage et arbejde eller en uddannelse.

Der er en klar tendens til, at den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens falder med stigende kompensationsgrad. Dvs. at jo mindre den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse er, desto mindre en andel er rent faktisk beskæftigede. For ikke-forsikrede ledige falder den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens kontinuerligt med stigende kompensationsgrad, *jf. figur 3.30*. Den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens for ikke-forsikrede er klart lavere end for forsikrede, navnlig ved høje kompensationsgrader.

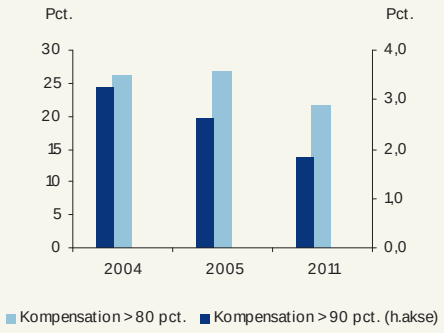
Le Marie og Scheuer[13] undersøger sammenhængen mellem beskæftigelsesincitamentet i form af forskellen mellem rådighedsbeløbet på kontanthjælp og i beskæftigelse (det såkaldte forskelsbeløb) for personer, der har været på kontanthjælp i mindst 1 år. Undersøgelsens viser, at sandsynligheden for at komme i beskæftigelse afhænger positivt af forskelsbeløbet.

[13] Le Marie D. og Scheuer, C (2006): *Determinants of Labour Force Participation for Selected Groups With Weak Labour Market Attachment*.

Figur 3.30
Kompensationsgrader og beskæftigelses-frekvenser for ikke-forsikrede



Figur 3.31
Kompensationsgrader for ikke-forsikrede ledige



Anm.: Ved beregning af kompensationsgraden er der taget højde for ændringer i indkomst, skattebetaling samt sociale tilskud ved overgang mellem ledighed og beskæftigelse. Deltidsbeskæftigede indgår ikke i denne opgørelse, da kompensationsgraden beregningsteknisk er opgjort med udgangspunkt i fuldtidsbeskæftigelse. Beskæftigelsesfrekvensen tager derimod udgangspunkt i den faktiske beskæftigelse og er for deltidsbeskæftigede ca. 60 pct. i gennemsnit. I figur 3.31 er vist andelen af ikke-forsikrede personer, der ved modtagelse af kontanthjælp har kompensationsgrader over hhv. 80 og 90 pct. af den disponible indkomst ved beskæftigelse.
Kilde: Lovmodellen og egne beregninger.

Med aftalerne om *Flere i arbejde* fra 2002 og *Ny chance til alle* fra 2004 blev der gennemført en række justeringer af kontanthjælpsydelsen, herunder indførelse af starthjælp, kontanthjælpsloftet og 300-timers reglen som indebærer et beskæftigelseskrav for ægtefæller på kontanthjælp, *jf. appendiks 3A*. Hensigten med disse ordninger er at øge de økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse frem for på kontanthjælp. Justeringerne har medvirket til at reducere andelen af kontanthjælpsmodtagere med høje kompensationsgrader og dermed øget tilskyndelsen til at tage beskæftigelse, *jf. figur 3.31*.

Rosholm og Vejlin[14] finder, at indførelsen af starthjælpen forøger afgangen til både beskæftigelse og til anden selvforsørgelse (dvs. uden ydelse). Dette resultat bekræftes af en undersøgelse fra Rockwool fondens forskningsenhed fra 2007[15], der viser, at flygtninge på starthjælp kommer hurtigere i beskæftigelse end flygtninge, der er berettiget til fuld kontanthjælp. Efter godt 16 måneders ophold i Danmark er 56 pct. flere af de flygtninge, der er berettiget til starthjælp, således kommet i beskæftigelse, sammenlignet med de, der kan modtage fuld kontanthjælp.

Ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpssystemet medførte tidligere, at ægtefæller, der begge modtog kontanthjælp, ofte havde begrænset tilskyndelse til at opnå beskæftigelse. Hvis den ene ægtefælle overgik til lønnet fuldtidsbeskæftigelse, ville den anden ægtefælle således typisk ikke længere kunne få udbetalt kontanthjælp. Hensigten med at indføre æn-

[14] Rosholm, M. og Vejlin, R. M. (2007): *Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants.*
[15] Rockwool fondens forskningsenhed (2007): *Starthjælp virker.*

dringerne for kontanthjælp til ægtefæller var derfor primært at sikre, at rådighedsbeløbet for lavtlønnede beskæftigede skulle overstige rådighedsbeløbet for kontanthjælpsmodtagere.

For at sikre, at begge ægtefæller reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet, når de modtager kontanthjælp, blev der i forbindelse med integrationsforliget *Ny chance til alle* fra 2004 indført et krav om 300 timers sammenlagt erhvervsarbejde for ægtepar på kontanthjælp. Kravet øges med virkning fra 1. juli 2011 til 450 timer. I forbindelse med regeringens ghetto-udspil er der fremsat forslag om, at den to-årige 450-timers-regel ændres til en ét-årig 225-timers-regel.

En SFI-undersøgelse[16] fra 2008 undersøger en stikprøve af personer, der havde modtaget brev fra kommunen om, at de var i risiko for at miste kontanthjælpen som følge af 300-timers reglen. Undersøgelsen viser, at 33 pct. af de ægtefæller, der berøres af 300-timers-reglen, finder beskæftigelse, mod 25 pct. af personer, der ikke berøres. Undersøgelsen viser også, at 45 pct. af de ægtefæller, der får frakendt deres kontanthjælp, er jobsøgende, mens 24 pct. af ægtefællerne, der er varslede om en mulig fratagelse af kontanthjælpen, søger arbejde.

[16] SFI, Bach H. B. og Larsen B. (2008): *Betydningen af 300-timersreglen for gifte kontanthjælpsmodtagere.*

3A. Vigtigste ændringer på arbejdsmarkedsområdet siden 2001

Vigtigste ændringer af den aktive beskæftigelsesindsats siden 2001

Flere i arbejde (2002)
- Ophævelse af 75 pct. kravet til aktivering.
- Gentaget aktivering hver 6. måned for dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparate kontantmodtagere.
- Individuelt kontaktforløb med samtaler hver 3. måned.
- CV og CV-samtale senest efter 4. uger.

Ny chance til alle (2005)
- Gentaget aktivering af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed.
- Refusionsomlægning, hvorefter kommuner kan hjemtage høj refusion (65 pct.) for udgifter til kontanthjælp i perioder med aktivering og lav refusion (35 pct.) i passive perioder.

Velfærdsaftalen (2006)
- Fremrykning af første tilbud om aktivering fra 12 til 9 måneder (personer fyldt 30 år).
- Intensiv aktivering efter 2½ år med dagpenge.
- Afskaffelse af muligheden for at fritage 58-59-årige forsikrede ledige fra aktivering.
- Strammere rådighedsregler.
- Indførelse af en seniorjobordning til ledige, som er fyldt 55 år og har mistet dagpengeretten på grund af dagpengeperiodens udløb i forbindelse med afskaffelsen af den forlængede dagpengeret for de 55-59-årige.

Finansloven for 2009 (2008)
- Indførelsen af et enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem. Kommunerne overtager hele ansvaret for den lokale beskæftigelsesindsats, herunder indsatsen for forsikrede ledige.

Udmøntning af handlingsplan for nedbringelse af sygefravær (2009)
- Aktive tilbud til modtagere af sygedagpenge, revalidering og ledighedsydelse.
- Refusionsomlægning hvorefter kommuner kan hjemtage høj refusion (65 pct.) i perioder med delvis raskmelding og aktive tilbud og lav refusion (35 pct.) i passive perioder.

Afbureaukratisering, ungepakkerne (2009)

- Fremrykning af første tilbud om aktivering fra 6 til 3 måneder (personer under 30 år).
- Fremrykning af CV-samtale til senest efter 3 uger.

Aftale om en aktiv beskæftigelsespolitik, der virker (2010)

- Refusionsomlægning, hvorefter kommunerne kan hjemtage høj (50 pct.) refusion i perioder med virksomhedsrettet aktivering og ordinær uddannelse og lav refusion (30 pct.) i perioder med vejledning, øvrig opkvalificering, 6 ugers selvvalgt uddannelse og passiv forsørgelse. Refusionen harmoniseres på tværs af ydelser.

Aftale om nye rammer for sygefraværsindsatsen (2010)

- Refusionsomlægning, hvorefter kommunerne kan hjemtage høj (50 pct.) refusion i perioder med delvis raskmelding og virksomhedsrettede tilbud (løntilskud eller virksomhedspraktik) og lav refusion (30 pct.) i perioder med øvrig vejledning og opkvalificering og passiv forsørgelse.
- Større fleksibilitet i opfølgning og indsats for alvorligt syge og syge, der snart vender tilbage til arbejdsmarkedet.

Vigtigste ændringer af dagpengereglerne siden 2001

Velfærdsaftalen (2006)

- Den forlængede dagpengeret for 55-59-årige afskaffes. Dermed reduceres dagpengeperioden fra op mod 9 år til 4 år. Forsikrede personer i alderen 55-59-årige har herefter samme dagpengeret som personer under 55 år.
- Den kortere dagpengeperiode for de over 60-årige afskaffes. Dermed har personer over 60 år samme dagpengeperiode som alle andre forsikrede.

Aftale om en jobplan (2008)

- Tidsbegrænsningen for supplerende dagpenge afkortes til 30 uger inden for 2 år. Reglerne harmoniseres, så der gælder samme tidsbegrænsning for personer med og uden opsigelsesvarsel.

Aftale om genopretning af dansk økonomi (2010)

- Dagpengeperioden afkortes fra 4 år til 2 år inden for en fælles referenceperiode på 3 år.
- Beskæftigelseskravet for genoptjening af dagpengeretten øges fra 26 uger til 52 uger inden for 3 år. Dermed harmoniseres beskæftigelseskravet for optjening og genoptjening.

Vigtigste ændringer på kontanthjælpsområdet siden 2001

En ny udlændingepolitik (2002)

- Starthjælpen (og introduktionsydelse) indføres. Den indebærer en nedsat kontanthjælp for personer, der ikke har opholdt sig i Danmark i mindst 7 ud af de sidste 8 år.

Flere i arbejde (2002)

- Ægtefællenedsættelsen indføres. Reglen indebærer nedsættelse af kontanthjælpen med 500 kr. efter 6 måneder til ægtepar på voksensatsen.
- Der indføres et loft over kontanthjælpen. Personer, der har modtaget kontanthjælp i 6 måneder får reduceret den samlede ydelse således, at den samlede kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte højst kan udgøre forsørgersatsen for ægtepar og dagpengemaksimum for enlige. Reduktionen kan dog maksimalt udgøre 2.395 kr. for gifte tilsammen og 1.586 kr. for samlevende og enlige pr. person.
- Beskæftigelsesfradraget pr. arbejdstime for gifte kontanthjælpsmodtagere på nedsatte ydelser forhøjes således, at det er muligt at beholde en større del af lønnen, før der sker fradrag i ægtefællens indkomst.

Ny chance til alle (2005)

- Indførelse af 300-timers reglen. Beskæftigelseskrav for ægtepar, hvor begge er på kontanthjælp: en ægtefælle, der ikke inden for de seneste to år har haft sammenlagt minimum 300 timers ordinært arbejde, bliver betragtet som reelt hjemmegående og kontanthjælpen til den pågældende person bortfalder.

Metock-aftalen (2008)

- Beskæftigelseskravet for ægtefæller på kontanthjælp øges fra 300 til 450 timer inden for 2 år pr. 1. juli 2011.

Ghettoudspil (2010)

- Der er fremsat forslag om at den to-årige 450-timers-regel skal ændres til en et-årig 225-timers-regel.

Kapitel 4

4. Arbejdsudbud og beskæftigelse

4.1 Indledning

Der er stærkt empirisk belæg for, at højere arbejdsstyrke fører til en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen. Det har været baggrunden for en lang række reformer på arbejdsmarkedet de seneste årtier, herunder afviklingen af overgangsydelsen og reformen af efterlønnen i 1990'erne, Velfærdsaftalen i 2006, forkortelser af dagpengeperioden og løbende initiativer og målsætninger om at understøtte højere arbejdstid.

Sammenhængen mellem udbud af arbejdskraft og beskæftigelse gælder også for ældre på arbejdsmarkedet. Et godt eksempel er netop afviklingen af overgangsydelsen i 1990'erne, som medførte en særligt kraftig stigning i beskæftigelsen for 50-59-årige, selv om ordningen var målrettet langtidsledige.

Et andet eksempel er indførelsen af efterlønsordningen i 1979. Ordningen førte til et øjeblikkeligt fald i erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen for de 60-64-årige, som efterfølgende selv under gode konjunkturer ikke er blevet genoprettet. Som følge af efterlønsordningen er nedgangen i erhvervsdeltagelsen fra de 55-59-årige til de 60-64-årige større i Danmark end i alle andre OECD-lande. Der er ikke belæg for, at den lave beskæftigelse for 60-64-årige skulle medføre højere beskæftigelse for andre grupper – herunder de unge.

For Danmark er der et udtalt behov for at styrke udbuddet af arbejdskraft. Som udgangspunkt vil demografiske forhold således reducere arbejdsudbuddet svarende til omkring 65.000 personer frem mod 2020, mens produktivitetsvæksten er faldet til et lavt niveau. Samtidig vokser antallet af folkepensionister mere end 225.000 personer frem mod 2020. Vækstpotentialet er dermed som udgangspunkt væsentligt mindre end i de seneste 30 år og arbejdsudbuddet vil udgøre en faldende andel af befolkningen.

Med de fremlagt reformer af SU, førtidspension og efterløn samt de initiativer, der er gennemført de senere år, kan faldet i arbejdsudbuddet vendes til en stigning, således at udviklingen i arbejdsudbuddet i højere grad følger befolkningen. Selv inklusive disse reformer og et forudsat løft i produktivitetsvæksten, vil vækstpotentialet i Danmark imidlertid kun svare til ca. 1¾ pct. i gennemsnit per år fra 2010 til 2020. Det er mindre end i de seneste 30 år.

Det har længe været en del af de mellemfristede planer at understøtte større arbejdstid. Der er gennemført en række regelændringer de senere år, som kan bidrage hertil, herunder ikke

mindst skattereformen i Forårspakke 2.0. Det er derudover svært at pege på konkrete instrumenter, som kan øge arbejdstiden markant og på en måde, som giver sikkerhed for, at finanserne styrkes i forhold til det, som er forudsat. Det skal ses i lyset af, at der underliggende kan være tendens til nedadgående pres på arbejdstiden, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at et flertal af de beskæftigede reelt ønsker kortere og ikke længere arbejdstid.

Boks 4.1
Hovedkonklusioner

- Både over tid og på tværs af lande er der en klar tendens til, at større arbejdsudbud har medført tilsvarende stigninger i beskæftigelsen. Det gælder også for personer mellem 60 og 64 år.
- Der er ikke belæg for, at større arbejdsstyrke og beskæftigelse blandt de 60-64-årige skulle medføre højere ledighed for andre grupper, herunder de unge.
- Den centrale sammenhæng, at øget arbejdsudbud medfører øget beskæftigelse, er en del af baggrunden for en række arbejdsmarkedspolitiske tiltag de seneste 20 år, herunder afviklingen af overgangsydelsen, Velfærdsaftalen fra 2006, forkortelser af dagpengeperioden mv.
- Danmark er det land i OECD, hvor der er størst forskel på erhvervsdeltagelsen mellem de 55-59-årige og de 60-64-årige. Det skyldes efterlønnen.
- Reformer af efterlønnen er formentlig det sikreste og mest virksomme instrument til at forøge beskæftigelsen på længere sigt. Mulighederne for at øge arbejdstiden er mere begrænsede, og effekterne er usikre. Samtidig er der formentlig et nedadgående pres på arbejdstiden, som kommer til udtryk ved, at flere beskæftigede ønsker at nedsætte snarere end at øge arbejdstiden.
- De foreslåede reformer af tilbagetrækningssystemet sikrer kun, at vækstmulighederne kommer tilbage til samme niveau som hidtil, og at arbejdsudbuddet (knapt) kan stige i takt med befolkningen.
- Uden reformer vil arbejdsudbuddet derimod falde frem mod 2020, mens befolkningen vokser, blandt andet som følge af flere ældre. Vækstpotentialet vil være markant mindre end i de seneste årtier og mindre end den hidtidige fremgang i efterspørgslen.

4.2 Tæt sammenhæng mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse

Det er veldokumenteret, at øget arbejdsstyrke ledsages af øget beskæftigelse. Det gælder både, når man betragter den historiske udvikling, og når man ser på tværs af lande.

Det er også baggrunden for, at arbejdsmarkedsreformer eller andre tiltag, som øger arbejdsudbuddet, på sigt må forventes at udmønte sig i højere beskæftigelse. Det er samtidig en del af begrundelsen for den arbejdsmarkedspolitik, som har været ført gennem de seneste årtier.

Der har været – og vil altid være – perioder med konjunkturudsving, hvor udviklingen i arbejdsstyrke og beskæftigelse kan afvige en del fra hinanden. Men set over en længere tidshorisont vil højere arbejdsstyrke medføre en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen.

Det afspejler grundlæggende, at stigningen i arbejdsudbud og beskæftigelse også medfører større kapitalapparat og større realindkomster, og dermed også større efterspørgsel efter arbejdskraft. Det har også været tilfældet i Danmark, hvor arbejdsstyrken er steget med 800.000 personer fra 1948 og frem til 2008, og beskæftigelsen er steget tilsvarende, men med store udsving under vejs blandt andet i forlængelse af oliekriserne og afhængigt af, om strukturerne på arbejdsmarkedet har understøttet lav ledighed, *jf. figur 4.1*.

Et andet eksempel er udviklingen fra midten af 1990'erne, hvor Danmarks placering i konjunkturforløbet var nogenlunde som i dag, og frem til 2008. I denne periode er arbejdsstyrken steget med 130.000 personer, mens ledigheden er faldet med 225.000 personer, *jf. figur 4.2*. Dvs. at kraftig vækst i arbejdsstyrken blandt andet som følge af befolkningsudviklingen var ledsaget af stærk efterspørgsel efter arbejdskraft og dermed fald i ledigheden. I 2008 nåede ledigheden således ned på det laveste niveau i 30 år.

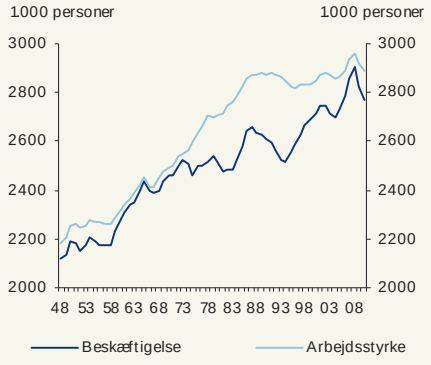
Udviklingen i perioden har samtidig været præget af en række reformer, som eksplicit har sigtet på at styrke arbejdsudbuddet, men blev også hjulpet på vej af gode internationale konjunkturer. Fra 1995 til 2008 er den strukturelle beskæftigelse (dvs. beskæftigelsen korrigeret for konjunkturforhold) skønsmæssigt steget med mere end 200.000 personer, *jf. figur 4.3*.

Virkningen på beskæftigelsen af højere arbejdsstyrke kan selvsagt afhænge af kvaliteten og sammensætningen af det højere arbejdsudbud. Samtidig kan det tempo, hvormed det større arbejdsudbud medfører beskæftigelse, afhænge af konjunktursituationen, fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, og af den politik, der føres for at sikre høj beskæftigelse. Konkret vil større arbejdsudbud eksempelvis efterhånden styrke finanserne og dermed give mulighed for at føre mere lempelig finanspolitik end ellers, jf. nedenfor.

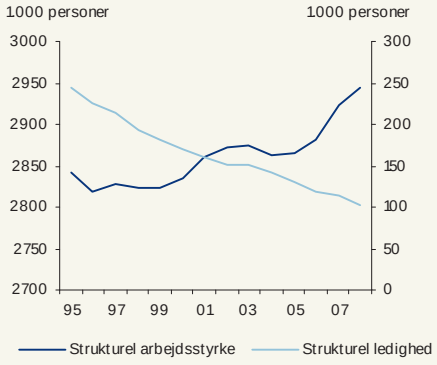
På især det kortere sigt kan efterspørgslen også have betydning for arbejdsudbuddet, idet gode beskæftigelsesmuligheder kan trække i retning af højere arbejdsudbud og omvendt. Denne effekt har fx været ret stor de senere år, hvor blandt andet udenlandske arbejdere kom til Danmark under opsvinget.

Opsvinget blev imidlertid blandt andet bremset af, at arbejdsudbuddet og produktionskapaciteten ikke var tilstrækkelig til at møde den kraftige stigning i efterspørgslen. Arbejdsstyrken – dvs. den gruppe af personer som aktivt søger arbejde og står til rådighed for arbejdsmarkedet – virker således som en grænse for, hvor meget beskæftigelsen kan stige på længere sigt. Det betyder også, at det beskæftigelsesniveau, der kan opnås, vil afhænge af arbejdsstyrken og af de grundlæggende strukturer på arbejdsmarkedet.

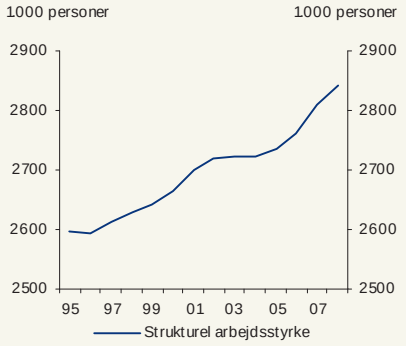
Figur 4.1
Arbejdsstyrke og beskæftigelse siden 1948



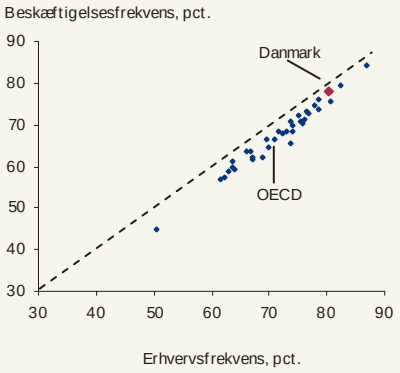
Figur 4.2
Udvikling i (strukturel) arbejdsstyrke og ledighed



Figur 4.3
Udvikling i (strukturel) beskæftigelse



Figur 4.4
Ændring i beskæftigelses- og erhvervsfrekvens på tværs af OECD-lande



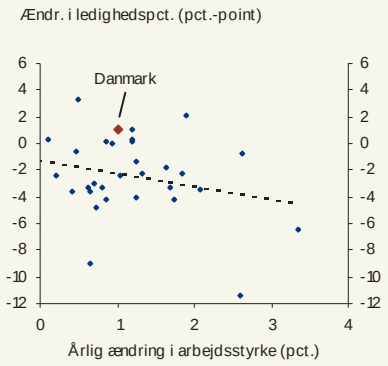
Anm.: Figur 4.4 viser erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser for 15-64-årige i 2007.
Kilde: Danmarks Statistik og OECD Labour Force Statistics.

4.2.1 Klar sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse på tværs af lande

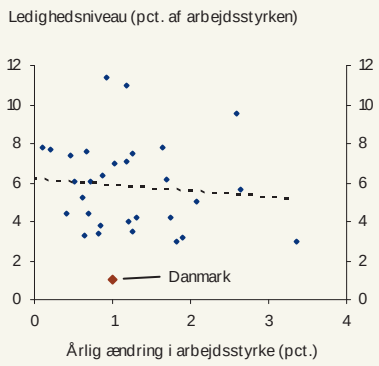
Sammenhængen mellem arbejdsudbud og beskæftigelse kan også illustreres ved at se på arbejdsstyrken og beskæftigelsen på tværs af lande. Andelen af personer i arbejdsstyrken og i beskæftigelse (dvs. erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen) i en række OECD-lande i 2007 ligger således meget tæt på en 45-graders-linje, *jf. figur 4.4*. Det vil sige, at hvis erhvervsdeltagelsen i et land er fx 5 pct.-point højere end i et andet land, så vil beskæftigelsesfrekvensen omtrentligt være tilsvarende højere.

Det indebærer samtidig, at der ikke er nogen systematisk sammenhæng mellem størrelsen af arbejdsudbuddet og ledighedsniveauet. Hvis der ikke var den angivne langsigtede sammenhæng mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse, ville ledighedsprocenten systematisk stige, når befolkningen og dermed arbejdsstyrken stiger. Men det er ikke tilfældet, når man ser på de historiske erfaringer, *jf. figur 4.5 og 4.6*. Ændringer i arbejdsstyrken over lidt længere perioder har hverken betydning for, hvilken vej ledigheden bevæger sig eller for ledighedsniveauet. Der er således ikke en tendens til, at lande, med høj vækst i antallet af personer i de erhvervsaktive aldersgrupper, har høj ledighed.

Figur 4.5
Ændring i arbejdsstyrken og i ledigheden



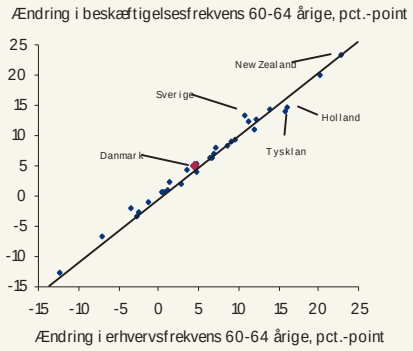
Figur 4.6
Ændring i arbejdsstyrken og ledighedens niveau



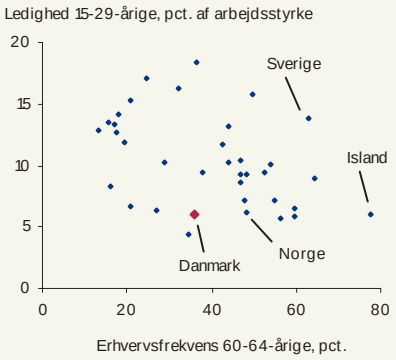
Anm.: Figur 4.5 og 4.6 er beregnet på perioden 1995-2008. I figur 4.6 er ledighedsprocenten opgjort i 2008.
Kilde: Danmarks Statistik og OECD Labour Force Statistics.

Den nære sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse gælder også, hvis man ser specifikt på udviklingen i erhvervsdeltagelsen blandt de 60-64-årige. I perioden 1997-2007 ligger ændringen i henholdsvis erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen for de 60-64-årige i en række OECD-lande således meget tæt omkring 45-graders-linjen, *jf. figur 4.7*. I samtlige OECD-lande har stigninger (fald) i de 60-64-åriges erhvervsdeltagelse således været ledsaget af omtrent tilsvarende stigninger (fald) i deres beskæftigelse.

Figur 4.7
Ændring i beskæftigelses- og erhvervs-frekvenser fra 1997-2007 for 60-64-årige på tværs af OECD-lande



Figur 4.8
Erhvervsdeltagelse blandt ældre og ungdomsledighed



Kilde: OECD Labour Force Statistics.

Erfaringerne fra de forskellige OECD-lande viser ligeledes, at der ikke er belæg for, at øget erhvervsdeltagelse blandt de ældre skulle medføre lavere beskæftigelse for andre grupper, herunder de unge, *jf. figur 4.8 og jf. boks 4.2*.

Eksempelvis har Norge og Island en markant højere erhvervsdeltagelse blandt ældre, men samtidig en relativt lav ungdomsledighed på linje med den danske. I Sverige er erhvervsdeltagelsen blandt de 60-64-årige også markant større end i Danmark, men til gengæld er ledigheden blandt de unge ret høj. Den høje ungdomsledighed i Sverige skal ses i sammenhæng med indretningen af det svenske arbejdsmarked. Afskedigelsesrunder skal således typisk foregå efter "first-in-last-out"-principper, hvor de senest ansatte også er blandt dem, som afskediges først. Desuden er jobbeskyttelsen i Sverige sammenlignet med andre OECD-lande høj for personer med permanent ansættelse, men lav for personer med midlertidige ansættelseskontrakter, *jf. OECD Economic Survey Sweden, januar 2011*. De svenske regler kan således gøre det svært for eksempelvis unge at få mere permanent fodfæste på arbejdsmarkedet.

Boks 4.2
Sammenhæng mellem ældres beskæftigelse og ungdomsledighed på tværs af lande

I *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment* (2010) gennemføres en grundig undersøgelse på tværs af 12 OECD-lande, herunder Danmark, af sammenhængen mellem beskæftigelsen blandt ældre og unges beskæftigelse og ledighed. Undersøgelsen tester hypotesen om, at øget beskæftigelse blandt ældre vil reducere beskæftigelsen blandt de unge. Der anvendes flere statistiske metoder, blandt andet med henblik på at rense for konjunktureffekter mv. For Danmark er analysen foretaget af Peder Pedersen m.fl. (se side 99-118).

Analysen viser, at lande med den største stigning i beskæftigelsen blandt ældre inden for de sidste 10-15 år – når der korrigeres for konjunkturforhold mv. – også er de lande med den største beskæftigelsesstigning blandt unge og det største fald i ungdomsledigheden. Samlet peger undersøgelsen dermed på, at høj beskæftigelse blandt ældre kan trække i retning af høj beskæftigelse – og lavere ledighed – for unge, snarere end det modsatte.

På baggrund af udviklingen på tværs af de 12 OECD-lande konkluderes samlet set:
"Vi finder ingen tegn på, at en forøgelse i ældre personers beskæftigelse mindsker unges beskæftigelsesmuligheder, og intet tyder på, at en stigning i ældres beskæftigelse øger ungdomsarbejdsløsheden".

For Danmark nævnes specifikt, at erfaringerne med efterlønsordningen i slutningen af 1970'erne er et udpræget eksempel på fravær af sammenhæng mellem beskæftigelsen blandt ældre og beskæftigelsesmulighederne for unge.

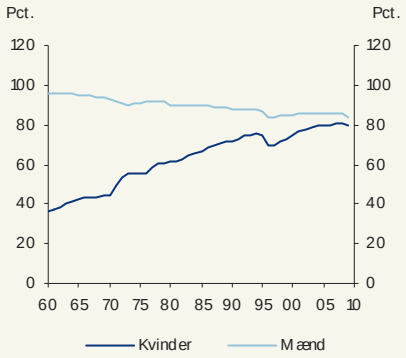
Desuden peger analysen på, at tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet blandt ældre især er drevet af regelændringer. Således er der en klar sammenhæng mellem den økonomiske tilskyndelse til tilbagetrækning og andelen af ældre i arbejdsstyrken på tværs af lande.

Anm.: I undersøgelsen indgår Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Tyskland, Italien, Japan, Holland, Spanien, Sverige, Storbritannien og USA.
Kilde: *Social Security Programs and Retirement Around the World : The Relationship to Youth Employment*, red. Jonathan Gruber; David Wise. University of Chicago Press, 2010.

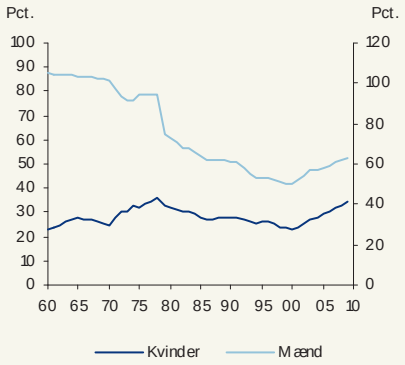
4.2.2 Eksempler fra tidligere arbejdsmarkedspolitik

Erfaringerne med indførelsen af efterlønsordningen i Danmark viser også, at arbejdsudbuddet over tid er afgørende for beskæftigelsen. Ét år efter indførelsen af ordningen faldt erhvervsfrekvensen for de 60-64-årige mænd fra 79 til 62 pct. og har frem mod 2000 været vigende, *jf. figur 4.9*. I samme periode er erhvervsdeltagelsen for 50-59-årige mænd trods en svagt faldende tendens forblevet på et højt niveau (med et afbræk i 1990'erne som følge af overgangsydelsen), *jf. figur 4.10*. Også for kvinderne i alderen 60-64 år er erhvervsdeltagelse reduceret i samme periode, til trods for en samtidig stigning i erhvervsdeltagelsen for 50-59-årige kvinder. Efterlønsordningen har medført en permanent reduktion af erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen både for de 60-64-årige og samlet set.

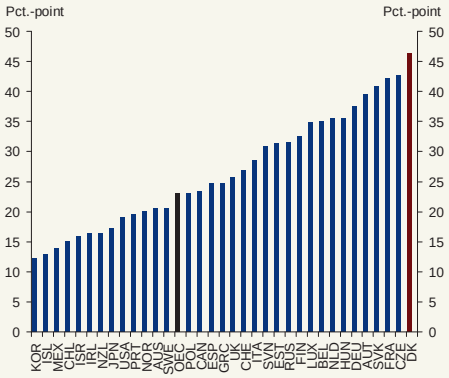
Figur 4.9
Kraftigt fald i erhvervsdeltagelsen for 60-64-årige efter indførelsen af efterlønnen



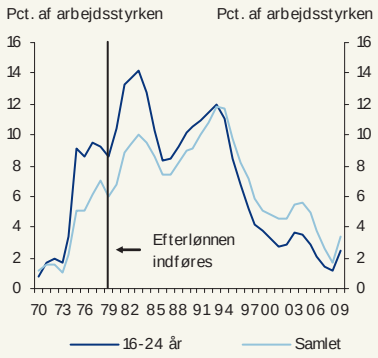
Figur 4.10
Høj erhvervsdeltagelse for 50-59-årige – stigende for kvinderne



Figur 4.11
I Danmark ses det største fald i erhvervs-deltagelsen fra 55-59-årige til 60-64-årige



Figur 4.12
Ungdomsledigheden forblev høj efter indførelsen af efterlønnen



Anm.: Figur 4.11 viser erhvervsfrekvensen for de 55-59-årige fratrukket erhvervsfrekvensen for de 60-64-årige. I figur 4.12 viser den registrerede ledighed for de 16-24-årige før 1979 konstrueret på bag grund af ledighedsgrader for heltidsforsikrede.
Kilde: Danmarks Statistik, OECD og egne beregninger.

Efterlønsordningens betydning kommer også til udtryk ved, at erhvervsdeltagelsen for 60-64-årige ligger meget lavt i Danmark, når man sammenligner med erhvervsdeltagelsen for de 55-59-årige. Danmark har således den største nedgang i erhvervsdeltagelsen i OECD, når man ser på de 60-64-årige i forhold til de 55-59-årige, *jf. figur 4.11*. Det skyldes efterlønsordningen.

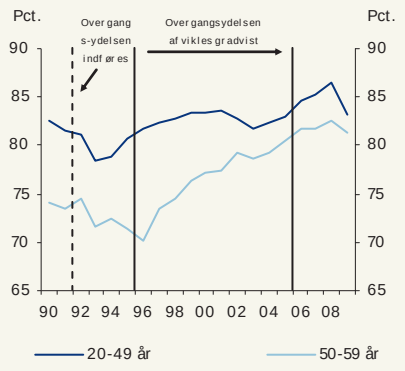
Efterlønnen har ikke haft nogen synlig effekt på ungdomsledigheden, som steg kraftigt i årene efter efterlønsordningen blev indført, blandt andet påvirket af konjunkturerne, *jf. figur 4.12 og boks 4.2*. Siden midten af 1990'erne er den registrerede ledighed for unge faldet mere end den gennemsnitlige ledighed for alle aldersgrupper, hvilket skal ses i sammenhæng med ungeindsatsen, men også at en stadig større del af de unge er under uddannelse.

Overgangsydelsen er et andet eksempel på en overførselsordning, som kan illustrere sammenhængen mellem udbud af arbejdskraft og beskæftigelse. Overgangsydelsen blev indført i forbindelse med Finansloven i 1992 i en periode med høj ledighed og vigende beskæftigelsesmuligheder.

Overgangsydelsen gav mulighed for, at 55-59-årige langtidsledige a-kasse medlemmer frivilligt kunne trække sig fra arbejdsmarkedet. Ordningen var således målrettet personer, med mere end et år i ledighed, og som derfor ofte opfattes som en gruppe med forhøjet risiko for at miste fodfæstet på arbejdsmarkedet. Overgangsydelsen blev i 1994 udvidet til også at omfatte de 50-54-årige, og tilgangen til ordningen steg meget kraftigt efterfølgende.

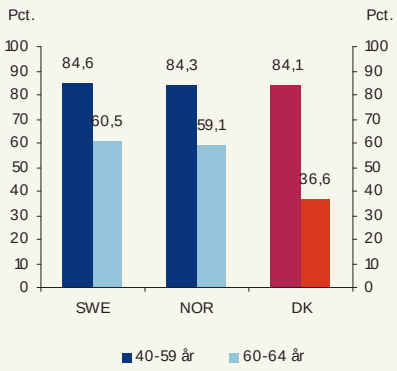
Selv om overgangsydelsen var målrettet langtidsledige, medførte udfasningen af overgangsydelsen en kraftig stigning beskæftigelsen for 50-59-årige. Konkret blev der lukket for tilgang til overgangsydelsen i 1996, hvor 46.000 personer i alderen 50-59 år modtog ydelsen og dermed havde forladt arbejdsmarkedet permanent. Efter ordningen blev lukket, skete der en markant stigning i beskæftigelsen for de nye årgange i denne aldersgruppe, som efterhånden erstattede dem, der havde haft mulighed for at gå på overgangsydelse. Denne stigning i beskæftigelsen for de 50-59-årige var markant større end for andre aldersgrupper og den samlede ledighed faldt i perioden, *jf. figur 4.13*. Samtidig er merledigheden for de 50-59-årige i dag væsentligt lavere end dengang, på trods af finanskrisen.

Figur 4.13
Overgangsydelsen betydning for udviklingen i beskæftigelsen for de 50-59-årige



Kilde: Danmarks Statistik.

Figur 4.14
Beskæftigelsesfrekvenser i Danmark, Sverige og Norge, 2009



Kilde: OECD Labour Force Statistics.

Tilsvarende erfaringer med reformer af tilbagetrækningssystemet er gjort i andre lande. Et godt eksempel er New Zealand, hvor beskæftigelses- og erhvervsfrekvensen for de 60-64-årige er steget parallelt med henholdsvis 27 og 28 pct.-point i perioden 1992-2001 og yderligere omkring 15 pct.-point frem til i dag. Det skal ses i lyset af, at pensionsalderen blev hævet fra 60 til 65 år fra 1992 til 2001, *jf. boks 4.3*.

I Sverige og Norge, som på mange måder ligner Danmark, er beskæftigelsesfrekvensen for de 60-64-årige markant højere end i Danmark, *jf. figur 4.14*. I Danmark er beskæftigelsesfrekvensen for denne aldersgruppe således ca. 37 pct., mens den er omkring 60 pct. i de andre lande. Derimod er beskæftigelsesfrekvensen i Danmark for aldersgruppen 40-59 år på samme niveau som i Sverige og Norge. Ca. 84 pct. af personerne i denne aldersgruppe er således i beskæftigelse. Den væsentligste årsag til den markant lavere beskæftigelse for 60-64-årige må vurderes at være efterlønsordningen, som ikke findes i Sverige eller Norge. Hvis en lige så stor andel af de 60-64-årige var i beskæftigelse som i Sverige og Norge, ville den samlede beskæftigelse i Danmark alt andet lige være ca. 80-90.000 personer højere end i dag.

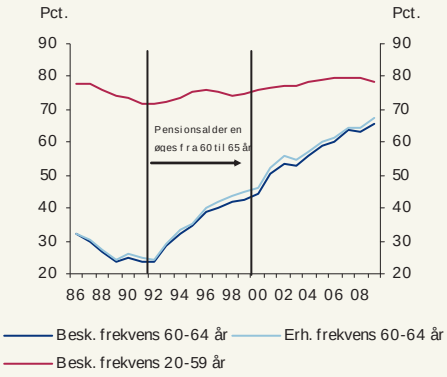
Boks 4.3
Da New Zealand indførte og afskaffede "efterlønnen"

I 1977 sænkede New Zealand pensionsalderen fra 65 til 60 år. Ændringen betød, at alle, som var 60 år eller mere, havde ret til alderspension (universel ordning).

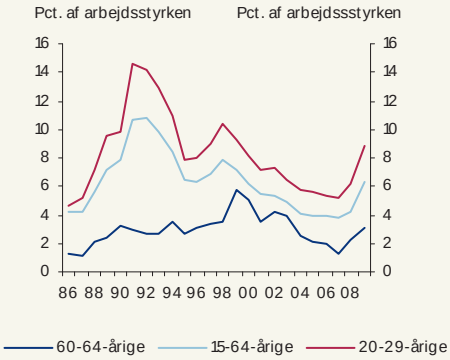
I løbet af 1980'erne steg erkendelsen af, at New Zealand stod overfor en kraftig stigning i de offentlige pensionsudgifter, når efterkrigstidens "baby-boom-generation" ville begynde at trække sig tilbage fra 2006 og fremefter. For at imødegå denne udfordring blev det i 1989 besluttet gradvist at hæve pensionsalderen fra 60 til 65 mellem årene 2006 og 2025. Men kombinationen af et regeringsskifte i 1991 og et økonomisk tilbageslag betød, at ændringen blev fremrykket med henblik på finanspolitisk konsolidering. Pensionsalderen i New Zealand blev nu hævet fra 60 til 65 år over en periode fra 1992 til 2001.

Forhøjelsen af pensionsalderen har medført, at både erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen er steget markant for de 60-64-årige og væsentligt mere end for de andre aldersgrupper, *jf. figur a*. Erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen er desuden fortsat med at stige efter den fulde indfasning af den højere pensionsalder i 2001.

Figur a
Løft af pensionsalder har øget arbejdsudbud og beskæftigelse for de 60-64-årige…



Figur b
… og har ikke ført til merledighed for hverken de unge eller de ældre



Pensionsreformen har ikke givet anledning til merledighed for de 60-64-årige, *jf. figur b*. Tværtimod ligger ledigheden for de 60-64-årige fortsat under ledigheden for det New Zealandske arbejdsmarked under ét.

Både den samlede ledighed og ungdomsledigheden er faldet i perioden, hvor konjunkturerne var gode. Der er imidlertid ikke noget, som tyder på, at det underliggende (strukturelle) niveau for ledigheden eller ungdomsledigheden skulle være steget som følge af pensionsreformen.

Kilde: OECD Labour Force Statistic samt Roger Hurnard (2005), *"The effect of New Zealand Superannuation eligibility age on the labour force participation of older people"*, New Zealand Treasury Working Paper 05/09.

4.3 Øget arbejdsudbud gennem højere arbejdstid

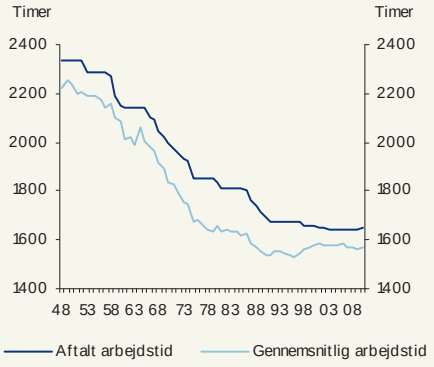
En anden vej til større arbejdsudbud er gennem en højere arbejdstid blandt dem, som allerede er i beskæftigelse. Eksempelvis vil arbejdsudbuddet stige, med hvad der svarer til knap 65.000 fuldtidspersoner, hvis alle arbejdstagere arbejdede en uge ekstra om året (37 timer). Tilsvarende vil en forøgelse af den ugentlige arbejdstid på 1 time øge det samlede arbejdsudbud med omkring 3 pct. Det svarer nogenlunde til den arbejdsudbudsvirkning, som en afskaffelse af efterlønnen ville give anledning til.

Det har været en målsætning at øge arbejdstiden, og der er i de seneste år gennemført flere tiltag, som kan bidrage til at løfte arbejdstiden. Det gælder fx skattereformen i Forårspakke 2.0, som skønnes at øge den gennemsnitlige arbejdstid med ¾ pct., samt Jobplanen fra februar 2008, som blandt andet indebærer ændrede regler for supplerende dagpenge, så flere arbejder på fuld tid frem for deltid, *jf. kapitel 3 boks 3.3.*

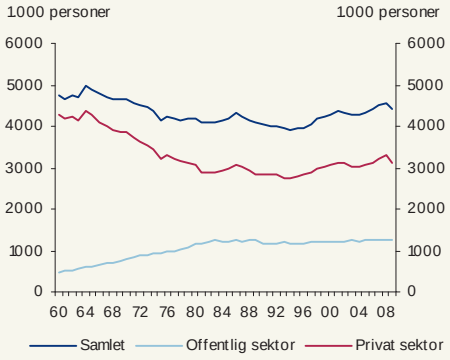
I 2015-planen var en del af reformkravet, at arbejdstiden ikke faldt frem mod 2015, selv om ændringer i befolkningens sammensætning trækker i den retning. Kravet svarede til, at den gennemsnitlige arbejdstid skal være 1,8 pct. højere i 2015 end i et forløb, hvor den gennemsnitlige arbejdstid for de enkelte køn, alders- og herkomstgrupper er konstant. Med skattereformen fra Forårspakke 2.0, Jobplanen og sygefraværshandlingsplanen skønnes det, at hovedparten af kravet til arbejdstiden indfriet, *jf. Konvergensprogram 2009*.

Historisk har der været en faldende tendens i den gennemsnitlige arbejdstid frem til midten af 1990'erne. Den årlige arbejdstid er faldet fra 2080 timer i 1960 til 1560 timer i 2009, *jf. figur 4.15*. Det er sket sideløbende med en stort set parallel reduktion af den aftalte arbejdstid, primært som følge af kortere ugentlig arbejdstid og flere feriedage. Der er ikke i efterkrigstiden eksempler på, at den aftalte arbejdstid samlet set er sat op.

Figur 4.15
Faldende arbejdstid frem til midten af 1990'erne



Figur 4.16
De Samlede præsterede timer har ligget relativt stabilt i perioden under ét



Anm.: Den aftalte arbejdstid angives for fuldtidsansatte.
Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen afspejler et generelt ønske fra beskæftigede om lavere arbejdstid. Det skal givetvis blandt andet ses i lyset af et ønske om øget fritid som følge af generelt stigende velstand, herunder at værdien af fritid formentlig løbende er steget i kraft af nye teknologier og muligheder. Samtidig har kvindernes indtog på arbejdsmarkedet og stigninger i beskatningen været med til at påvirke ønskerne til arbejdstiden.

Historisk har tendensen til faldende arbejdstid modsvaret effekten af stigende beskæftigelse (i personer). Samlet set har de præsterede arbejdstimer i Danmark således været svagt aftagende fra 1960 frem til begyndelsen af 1980'erme, hvorefter niveauet har ligget på et nogenlunde stabilt niveau med en stigende tendens sidst i perioden, *jf. figur 4.16*.

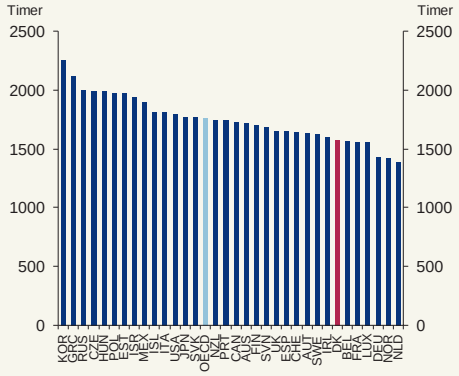
I international sammenhæng har Danmark en relativt lav gennemsnitlig arbejdstid*, jf. figur 4.17*. Det modsvares i nogen grad af en højere deltagelse på arbejdsmarkedet, og målt på de samlede præsterede timer ligger Danmark internationalt i midterfeltet.

Arbejdstiden har i perioden siden midten af 1990'erne været ret stabil eller måske endda svagt stigende, hvilket blandt andet skal ses i lyset af, at marginalskatten er sat ned i perioden. I mange andre lande, hvor arbejdstiden er højere end i Danmark, er den gennemsnitlige arbejdstid fortsat med at falde. Det er ikke usandsynligt, at der fremover fortsat vil være nedadgående pres på den gennemsnitlige arbejdstid, *jf. figur 4.18*. Det vil i givet fald betyde, at der skal gennemføres yderligere initiativer for at realisere det forløb for arbejdstiden, som er indregnet i 2020-planen.

I fremskrivningen er det således som udgangspunkt forudsat, at den gennemsnitlige arbejdstid for de forskellige køn, alders- og herkomstgrupper er konstant. Den demografiske udvikling med en større andel af unge og ældre i arbejdsstyrken – som har kortere arbejdstid end

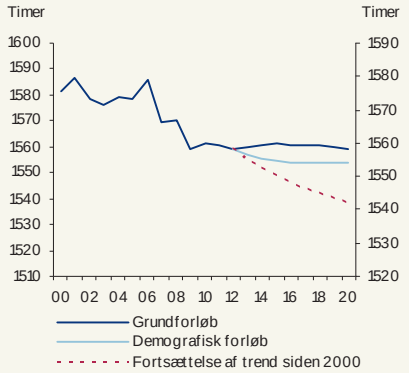
gennemsnittet – trækker imidlertid ned i den gennemsnitlige arbejdstid fra 2010 til 2020. Det skønnes modvirket af de reformer, som er gennemført, herunder skattereformen i Forårspakken 2.0.

Figur 4.17
Lav arbejdstid i Danmark sammenlignet med andre lande



Kilde: OECD.

Figur 4.18
Risiko for nedadgående pres på arbejdstiden frem mod 2020



Kilde: Egne beregninger.

Omkring 6 pct. af de beskæftigede, primært deltidsansatte, ønsker at arbejde mere om ugen end i dag, mens omkring en femtedel af de beskæftigede ønsker at arbejde mindre end nu, *jf. Velfærd kræver arbejde, Arbejdsmarkedskommissionen, august 2009 og Arbejdskraftundersøgelsen 4. kvt. 2010*. Arbejdsmarkedskommissionen skønnede, at den samlede beskæftigelseseffekt af de fremsatte ønsker til arbejdstiden – hvis de kunne realiseres – svarer til et fald i beskæftigelsen på 115.000 personer. Dette tal kan dog være reduceret lidt som følge af reformerne.

Det er desuden svært at pege på åbenbare instrumenter, som effektivt kan sikre en mærkbart øget gennemsnitlig arbejdstid og samtidig styrke de offentlige finanser.

Eksempelvis kan ændringer i den overenskomstaftalte, kollektive arbejdstidsnorm ikke formodes at slå fuldt igennem på den gennemsnitlige faktiske arbejdstid. Det skal ses i lyset af, at den overenskomstfastsatte, aftalte arbejdstidsnorm over årene formentlig har fået mindre betydning for den gennemsnitlige arbejdstid i takt med, at arbejdstiden i større grad planlægges lokalt på den enkelte virksomhed med betydelige muligheder for fleksibilitet.

Samtidig er færre arbejdstagere dækket af overenskomster. På det private arbejdsmarked var ¾ af arbejdstagerne dækket af kollektive overenskomster i 2008. Personer, som ikke er dækket af en kollektiv overenskomst, har en individuel ansættelseskontrakt, der som udgangspunkt ikke påvirkes direkte af en aftale om øget arbejdstid i de kollektive overenskomster.

Den gennemsnitlige arbejdstid i den private sektor for fuldtids- og deltidsansatte under ét er omkring 38,2 timer om ugen (2007-tal). For fuldtidsansatte – som er omfattet af den almindelige aftalte arbejdstidsnorm på 37 timer pr. uge – er den faktiske gennemsnitlige arbejdstid endnu højere. For en stor andel af de privatansatte ligger arbejdstiden således noget over den aftalte arbejdstid, og det er derfor tvivlsomt, om arbejdstiden ændres, hvis den overenskomstaftalte arbejdstidsnorm øges. En stigning i den overenskomstaftalte arbejdstid på 1 time er derfor ikke tilstrækkelig til at sikre en tilsvarende stigning i den faktiske gennemsnitlige arbejdstid. Hertil kommer, at en stigning i arbejdstidsnormen næppe vil være holdbar, hvis den ikke understøttes af en styrket lyst til at arbejde mere blandt de beskæftigede.

Der synes heller ikke at være noget synderligt potentiale i at give beskæftigede større muligheder for at konvertere ferie til løn. Der er således meget få, som benytter sig af den allerede eksisterende mulighed for ikke at afholde den femte ferieuge og i stedet få den udbetalt som løn.

De seneste overenskomstaftaler har ikke indeholdt generelle arbejdstidsforkortelser, men elementer i overenskomsterne kan trække i retning af lavere effektiv arbejdstid. Det gælder for eksempel forlængelsen af forældreorloven i de seneste to overenskomster seniorordninger med ret til nedsat arbejdstid mv.

4.3.1 Virkning af ændret arbejdstid på de offentlige finanser

Arbejdsmarkedskommissionen, som blev nedsat i 2007, havde som sin hovedopgave at pege på initiativer på arbejdsmarkedsområdet, som samlet kunne styrke de offentlige finanser med 14 mia. kr. (svarende til 15 mia. kr. i 2010-niveau) med henblik på at sikre den finanspolitiske holdbarhed. Hovedparten af kommissionens forslag er enten gennemført eller indgår i aktuelle udspil.

Arbejdsmarkedskommissionen vurderede også mulighederne for at indfri målet ved at øge arbejdstiden, men konkluderede blandt andet, at det er en betydelig udfordring at øge – eller blot fastholde – den gennemsnitlige arbejdstid, og at det er svært at pege på instrumenter, der mærkbart og med stor sikkerhed kan øge timetallet og dermed styrke de offentlige finanser. Initiativer, der medfører umiddelbare merudgifter, kan således som udgangspunkt ikke ventes at bidrage til at håndtere den finanspolitiske udfordring.

Konkret vil en styrkelse af finanserne med 15 mia. kr. årligt (i 2010-niveau) kræve en stigning i arbejdstiden på i gennemsnit knap 3 pct. eller ca. 1 time om ugen. Arbejdsudbudsvirkningen svarer nogenlunde til virkningerne af en fuld afvikling af efterlønnen. Styrkelsen af finanserne forudsætter imidlertid tre ting:

<u>For det første</u> skal der være tale om en permanent og reel stigning i den gennemsnitlige arbejdstid, idet det som nævnt i forvejen er antaget, at arbejdstiden omtrent konstant frem mod 2020, og at arbejdstiden derefter er konstant fordelt på herkomst, alder mv. Det vil sige, at initiativerne både skal løfte arbejdstiden og samtidig modvirke et eventuel yderligere nedadgående pres på arbejdstiden, som det ses i andre lande og i Danmark frem til midten af 1990'erne.

For det andet skal det øgede arbejdsudbud tilfalde den private sektor. Der må således ikke ske en forøgelse af det samlede antal arbejdstimer i den offentlige sektor. Højere offentligt timeforbrug vil således både medføre større offentlige lønudgifter mv. og reducere den arbejdskraft, som er til rådighed for den private sektor.

Hvis den gennemsnitlige arbejdstid for de offentligt ansatte øges med 3 pct., må antallet af offentligt ansatte således reduceres tilsvarende, for at det samlede antal arbejdstimer i den offentlige sektor er uændret. En reduktion i antallet af offentligt ansatte på 3 pct. svarer isoleret set til omkring 25.000 personer (2010-niveau).

Hvis antallet af offentligt ansatte fastholdes uændret, således at det samlede antal arbejdstimer i den offentlige sektor øges med 3 pct., vil virkningen på den finanspolitiske holdbarhed af en generel stigning i den gennemsnitlige, præsterede arbejdstid på 1 time reduceres til omkring 6¾ mia. kr., *jf. tabel 4.1*.

For det tredje må den højere arbejdstid og dermed årsløn ikke medføre højere satser for overførselsindkomster og opregulering af grænser i skattesystemet.

Hvis arbejdstidsændringen har karakter af en ændring i den aftalte arbejdstid og dermed påvirker standardarbejdstiden, som indgår i beregningen af satsreguleringsprocenten mv. i henhold til satsreguleringsloven, så vil satsreguleringsprocenten og de andre reguleringsprocenter i satsreguleringsloven øges, når arbejdstiden øges. Det betyder, at de enkelte overførselsindkomstsatser (dagpenge, folkepension mv.) og indkomstgrænserne for fx bundskat og topskat bliver højere.

En øget satsreguleringsprocent mv. vil derfor (isoleret set) øge de offentlige udgifter til indkomstoverførsler og reducere skattebetalingerne. Dermed svækkes de offentlige finanser. Hvis satsreguleringsprocenten mv. følger en arbejdstidsforøgelse med 3 pct., vil forbedringen af de offentlige finanser ved højere arbejdstid blive reduceret yderligere til omkring 2 mia. kr., *jf. tabel 4.1*.

Tabel 4.1
Varig styrkelse af offentlige finanser ved stigning i arbejdstid med 1 time pr. uge

	2010 mia. kr.
Maksimal effekt: Forløb ved uændret offentlig beskæftigelse målt i timer (dvs. færre ansatte og uændret offentlig lønsum) samt ingen stigning i satsregulering	15
Forløb ved uændret antal offentligt beskæftigede (samlede præsterede timer øges 3 pct.)	6¾
Forløb ved både uændret antal offentligt beskæftigede og 3 pct. forhøjelse af satsregulering	2

Kilde: Egne beregninger.

4.4 Tilbagetrækningsreformen og efterspørgslen efter arbejdskraft

Selv om der er en tæt sammenhæng mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse over tid og på tværs af lande, kan der på kort sigt være overudbud af arbejdskraft i forbindelse med økonomiske tilbageslag. En stor pludselig forøgelse af arbejdsstyrken kan også medføre øget ledighed i en periode. Hvor hurtigt den øgede arbejdsstyrke kommer i beskæftigelse afhænger af konjunktursituationen, eksportmulighederne, den økonomiske politik – herunder ikke mindst arbejdsmarkedets fleksibilitet – og årsagerne til, at arbejdsstyrken øges.

For Danmark er der imidlertid som udgangspunkt ikke udsigt til vækst i arbejdsudbuddet, tværtimod. Frem mod 2020 ventes den demografiske udvikling isoleret set at reducere arbejdsudbuddet svarende til 65.000 fuldtidspersoner, mens befolkningen omvendt øges med ca. 150.000 personer. Uden reformer vil både beskæftigelsen og arbejdsstyrken falde i perioden 2010-2020, og arbejdsstyrken vil udgøre en stadig mindre del af befolkningen. Det lægger både pres på de offentlige finanser og hæmmer vækstmulighederne.

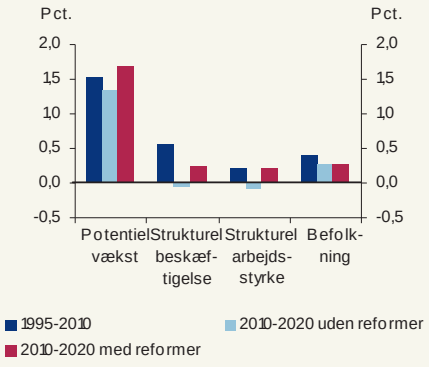
Uden reformer og med en fortsat lav trendmæssig produktivitetsvækst (svarende til gennemsnittet i de seneste 15 år) vurderes de underliggende vækstmuligheder i produktionen (målt ved bruttoværditilvæksten) således kun at udgøre ca. 0,9 pct. pr. år i perioden 2010-2020. Det er væsentligt mindre end den underliggende vækst på 1½ pct. i gennemsnit pr. år i perioden 1995-2010, *jf. figur 4.19*. Udfordringen er dermed, at produktionen som følge af begrænsninger på udbudssiden ser ud til at ville vokse meget langsomt og mindre end den normale vækst i efterspørgslen.

I 2020-forløbet er forudsat en højere trendmæssig produktivitetsvækst fremadrettet end i forhold til de seneste 15 år og en udvidelse af arbejdsudbuddet i kraft af tilbagetrækningsreformen mv. – samt at et eventuelt nedadgående pres på arbejdstiden mere end opvejes af skattereformen og andre gennemførte tiltag. Samlet indebærer det en vækst i de underliggende produktionsmuligheder på knap 1¾ pct. i perioden 2010-2020, *jf. figur 4.19*. Herunder ca. 1½ pct. pr. år i perioden 2010-2014 – dvs. i den periode hvor konjunkturerne i det væsentlige må ventes at blive normaliseret – og op imod 2 pct. pr. år i perioden 2014-2020, hvor første del af tilbagetrækningsreformen indfases.

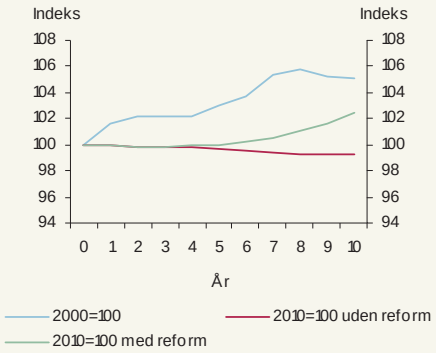
Dermed kan danske virksomheder omtrent dække den vækst i efterspørgslen efter varer og tjenester, som de har været vant til, uden at fremgangen bremses af uholdbare lønstigninger og nyt pres på konkurrenceevnen.

Samlet – det vil sige inklusive de anslåede virkninger af forslag til tilbagetræknings-, SU- og førtidspensionsreform, samt effekter af allerede gennemførte initiativer – kan det samlede arbejdsudbud (målt ved antal præsterede arbejdstimer) stige med ca. 2½ pct. fra 2010 til 2020, når der ses bort fra virkningerne fra konjunkturforhold, *jf. figur 4.20*. Det er ca. halvdelen af den strukturelle stigning i arbejdsudbuddet fra 2000 til 2010. Når reformudspillene ikke indregnes er arbejdsudbuddet i store træk uændret frem mod 2010.

Figur 4.19
Historisk og fremtidig vækst med og uden reformer



Figur 4.20
Stigning i de præsterede arbejdstimer i det seneste årti og frem mod 2020



Anm.: Figur 4.19 viser gennemsnitlig årlig vækst.
Kilde: Egne beregninger.

Fremgangen i vækstpotentialet skal desuden ses i sammenhæng med at befolkningen vokser med godt ¼ pct. om året frem til 2020 og tilsvarende i det efterfølgende årti, hvilket er på linje den gennemsnitlige årlige stigning i perioden 1975-2010. Det medfører – alt andet lige – større indkomster og indenlandsk efterspørgsel. Når reformerne medregnes, vil der fortsat være udsigt til, at arbejdsudbuddet vokser lidt langsommere end befolkningen.

Tilbagetrækningsreformen medfører også større efterspørgsel efter arbejdskraft
I 2020-forløbet er det forudsat, at konjunkturerne normaliseres frem mod 2015, hvorefter der er tale om et stiliseret eller strukturelt forløb, hvor produktion, arbejdsudbud og beskæftigelse svarer til de anslåede strukturelle niveauer. I 2020-forløbet medfører tilbagetrækningsreformen isoleret set en stigning i både arbejdsstyrke og beskæftigelse med 2,5 pct. i 2020 - svarende til omkring 70.000 personer.

Forudsætningerne om tilbagetrækningsreformens effekter understøttes af beregninger på DREAM-modellen, *jf. tabel 4.2*. Beregninger på DREAM-modellen peger således på, at reformen kan øge arbejdsstyrke og beskæftigelse med henholdsvis 2,7 pct. og 2,5 pct. frem mod 2020. I både DREAM og 2020-forløbet skønnes tilbagetrækningsreformen at løfte velstanden (BNP) med op mod 3 pct. i 2020. DREAM-beregningen viser desuden, at kapitalapparatet øges, således at produktivitet, realløn og lønkvoten samlet set er ret upåvirket af reformen.

Tabel 4.2
Effekt af tilbagetrækningsreform frem mod 2020

	DREAM		2020-plan	
	2015	2020	2015	2020
Arbejdsstyrke (pct.)	0,6	2,7	0,2	2,5
Beskæftigelse (pct.)	0,7	2,5	0,2	2,5
Ledighed (pct.-point)	-0,1	0,2	0,0	0,0
BNP (pct.)	0,7	3,1	0,3	2,9

Anm.: Ledigheden er opgjort i pct. af arbejdsstyrken. Grundforløbet i DREAM-beregningen afviger fra grundforløbet i 2020-planen.
Kilde: Beregninger på DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning fra 2009 og egne beregninger på ADAM-modellen.

I DREAM modelberegningen øges efterspørgslen efter arbejdskraft blandt andet, fordi privatforbruget også styrkes på helt kort sigt. Det afspejler, at flere år på arbejdsmarkedet og færre år med pension også medfører større livsindkomster og mindre behov for opsparing for de unge generationer, når tilbagetrækningstidspunktet overvejende er bestemt af aldersgrænserne i pensionssystemet. Desuden øges tilskyndelsen til at foretage investeringer, samtidig med at konkurrenceevnen forbedres. DREAM-modellen er relativt udbudsdrevet og er derfor velegnet at vurdere de mellem- og langsigtede effekter af reformen.

Modeltyper som ADAM er væsentligt mere efterspørgselsstyrede, og er som udgangspunkt bedre til kortsigtsanalyser, men ikke så velegnede til at vurdere virkninger af strukturpolitik, fx i form af ændringer i produktivitets- eller arbejdsstyrkevækst. Det skyldes blandt andet, at nogle af de mekanismer, som medfører øget efterspørgsel i denne type eksperimenter, enten ikke er indregnet eller er forholdsvis træge[1]. De langsigtede effekter af en stigning i arbejdsstyrken er imidlertid på linje med DREAMs, det vil sige at større arbejdsudbud på sigt også i modeller som ADAM medfører tilsvarende stigninger i beskæftigelsen.

Der er en række forhold, som betyder, at en tilbagetrækningsreform også på kort sigt kan øge efterspørgslen efter arbejdskraft, og som der bør tages eksplicit hensyn til, når effekterne vurderes.

For det første er formålet med tilbagetrækningsreformen blandt andet at øge de finanspolitiske handlemuligheder med henblik på fortsat at udbygge den offentlige service på centrale områder som fx sundhed og uddannelse. Den større offentlige efterspørgsel vil i sig selv øge efterspørgslen efter arbejdskraft og dermed understøtte beskæftigelsen.

[1] I ADAM er det fx helt overvejende via ændringer i konkurrenceevnen, at større arbejdsudbud umiddelbart påvirker efterspørgslen. Da priselasticiteten i udenrigshandlen samtidig er ret moderat, er de ligevægtsskabende mekanismer meget træge. Implikationen ville strengt taget være, at større arbejdsudbud kun skulle medføre større beskæftigelse i åbne økonomier, og ikke i lukkede økonomier (eller regioner), hvilket der ikke er belæg for. Eller omvendt at små åbne økonomier, som Danmark i langt højere grad end eksempelvis USA ville opleve, at øget arbejdsudbud medføre større beskæftigelse. Det er der heller ikke belæg for.

For det andet vil tilbagetrækningsreformen alt andet lige styrke konkurrenceevnen og dermed skabe flere job i blandt andet eksporterhvervene. Det skal ses i sammenhæng med, at den globale efterspørgsel – blandt andet i kraft af hastig indkomstfremgang i de nye vækstøkonomier i Asien og Sydamerika – under alle omstændigheder vokser noget kraftigere end det danske produktionspotentiale, og at en bedre konkurrenceevne og større arbejdsudbud styrker virksomhedernes mulighed for at få del i denne fremgang i efterspørgslen.

For det tredje øges livsindkomsterne for dem der ikke længere har adgang til efterløn, mens behovet for opsparing til egen pension alt andet lige bliver mindre. Det øger forbruget på kort sigt, men det forudsætter at tilbagetrækningen fortsat er tæt knyttet til de formelle aldersgrænser i pensionssystemet. Denne kortsigtede stigning i efterspørgslen understøttes likviditetsmæssigt af udbetalingen af tidligere indbetalte efterlønsbidrag, samt af at der ikke længere skal betales efterlønsbidrag. Det indebærer også, at tilbagetrækningsreformen kan påregnes at medføre lidt lavere ledighed nogle år, før reformen får virkning på de formelle aldersgrænser i pensionssystemet, dvs. allerede i 2012 eller 2013.

For det fjerde vil udsigten til øget aktivitet og beskæftigelse trække i retning af at øge de private investeringer, fordi kapitalapparatet skal øges i takt med beskæftigelsen.

For det femte kan tilbagetrækningsreformen styrke troværdigheden om de offentlige finanser. Reformen kan skabe større sikkerhed om finansieringen af de offentlige udgifter fremover og dermed også det fremtidige niveau for beskatningen. Den økonomiske krise har vist, at evnen og viljen til at tage hånd om finanspolitiske udfordringer i tide kan have betydning for vækstmulighederne ved at reducere usikkerheden om de fremtidige rammevilkår. Det kan samtidig betyde, at renten bliver lavere end den ellers ville have været.

Endelig skal virkningerne som nævnt ses i sammenhæng med, at befolkningen vokser fremadrettet, blandt andet som følge af flere ældre med voksende pensionsformuer mv., mens der er udsigt til et fald i arbejdsudbuddet uden reformer. Det betyder, at indkomsterne og forbrugsmulighederne i Danmark som udgangspunkt kan påregnes at stige hurtigere end produktionen. Det medfører i sig selv, at efterspørgslen efter arbejdskraft alt andet lige forøges i forhold til det arbejdsudbud som er til rådighed.

4.5 Hvor er jobbene blevet skabt hidtil

Det har været en generel tendens til, at serviceerhvervene udgør en stadig større del af økonomierne i de vestlige lande. Samtidig er de OECD-lande, der har den højeste indkomst per indbygger, typisk også er kendetegnet ved, at serviceerhvervene udgør en relativt stor del af økonomien*, jf. figur 4.21.*

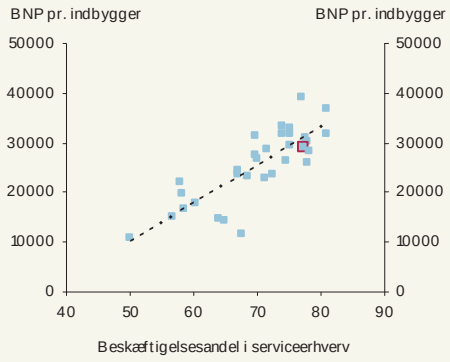
I Danmark har der også de seneste 40 år været en klar tendens til, at jobbene er blevet skabt i serviceerhvervene, mens industrien og landbruget beskæftiger en stadig mindre del af arbejdsstyrken, *jf. figur 4.22*.

Disse skift skyldes flere forhold, herunder ændringer i den internationale arbejdsdeling, efterspørgselsskift i retning af serviceydelser, forskelle i relativ produktivitetsvækst for de forskelli-

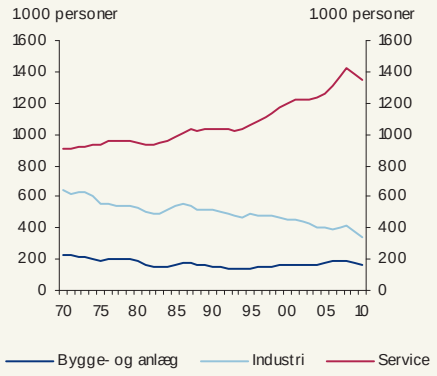
ge brancher, og at industrien har outsourcet servicefunktioner. Desuden er erhvervsstrukturen påvirket af ændringer i arbejdsstyrkens uddannelsessammensætning.

Siden slutningen af 1990'erne er enhedslønomkostningerne i fremstillingserhvervene desuden steget kraftigere end i andre lande, og lønkonkurrenceevnen er derfor svækket. Det afspejler især højere lønstigninger end i andre lande, og ændringer i valutakursforholdene. Svækkelsen af konkurrenceevnen bidrager til at produktionen i Danmark forskydes i retning af mere hjemmemarkedsorienterede erhverv, som gennem de seneste årtier har haft en svag produktivitetsudvikling.

Figur 4.21
Serviceerhvervenes beskæftigelsesandel og velstandsniveau på tværs af OECD-lande



Figur 4.22
Udvikling i beskæftigelsen i privat service, industri, bygge- og anlæg 1970-2010



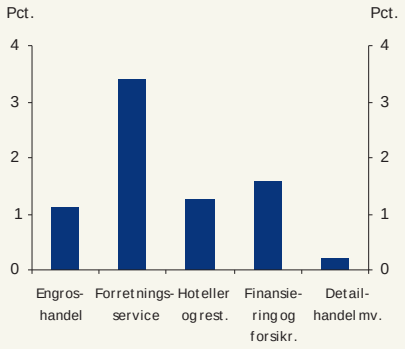
Anm.: Serviceerhvervene i figur 4.21 er inklusive den offentlige sektor.
Kilde: OECD og Danmarks Statistik.

Serviceerhvervene er en meget sammensat gruppe. Især forretningsservice og finansiel virksomhed er vokset i Danmark – sektorer med mange veluddannede, *jf. figur 4.23*. Men handel og turisme er også gået frem. Disse erhverv beskæftiger i højere grad lavere uddannet arbejdskraft og er fordelt bredt i landet.

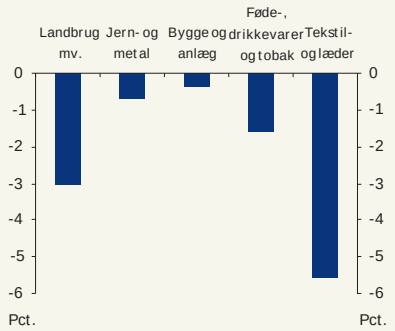
I Danmark er det blandt andet i de private serviceerhverv og byggeriet, at produktivitetsproblemet er udtalt. Inden for servicefagene er der imidlertid store forskelle i produktivitetsudviklingen med en tendens til, at de hjemmemarkedsorienterede erhverv har svag produktivitetsfremgang. Samtidig er produktiviteten dog sværere at måle i serviceerhvervene end i de vareproducerende erhverv.

De erhverv, hvor beskæftigelsen er faldet siden 1966, er særligt landbruget og en række industrierhverv, som fx jern og metal, tekstil- og læderindustri samt fødevare-, drikke og tobaksindustrien, *jf. figur 4.24*. Industrien er imidlertid også meget sammensat, og der er også industrier, som har øget beskæftigelsen i perioden. Det gælder fx mere højteknologiske fremstillingserhverv som *medicnalindustrien* og *fremstilling af medicinsk udstyr og ure*.

Figur 4.23
Årlig beskæftigelsesstigning i de fem erhverv med de største beskæftigelsesstigninger i 1966-2009



Figur 4.24
Årligt beskæftigelsesfald i de fem erhverv med de største årlige beskæftigelsesfald i 1966-2009



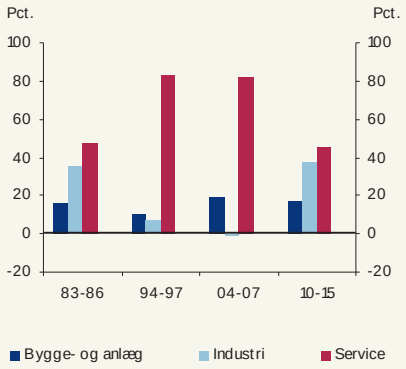
Kilde: Danmarks Statistik.

Igennem de seneste 30 år og frem til finanskrisen har der været tre større tilbageslag, hvor beskæftigelsen har nået et lavpunkt i henholdsvis 1983, 1994 og 2004. I disse år har Danmark dermed været nogenlunde samme sted i konjunkturforløbet, som tilfældet er i øjeblikket. I de efterfølgende år med genopretning af økonomien er den største del af beskæftigelsesstigningen også sket i serviceerhvervene, *jf. figur 4.25*. I de seneste to konjunkturopgange er mere end 80 pct. af beskæftigelsesfremgangen i den private sektor således sket i de private serviceerhverv.

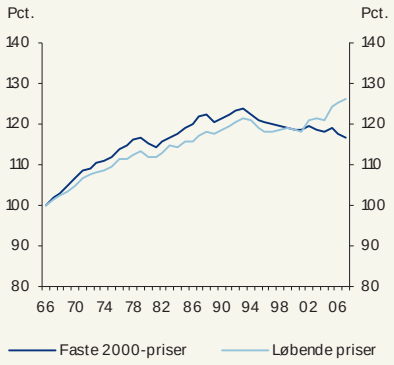
Der er i Danmark og andre rige lande tendens til, at industribeskæftigelsen falder relativt kraftigt under tilbageslag, og at det tabte ikke indhentes igen i den efterfølgende opgang. Inden for industri er der imidlertid også brancher, der er gået frem under den seneste konjunkturopgang, herunder eksempelvis *sten-, ler- og glasindustri* samt *jern- og metalindustri*.

I 2020-fremskrivningen forudsættes konjunkturerne normaliseret frem mod 2015, hvorefter beskæftigelsen svarer til det anslåede strukturelle niveau. Fremgangen i industribeskæftigelsen er i fremskrivningen lidt større end efter de seneste to episoder med genopretning (men på linje med udviklingen i 1980'erne). Det kan ses i lyset af den seneste lavkonjunktur har medført et relativt stort fald i industribeskæftigelsen både i Danmark og i andre lande, og at genopretningen i relativt høj grad er drevet af stigende international handel.

Figur 4.25
Andel af samlet beskæftigelsesstigning i private byerhverv efter perioder med økonomisk tilbageslag



Figur 4.26
Velstandsgevinst (målt ved BVT) ved ændret erhvervsstruktur siden 1966



Anm.: Effekten af ændret erhvervsstruktur i figur 4.26 er opgjort som BVT (i faste og løbende priser) i forhold til BVT i en situation med uændret erhvervsstruktur siden 1966 – dvs. hvor beskæftigelsen (de samlede præsterede timer) var fordelt på sektorer som i 1966 (53-gruppering).
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den løbende ændring i erhvervsstrukturen har bidraget til et væsentligt højere velstandsniveau (målt ved BVT), end hvis erhvervsstrukturen var blevet fastholdt, *jf. figur 4.26*. Det afspejler blandt andet en tendens til, at beskæftigelsen er reduceret i brancher med lavere produktivitet, mens den er øget i brancher med en højere produktivitet.

Det er imidlertid tegn på, at stigningen i velstanden som følge af ændret erhvervsstruktur er bremset op fra midten af 1990'erne og frem, dvs. i den periode hvor lønkonkurrenceevnen er svækket. Det gælder også i løbende priser omend udviklingen her ser ud til at have rettet sigt på det seneste. Det kan pege på, at svækkelsen af konkurrenceevnen har bidraget til skift i erhvervsstrukturen i retning af erhverv, som har lavere produktivitetsniveau end gennemsnittet

Der er flere historiske eksempler på at lande aktivt har forsøgt fremme omstillingen af erhvervsstrukturen og udpege fremtidige "vindererhverv", enten i form af direkte støtteordninger eller indirekte via regulering og skattebegunstigelser. Sådanne strategier betegnes ofte "picking-the-winner" strategier. Det er imidlertid ikke muligt med nogen sikkerhed at udvælge "vindererhverv". Det er vanskeligt at skabe levedygtige virksomheder, medmindre der i forvejen er de rette omkostningsstrukturer på området – hvilket blandt andet også afhænger af de produktionsforhold og omkostningsstrukturer, som er under udvikling i andre lande. Der er således risiko for, at man utilsigtet holder liv i virksomheder og brancher, der reelt ikke er konkurrencedygtige uden offentlige støtte.

Kapitel 5

5. Tilbagetrækning og efterløn

5.1 Indledning

Efterlønsordningen er den væsentligste årsag til den markante, frivillige tilbagetrækning blandt fuldt arbejdsmarkedsparate 60-64-årige i Danmark. Ordningen indebærer, at en betydelig andel af de beskæftigede seniorer frivilligt kan trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet med en forholdsvis høj – og i hovedsagen skattefinansieret – offentlig ydelse.

Dette afspejler sig også i, at den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder i Danmark er lavere end i de fleste sammenlignelige lande, herunder Sverige og Norge. Det skyldes primært forskelle i tilbagetrækningsregler, herunder at Danmark som det eneste land har en efterlønsordning. Danmark er det land i OECD, hvor forskellen på erhvervsdeltagelsen for de 55-59-årige og de 60-64-årige er størst, *jf. kapitel 4*.

Set over de sidste 30 år er levetiden steget, uden at det har givet sig udslag i en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Det skal ses i lyset af, at efterlønsalderen har været uændret, mens pensionsalderen er sat ned fra 67 til 65 år.

Tilbagetrækningen er således i meget vidt omfang påvirket af reglerne for tilbagetrækning, herunder efterlønnen. Konsekvensen er, at de forskellige generationer bruger en stadig større del af livet som efterlønsmodtagere eller pensionister, og en stadig mindre del på arbejdsmarkedet, *jf. afsnit 5.2*.

Efterlønsordningen er målrettet kernearbejdsstyrken – og ikke personer med sociale eller helbredsmæssige problemer – idet man skal være i beskæftigelse eller stå til rådighed for arbejdsmarkedet for at få efterlønsbevis. Det kommer til udtryk ved, at mere end 85 pct. af efterlønsmodtagerne kom direkte fra beskæftigelse i 2009. Formelt er man således ikke berettiget til efterløn, hvis man af helbredsmæssige årsager ikke kan varetage et arbejde på almindelige vilkår.

Grundlæggende adskiller efterlønsordningen sig fra skattefinansierede sociale ordninger målrettet personer med nedsat arbejdsevne mv., fordi efterlønnen ikke er en visiteret ydelse. Det er således ikke et kriterium for at modtage efterløn, at ens helbred eller arbejdsevne er svækket. Tværtimod er efterlønsordningen som nævnt målrettet kernearbejdsstyrken, *jf. afsnit 5.3.*

En række analyser af efterlønsmodtagernes helbredstilstand finder, at efterlønsmodtagere generelt ikke har væsentligt dårligere helbred end personer, der fortsætter i beskæftigelse, og at helbredstilstanden for hovedparten har ingen eller begrænset betydning for overgangen til efterløn. Derimod har førtidspensionister i efterlønsalderen et markant dårligere helbred.

Når en række indikatorer – herunder forskelle i dødelighed - peger på, at efterlønsmodtagere i gennemsnit har et lidt dårlige helbred end jævnaldrene beskæftigede, så skyldes det blandt andet, at de beskæftigede overgår til fx førtidspension, hvis de bliver ramt af dårligt helbred, mens dette ikke sker for efterlønsmodtagere. Det kan medføre en skævhed, når helbredstilstanden for beskæftigede og efterlønsmodtagere sammenlignes, som afspejler, at nogle efterlønsmodtagere ville være overgået til førtidspension, hvis efterløn ikke var en mulighed. Herudover kan en del af de observerede helbredsforskelle skyldes, at gruppen af efterlønslønmodtagere har en lidt anden sammensætning bl.a. med hensyn til uddannelse end gruppen af beskæftigede 60-64-årige. En konkret analyse blandt 60-64-årige peger på, at der reelt ingen forskel er på dødeligheden for efterlønsmodtagere og beskæftigede, hvis der tages højde for de to nævnte forhold, *jf. afsnit 5.4*.

Antallet af 60-64-årige på efterløn er steget markant, siden ordningen blev indført i 1979 og frem til omkring midten af 00'erne. Brugen af efterlønnen har været væsentligt større end ventet ved ordningens indførelse. Antallet af efterlønsmodtagere er faldet igen de senere år og ventes fremadrettet – med uændrede regler – at nærme sig et niveau svarende til antallet i midten af 1990'erne på 75-80.000 personer*, jf. afsnit 5.6*. Det indebærer, at efterlønsordningen også fremadrettet vil medføre et betydeligt tab af arbejdskraft og en permanent svækkelse af de offentlige finanser.

En tilbagetrækningsreform skønnes således at være den mest virksomme enkeltstående mulighed for at øge arbejdsudbuddet og derved bidrage til at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, *jf. kapitel 3*. Med det forslag til en tilbagetrækningsreform, som blev fremlagt i januar 2011[1] – og som blandt andet omfatter en gradvis afskaffelse af efterlønnen – kan beskæftigelsen således øges med ca. 70.000 personer i 2020 og med omkring 60.000 personer på længere sigt. Det indebærer en forøgelse af BNP med knap 3 pct. frem mod 2020 og med godt 2 pct. på lang sigt. Samtidig forbedres de offentlige finanser med ca. 18 mia. kr. i 2020, voksende til knap 30 mia. kr. i 2030 og knap 40 mia. kr. i 2040. Den voksende forbedring af den offentlige saldo afspejler bl.a., at den offentlige gæld og dermed rentebetalingerne reduceres markant. Den finanspolitiske holdbarhed skønnes styrket med ca. 0,7 pct. af BNP, *jf. afsnit 5.5*.

Efterlønsordningen vil – med uændrede regler – i stadig mindre grad blive en ordning for ufaglærte og i stigende grad en ordning for personer med en videregående uddannelse. Derimod vil faglærte uændret udgøre omkring halvdelen af efterlønsmodtagerne i fremtiden.

Andelen af efterlønsmodtagerne, som er ufaglærte, har været faldende i en årrække og vil falde yderligere fra aktuelt omkring 32 pct. til omkring 10 pct. på lang sigt. Det skal ses på baggrund af, at antallet af ufaglærte er faldende, og at der blandt de yngste grupper, som i dag betaler efterlønsbidrag, er en relativ lille andel af ufaglærte. Derimod vil den samlede andel med en videregående uddannelse omtrent fordobles fra aktuelt knap 21 pct. til knap 40

[1] Udspillet til en tilbagetrækningsreform: "…vi kan jo ikke låne os til velfærd!", Regeringen januar 2011.

pct. på lang sigt. På lang sigt vil der være nogenlunde lige så mange ufaglærte på efterløn som personer med en lang videregående uddannelse, *jf. afsnit 5.6*.

Boks 5.1
Hovedkonklusioner

- Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder i Danmark er lavere end i de fleste sammenlignelige lande, herunder Sverige og Norge. Det skyldes primært forskelle i tilbagetrækningsregler, herunder at Danmark som det eneste land har en efterlønsordning.
- Tilbagetrækningsadfærden i Danmark afhænger helt overvejende af reglerne for tilbagetrækning, herunder efterlønsreglerne. Den gennemsnitlige levetid er steget med op mod tre år siden starten af 1980'erne, mens den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er faldet med godt et år i samme periode.
- Efterlønsordningen benyttes helt overvejende af personer, der i fravær af efterlønsordningen fortsat ville være i beskæftigelse. Efterlønsordningens primære effekt er derfor at reducere den samlede beskæftigelse.
- Antallet af 60-64-årige på efterløn er steget markant, siden ordningen blev indført i 1979 og frem til omkring midten af 00'erne. Antallet af efterlønsmodtagere er faldet igen de senere år og ventes fremadrettet – med uændrede regler – at nærme sig et niveau svarende til antallet i midten af 1990'erne på 75-80.000 personer. Det indebærer, at efterlønsordningen også fremadrettet vil medføre et betydeligt tab af arbejdskraft og en permanent svækkelse af de offentlige finanser.
- En eventuel afskaffelse af efterlønnen vil markant styrke beskæftigelsen, den økonomiske vækst og de offentlige finanser. Der kan ikke peges på andre tiltag, som kan skabe en tilsvarende positiv effekt på både den økonomiske vækst og de offentlige finanser.

5.2 Tilbagetrækning i Danmark og andre lande

Set over hele perioden siden starten af 1980'erne er den gennemsnitlige forventede restlevetid for en 60-årig steget med næsten tre år. Stigningen i levetiden har været særlig kraftig siden midten af 1990'erne og afspejler især flere raske leveår.

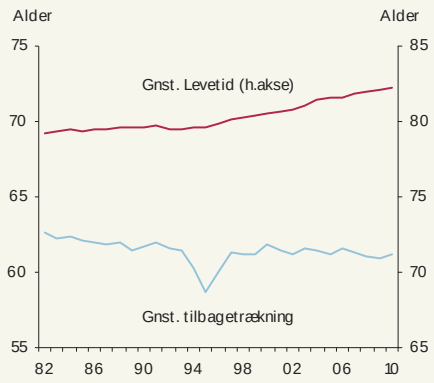
Den stigende levetid har imidlertid ikke været ledsaget af stigende tilbagetrækningsalder. Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er således faldet med ca. 1½ år siden starten af 1980'erne og skønnes aktuelt at være godt 61 år. Bortset fra et ret stort midlertidigt fald i midten af 1990'erne – især som følge af indførelsen og den efterfølgende afskaffelse af overgangsydelsen – har den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder været stort set uændret siden starten af 1990'erne, *jf. figur 5.1*.[2]

Det afspejler, at tilbagetrækningen i meget vidt omfang er påvirket af reglerne for tilbagetrækning, herunder efterlønnen. Konsekvensen er, at de forskellige generationer bruger en

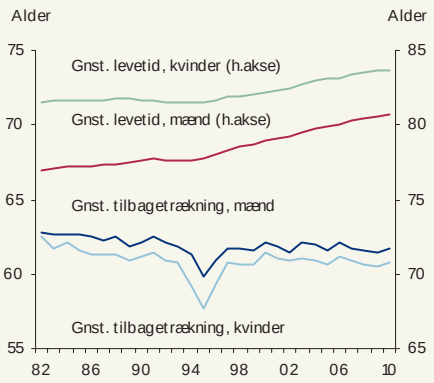
[2] De oplysninger, der foreligger omkring tilbagetrækningsadfærden i 1970'erne – dvs. før efterlønnens indførelse – peger på, at den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder dengang var omkring 63 år.

stadig større del af livet som efterlønsmodtagere eller pensionister, og en stadig mindre del på arbejdsmarkedet.

Figur 5.1
Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder og levetid, 1982-2010



Figur 5.2
Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder og levetid for kvinder og mænd, 1982-2010



Anm.: Se *boks 5.2* for en beskrivelse af beregningsmetode.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Mens kvinder i gennemsnit trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet omtrent et år tidligere end mænd, så lever kvinder i gennemsnit omkring tre år længere end mænd, *jf. figur 5.2*. Forskellen mellem kvinder og mænds gennemsnitlige levetid er dog indsnævret over den betragtede periode, idet mænds levetid er vokset med næsten fire år, mens kvinders levetid er vokset med godt 2 år siden starten af 1980'erne. Derimod har forskellen mellem mænds og kvinders gennemsnitlige tilbagetrækningsalder har været nogenlunde uændret set over den betragtede periode.

Fra 2000 er den gennemsnitlige erhvervsfrekvens for 60-64-årige steget, *jf. kapitel 4*, hvilket kunne forventes at trække i retning af en højere tilbagetrækningsalder. I modsat retning trækker dog, at folkepensionsalderen er sat ned fra 67 til 65 år med begyndende virkning fra 2004 (for personer født efter den 30. juni 1939), hvilket isoleret set har reduceret tilbagetrækningsalderen. Samlet set har de to forhold ikke medført nogen væsentlig ændring i den målte tilbagetrækningsalder.

Boks 5.2
Beregning af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder

Finansministeriet opgør den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder på baggrund af årsspecifikke befolkningstal og erhvervsfrekvenser fra den registerbaserede arbejdsstyrke statistik (RAS) fra Danmarks Statistik. I de aktuelle beregninger er der på grund af databrud fra 2008 og frem benyttet en fremskrivning af erhvervsfrekvenserne baseret på konjunkturvurderingen og den demografiske udvikling. Opgørelsen skelner ikke mellem forskellige årsager til afgang fra arbejdsmarkedet.

Beregningen måler den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for personer på 50 år og derover, og bygger konkret på en opgørelse af antallet, der er erhvervsaktive som 50-årige og derefter trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet på forskellige alderstrin. Hvis beregningen også omfattede tilbagetrækning fra fx 40-års alderen, ville den beregnede tilbagetrækningsalder derfor være lavere.

Det antages beregningsmæssigt, at alle trækker sig tilbage senest ved folkepensionsalderen. Metoden tager således ikke højde for, at en mindre del af befolkningen fortsætter på arbejdsmarkedet efter folkepensionsalderen, hvilket isoleret set betyder, at tilbagetrækningsalderen undervurderes. Omvendt indregner metoden heller ikke, at arbejdstiden falder med alderen, hvilket kan tolkes som en gradvis tilbagetrækning.

Den beregnede tilbagetrækningsalder er påvirket af den demografiske sammensætning i befolkningen fra 50 år til folkepensionsalderen. Det har specielt betydning for den beregnede tilbagetrækningsalder fra sidste halvdel af 1990'erne, hvor de store årgange fra efterkrigstiden nåede starten af 50-årsalderen. Den demografiske effekt sænker isoleret set den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder med op til et halvt år i perioden fra omkring 1995 til omkring 2005.

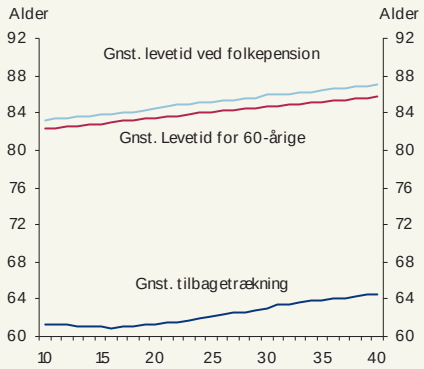
Forsikring & Pension (F&P) har i analyserapporten "*Tilbagetrækningsalderen 1992-2008*" (2009:3) anvendt en anden metode til opgørelse af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder. F&P beregner således på baggrund af tal fra DREAM-registeret en gennemsnitsalder for *tilgang* til en række skattefinansierede tilbagetrækningsordninger, herunder førtidspension og efterløn. Finansministeriet opgør som nævnt gennemsnitsalderen for *afgang* fra arbejdsmarkedet uanset årsag.

Med anvendelse af F&P's metode er den målte tilbagetrækningsalder noget højere end med Finansministeriets metode. F&P's analyse finder samtidig et fald i tilbagetrækningsalderen på to år i perioden 1992-2008, mens tilbagetrækningsalderen målt med Finansministeriets metode kun falder ca. et halvt år i den samme periode. F&P's analyse peger således på, at tilgangen til skattefinansierede tilbagetrækningsordninger har trukket ned i tilbagetrækningsalderen i denne periode.

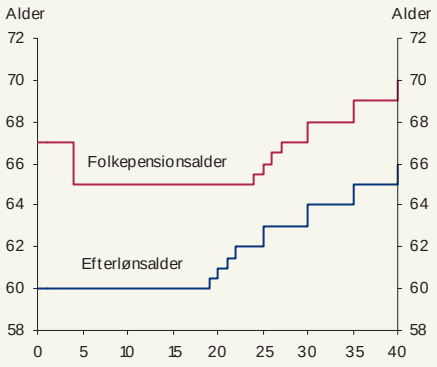
Ændringer i mulighederne for at trække sig tilbage har haft væsentlige konsekvenser for både tilbagetrækningsalderen og beskæftigelsen. Det viser blandt andet erfaringerne med overgangsydelsen, som i midten af 1990'erne førte til et markant fald i tilbagetrækningsalderen, *jf. figur 5.1* samt nærmere omtale i *kapitel 4*. Da overgangsydelsen blev udfaset fra 1996 og frem, steg den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder igen til niveauet, inden overgangsydelsen blev indført.

Mens den gennemsnitlige levetid fortsat forventes at stige de kommende år, skønnes den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder – med de nugældende regler – at være omtrent uændret frem til 2018, *jf. figur 5.3*.

Figur 5.3
Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder og levetid, 2000-2040



Figur 5.4
Efterløns- og folkepensionsalderen med Velfærdsaftalen



Anm.: Figur 5.3: Den gennemsnitlige levetid opgjort ved folkepensionsalderen er højere end den gennemsnitlige levetid opgjort ved 60-årsalderen, fordi sidstnævnte indregner dødeligheden mellem 60-alderen og pensionsalderen. Figur 5.4: De forudsatte forhøjelser af folkepensions- og efterlønsalderen som følge af levetidsindekseringen er baseret på udvikling i restlevetiden i DREAM's befolkningsfremskrivning fra 2010.
Kilde: RAS og DREAM samt egne beregninger.

Først fra og med 2019 ventes den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder gradvist at stige på grund af de ændringer i efterløns- og folkepensionsalderen, der følger af Velfærdsaftalen. Aftalen betyder, at efterlønsalderen skal hæves med to år fra 2019 til 2022, og at folkepensionsalderen hæves med to år fra 2024 til 2027. Dermed stiger efterlønsalderen fra 60 til 62 år, og folkepensionsalderen fra 65 til 67 år som følge af de gældende regler, *jf. figur 5.4*.

Det blev med Velfærdsaftalen også aftalt, at efterløns- og folkepensionsalderen skal følge levetiden (for 60-årige), den såkaldte levetidsindeksering. Folketinget skal hvert femte år bekræfte stigningerne i efterløns- og folkepensionsalderen henholdsvis 10 og 15 år før, stigningerne træder i kraft. Den grundlæggende tanke er, at stigende levetid og flere raske år også skal medføre flere år på arbejdsmarkedet. Levetidsindekseringen er helt afgørende for beskæftigelsen og det offentlige finansieringsgrundlag på sigt.

Med den ændring i levetiden, der allerede er indtruffet, siden aftalen blev indgået i 2006, skal efterlønsalderen konkret hæves til 63 år i 2025 og folkepensionsalderen til 68 år i 2030. Med de aktuelle – men fortsat usikre – skøn for den fortsatte stigning i levetiden vil efterlønsalderen skulle hæves med yderligere et år i såvel 2030 og 2035, og folkepensionsalderen vil tilsvarende skulle hæves med et år både i 2035 og 2040. Dvs. folkepensionsalderen ventes under de gældende regler at være 70 år i 2040.

Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder skønnes – givet reglerne i Velfærdsaftalen og uændrede regler i øvrigt – at stige med ca. 3½ år fra 2018 til 2040. Det indebærer, at tilbagetrækningsalderen – samt de formelle aldersgrænser for efterløn og folkepension – i denne

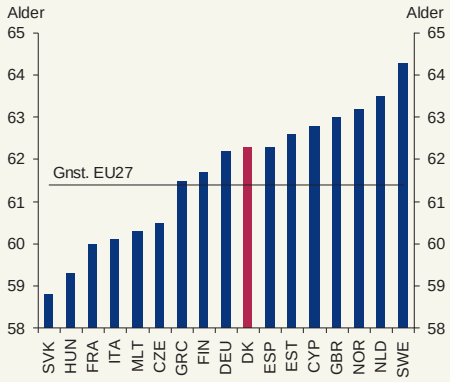
periode vil hente lidt ind på levetiden for 60-årige, som kun ventes at sige med 2,6 år fra 2018 til 2040. Men tilbagetrækningsalderen vil ikke indhente den stigning i levetiden, der er indtruffet de senere år og ventes at ske frem til 2018.

5.2.1 Tilbagetrækning i Danmark sammenlignet med andre lande

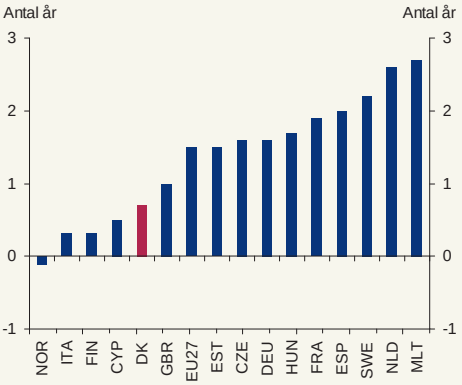
Danskerne trækker sig lidt senere tilbage fra arbejdsmarkedet end gennemsnittet af EU-landene, men tidligere end i en række af de lande, Danmark normalt sammenlignes med, herunder Sverige og Norge, *jf. figur 5.5*.

Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder i EU-landene trækkes blandt andet ned af en forholdsvis lav tilbagetrækningsalder i Frankrig og Italien samt de fleste nye EU-medlemslande. En række af landene har imidlertid iværksat eller planlægger reformer af deres tilbagetrækningssystemer netop med henblik på at øge tilbagetrækningsalderen, *jf. boks 5.3.*

Figur 5.5
Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder i EU mv., 2009



Figur 5.6
Ændring i gennemsnitlig tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet i EU mv., 2001-2009



Anm.: Eurostats opgørelse af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder i Danmark afviger fra metoden brugt ovenfor, men er her benyttet af hensyn til sammenligneligheden med andre lande.
Kilde: Eurostat, januar 2011.

Der er betydelig variation i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder mellem landene, fra 64¼ år i Sverige til ca. 58¾ år i Slovakiet. Variationen skyldes blandt andet store forskelle i reglerne for alderspension. I Frankrig, som har en gennemsnitlig tilbagetrækningsalder på 60 år, er der mulighed for offentlig alderspension som 60-årig (forudsat man har betalt pensionsbidrag i 40½ år). Aldersgrænserne i det franske alderspensionssystem er sat op i forbindelse med vedtagelsen af en reform i 2010, *jf. boks 5.3*.

Finland har ligesom Danmark en lavere gennemsnitlig tilbagetrækningsalder end resten af de nordiske lande. Det afspejler, at Finland har haft en efterlønslignende ordning, hvor ældre havde ret til ubegrænset arbejdsløshedsunderstøttelse uden at skulle stå fuldt til rådighed for

arbejdsmarkedet. Ordningen er ved at blive udfaset, da den kun kan benyttes af personer, som er født før 1950.

Tilbagetrækningsalderen i Norge er 63¼ år og i Sverige 64¼ år. Danmark er det eneste land i Norden, der i dag har en efterlønsordning. Konsekvensen er, at erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen for de 60-64-årige er markant lavere i Danmark end i Norge og Sverige. Danmark er samtidig det land i OECD, hvor erhvervsdeltagelsen for de 60-64-årige falder mest set i forhold til erhvervsdeltagelsen for de 55-59-årige, *jf. kapitel 4*.

I Danmark er den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder ifølge Eurostats opgørelse steget med ¾ år siden 2001, *jf. figur 5.6*. For gennemsnittet af EU-landene er der i samme periode tale om en stigning i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder på ca. 1½ år fra 60 år i 2001 til 61½ år i 2009.

Boks 5.3
Tilbagetrækningsreformer i andre lande

En række lande har i de senere år gennemført pensionsreformer, der bl.a. har øget pensionsalderen, og reformeret ordninger, der tillod tidlig tilbagetrækning. I en række lande – herunder i Sverige, Norge og Finland – tilskynder pensionssystemerne fx til at blive længere tid på arbejdsmarkedet ved at give en lavere pensionsudbetaling, jo tidligere man trækker sig tilbage på pension.

Finland gennemførte i 2005 en pensionsreform, der blandt andet indførte en reduceringskoefficient (sustainability factor), som reducerer pensionsydelsen, hvis de demografiske forhold skærpes, og den forventede levetid stiger. Finland har et fleksibelt pensionssystem, der tillader tilbagetrækning fra det 63. år, men jo tidligere man går på pension, jo lavere bliver pensionsudbetalingen. Finland har tidligere haft en efterlønslignende ordning for tidlig tilbagetrækning (unemployment pension), hvor ydelsen ikke påvirker senere pensionsudbetalinger. Ordningen er under udfasning.

Frankrig gennemførte i 2010 en reform af pensionssystemet, der gradvist øger tilbagetrækningsalderen med 2 år. Pensionsalderen er hævet fra 60 til 62 år, og den alder, som berettiger til fuld pension, er hævet fra 65 til 67 år. Reformen indfases gradvist frem til 2018 og gælder for alle, der er født efter 1956. Der er et krav om, at man skal have været på arbejdsmarkedet i minimum 41,5 år. Har man ikke været på arbejdsmarkedet i det påkrævede antal år, kan man stadig trække sig tilbage fra det 62. år, men med en lavere pensionsudbetaling. Pensionen øges, hvis man udsætter pensionstidspunktet.

Holland har en pensionsalder på 65 år, som i kraft af en lovændring fra 2009 gradvist vil blive hævet til 66 år i 2020 og 67 år i 2025. Der er ingen generel ordning for tidlig tilbagetrækning i Holland, men den af staten garanterede (flat-rate) pension fra det 65. år kan suppleres med private pensionsordninger, der muliggør tidligere tilbagetrækning. I 2005 afskaffede den hollandske regering de gunstige skatteregler for indkomstrelaterede private pensionsordninger for at stimulere arbejdsudbuddet blandt de ældre borgere.

Norge har gennemført en større reform af pensionssystemet, som trådte i kraft den 1. januar 2011. Med reformen er pensionsalderen blevet fleksibel, og alderspension kan hæves fra det 62. år. Den generelle pensionsalder er 67 år, og forudsætningen for at gå tidligere på pension er, at man har optjent en tilstrækkelig pension til, at pensionen ved 67 år ikke bliver lavere end det minimumsbeløb, der udbetales til personer uden arbejdstilknytning. Pensionsudbetalingen bliver reduceret, hvis man trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet før de 67 år.

Sverige gennemførte en stor pensionsreform i 2003. Tilbagetrækning med almindelig indkomstafhængig alderspension er principielt mulig fra det 61. år, men typisk først fra det 62. år. Personer med lav eller ingen optjent pension modtager en garantipension, der tidligst kan hæves fra det 65. år. De månedlige udbetalinger af alderspension stiger med den enkeltes tilbagetrækningsalder. I det svenske pensionssystem medfører en højere forventet levealder en generelt lavere årlig pensionsudbetaling.

Tyskland har aktuelt en pensionsalder på 65 år, som i takt med den demografiske udvikling gradvist hæves til 67 år fra 2012-2029. For alle født efter 1963 vil pensionsalderen være på 67 år. Det er dog stadig muligt for forsikrede at trække sig tilbage fra det 65. år uden reduktion i pensionen, hvis de har indbetalt de obligatoriske bidrag i 45 år. Tidlig tilbagetrækning kan ske i alderen 63-67 år. Ved tidlig tilbagetrækning reduceres udbetalingen per måned, pensionen bliver udbetalt tidligere.

Kilde: Kommissionen, OECD, European Social Observatory og myndighederne i de respektive lande.

5.3 Baggrunden for efterlønsordningen

Efterlønsordningen blev indført med virkning fra 1. januar 1979[3]. Forventningen var dengang, at måske 20.000 personer ville bruge ordningen, men antallet af efterlønsmodtagere viste sig hurtigt at blive markant større.

Baggrunden for indførelsen af efterlønnen var den på det tidspunkt vanskelige beskæftigelsessituation, herunder især den høje ungdomsarbejdsløshed. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at:

> *"Efterlønsordningen skal primært ses som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der sigter mod en omfordeling af arbejdet, idet ældre lønmodtageres tilbagetrækning fra arbejdsstyrken giver mulighed for beskæftigelse af yngre arbejdsløse".*

Det primære formål med efterlønsordningen var således at opnå en ændret fordeling af arbejdet, hvor de ældre personer i beskæftigelse skulle trække sig tidligere tilbage for at gøre bedre plads til de unge på arbejdsmarkedet.

Det er nu veldokumenteret, at den præmis ikke holder, *jf. kapitel 4*. Efterlønsordningen har således ikke bidraget til at reducere ungdomsarbejdsløsheden, men har derimod reduceret den samlede beskæftigelse. De ændringer, der efterfølgende er foretaget af efterlønsordningen, har da også sigtet på at udsætte overgangen til efterløn og mindske anvendelsen af ordningen, blandt andet ved at styrke de efterlønsberettigedes økonomiske tilskyndelse til at arbejde, *jf. boks 5.4*.

Som et sekundært argument for efterlønsordningen nævnes også i bemærkningerne til lovforslaget, at ordningen ville øge mulighederne for tidlig tilbagetrækning for nedslidte[4].

Efterlønsordningen er imidlertid målrettet kernearbejdsstyrken - og ikke personer med sociale eller helbredsmæssige problemer - idet man skal være i beskæftigelse eller stå til rådighed for arbejdsmarkedet for at få efterlønsbevis. Det kommer til udtryk ved, at mere end 85 pct. af efterlønsmodtagerne kom direkte fra beskæftigelse i 2009. Formelt er man således ikke berettiget til efterløn, hvis man af helbredsmæssige årsager ikke kan varetage et arbejde på almindelige vilkår.

Grundlæggende adskiller efterlønsordningen sig fra skattefinansierede sociale ordninger målrettet personer med nedsat arbejdsevne mv., fordi efterlønnen ikke er en visiteret ydelse. Det er således ikke et kriterium for at modtage efterløn, at ens helbred eller arbejdsevne er svækket. Tværtimod er efterlønsordningen som nævnt målrettet kernearbejdsstyrken.

---

[3] Med forslag til 'Lov om ændring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v. (Efterløn)', som blev fremsat i Folketinget den 10. oktober 1978 og vedtaget ved tredjebehandling 10. november 1978.

[4] "*Samtidig vil efterlønsordningen få stor betydning for nedslidte arbejdstagere, der gennem en årrække har været beskæftiget ved særligt fysisk eller psykisk krævende arbejde. Denne gruppe får nu mulighed for at forlade arbejdsstyrken nogle år før folkepensionsalderen uden at skulle opleve en meget stor indtægtsnedgang som i dag.*"

Boks 5.4
Efterlønsordningen – væsentligste ændringer siden 1979

Indførelse
Efterlønsordningen blev indført med virkning fra januar 1979 og gav a-kassemedlemmer i alderen 60-66 år mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med en ydelse, der svarede til den fulde dagpengesats i op til 2½ år, og som herefter blev aftrappet.

Ændringer i perioden 1980-1996
- Anciennitetskravet for ret til efterløn sættes op (1980).
- Laveste sats forhøjes fra 60 til 70 pct. (1982).
- Efterlønsmodtagere må ikke arbejde de første fem uger (1985).
- Anciennitetskravet for ret til efterløn øges yderligere, og 63-årsreglen indføres (efterlønsydelsen svarer til fulde dagpenge, hvis overgang til efterløn udskydes til det 63. år) (1992).
- Delefterløn indføres (1995).
- Efterlønsmodtagere omfattes af ATP-ordningen på frivillig basis (1997).

1999-reformen (trådt i kraft 1. juli 1999)
- Der indføres et efterlønsbevis, så personer, der fortsætter med at arbejde efter det 60. år, bevarer retten til efterløn, selvom de skulle blive ramt af sygdom og dermed ikke længere opfylder betingelserne om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.
- Ydelsesstrukturen ændres fra tidligere høj ydelse i starten af perioden og lav ydelse i slutningen til lav ydelse (91 pct. af dagpengesatsen) ved tilbagetrækning som 60-årig og høj ydelse (100 pct. af dagpengesatsen), hvis tilbagetrækning udskydes to år (indtil to-årsreglen er opfyldt).
- Der indføres en skattefri præmie, som optjenes ved fortsat arbejde efter opfyldelse af to-årsreglen, og der indføres time-for-time modregning af arbejdsindkomst i efterlønsydelsen frem for de hidtidige regler om maks. 200 timers arbejde. Delefterløn afskaffes.
- Der indføres modregning i efterlønnen, hvis tilbagetrækning sker, inden to-årsreglen er opfyldt, uanset om pensionen kommer til udbetaling eller ej. Reglerne for modregning i efterlønnen af pensioner, som udbetales i efterlønsperioden, ændres (både før og efter to-årsreglen).
- Der indføres et særskilt efterlønsbidrag, som kan fravælges, og samtidig nedsættes a-kassekontingentet til ledighedsforsikring.

I forbindelse med efterlønsreformen i 1999 vedtog Folketinget at sænke folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år med virkning fra den 1. juli 2004.

Velfærdsaftalen 2006
- Med Velfærdsaftalen fra 2006 er aftalt en fremtidig forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen, *jf. afsnit 5.2.*
- Kravet for betaling af efterlønsbidrag hæves fra 25 til 30 år, og indbetaling af efterlønsbidrag skal påbegyndes senest fra det 30. år.
- Der indføres en fortrydelsesordning, så personer med uafbrudt a-kassemedlemskab fra det 24. år kan tilmelde sig efterlønsordningen indtil 15 år før efterlønsalderen.
- Fradraget for arbejdsindkomst lempes for efterlønsmodtagere med lav timeløn.

I det oprindelige lovforslag er nævnt, at efterlønnen ville forbedre de økonomiske vilkår ved tidlig tilbagetrækning. I forhold til reglerne for førtidige pensionsordninger på det tidspunkt, hvor efterlønsordningen blev indført, giver den nuværende førtidspensionsordning en bedre økonomisk dækning, der nogenlunde svarer til ydelserne i efterlønsordningen, *jf. boks 5.5*.

Boks 5.5
Ydelser for efterlønsmodtagere og førtidspensionister

En person, der går på efterløn *efter* 62-årsalderen med ret til den højeste efterlønssats, og en *enlig* førtidspensionist får som udgangspunkt den samme sats, nemlig ca. 199.200 kr. (i 2011-priser). Hvis man går på efterløn *før* 62-årsalderen, er efterlønssatsen mindre end førtidspensionen til en enlig. Førtidspensionen vil også være højere end efterlønnen, hvis der sker modregning for arbejdsmarkedspensioner i efterlønnen.

For gifte eller samlevende førtidspensionister vil førtidspensionen som udgangspunkt være lavere end efterlønssatsen. Førtidspensionen til gifte og samlevende kan blive nedsat, hvis ægtefællen eller samleveren har indtægter over en vis grænse. Førtidspensionen kan dog højst blive nedsat med ca. 33.900 kr. som følge af ægtefællens/samleverens indkomst. Kun andre indtægter end offentlig pension (herunder lønindkomst) tæller med i beregningen. Hvis ægtefællen/samleveren ikke er pensionist, begynder reduktionen af førtidspensionen ved en indkomst på 276.760 kr. (i 2011). Hvis ægtefællen/samleveren selv er pensionist, begynder reduktionen ved en indkomst (udover social pension) på 107.500 kr. (i 2011).

Førtidspensionen (både til gifte og enlige) kan også blive nedsat, hvis pensionisten selv har andre indtægter end offentlige pension, fx arbejdsmarkedspension. Der er dog tale om en mildere reduktion end for efterlønsmodtagere. Udover selve pensionsydelsen kan førtidspensionister også modtage særlige handicapkompenserende ydelser (samt boligsikring efter lidt gunstigere regler end efterlønsmodtagere).

Satser 2011, kr.	Enlige	Gifte/samlevende
Førtidspension ny ordning	199.128	169.260
Efterløn høj sats (100 pct. af a-dagpenge)	199.160	199.160
Efterløn lav sats (91 pct. af a-dagpenge)	181.220	181.220

Mens opnåelse af førtidspension ikke kræver forudgående betaling af særlige bidrag, forudsætter ret til efterløn forudgående indbetaling af efterlønsbidrag. Det bør også tages i betragtning, når ydelserne sammenlignes. Eksempelvis vil 25 års bidragsbetaling reelt svare til en reduktion af den årlige efterlønsydelse, som finansieres via skatten, med godt 29.000 kr., hvis man modtager den lave efterlønssats i fem år, og en reduktion af den årlige ydelse med knap 49.000 kr., hvis man modtager den høje efterlønssats i tre år. Omvendt kunne førtidspensionister opnå en lignende merindtægt i forhold til efterlønnen ved at spare et lignende beløb op.

Satser 2011, kr.	Efterløn lav sats	Efterløn høj sats
Nominel årlig sats	181.220	199.160
Reduktion af årlig ydelse ved 25 års bidrag	-29.220	-48.700
Reduktion af årlig ydelse ved 30 års bidrag	-38.230	-63.710

Anm.: Ved omregning af betalte efterlønsbidrag til ækvivalent reduktion af den årlige ydelse er forudsat hhv. 5 års efterløn på lav sats eller 3 års efterløn på høj sats. Der er endvidere taget højde forskel i skattemæssig fradragsværdi af efterlønsbidrag og indkomstbeskatning af efterlønsydelse. I beregningen vedr. 25 års bidrag er forudsat en fradragsværdi på 33,3 pct. og en skattesats på 38,8 pct. (svarende til historisk gældende satser). I beregningen vedr. 30 års bidrag er forudsat en fradragsværdi på 25,5 pct. og en skattesats på 37,3 pct. (svarende satser, der vil være gældende fremadrettet).
Kilde: Pensionsstyrelsen og egne beregninger.

Siden efterlønnens indførelse er levetiden øget, og sundhedstilstanden forbedret. Arbejdsmiljøet er forbedret, og der er langt færre fysisk krævende job end i slutningen af 1970'erne.

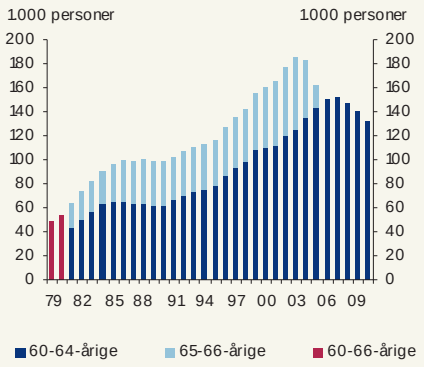
Desuden er der i dag flere ordninger, som er målrettet personer med helbredsproblemer, herunder fleksjobordningen, som giver personer med nedsat arbejdsevne mulighed for støttet beskæftigelse på nedsat tid eller andre lempelige vilkår.

5.4 Anvendelsen af efterlønsordningen

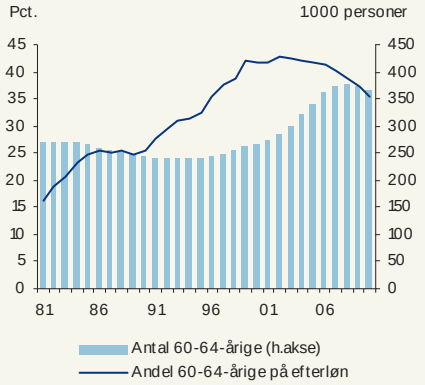
Antallet af 60-64-årige efterlønsmodtagere er steget fra omkring 40.000 i 1981 til ca. 150.000 i 2007, *jf. figur 5.7*. Samtidig er andelen af 60-64-årige, som er på efterløn, mere end fordoblet frem mod første halvdel af 00'erne, hvor over 40 pct. af 60-64-årige var på efterløn, *jf. figur 5.8*.

Siden 2007 er antallet af efterlønsmodtagere faldet med ca. 20.000 personer, *jf. figur 5.7*. Det afspejler et fald i antallet af 60-64-årige siden 2007, og at andelen af 60-64-årige, som er på efterløn, er reduceret, *jf. figur 5.8*.

Figur 5.7
Antal efterlønsmodtagere, 1979-2010



Figur 5.8
Antal 60-64-årige i befolkningen og andel 60-64-årige på efterløn, 1981-2010



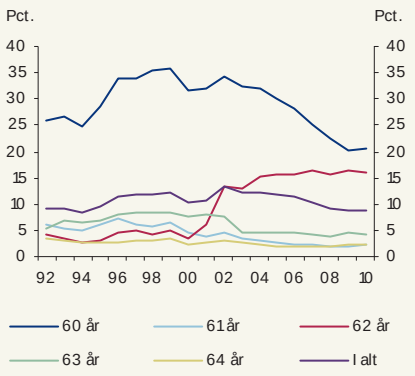
Anm.: Antallet af efterlønsmodtagere og antallet af 60-64-årige i befolkningen er opgjort ultimo året. Det er ikke muligt at fordele efterlønsmodtagere ultimo 1979 og ultimo 1980 på alder. Bortfaldet af efterlønsmodtagerne i aldersgruppen 65-66 år skyldes nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år. Det indebærer, at færre årgange modtager efterløn, mens flere årgange omvendt modtager folkepension.
Kilde: Danmarks Statistik (RAM og CRAM).

Siden første halvdel af 00'erne er andelen af 60-64-årige, som modtager efterløn, faldet med ca. 7 pct.-point. Det afspejler, at en mindre andel går på efterløn som 60- og 61-årige, mens en større andel går på efterløn som 62-årige, *jf. figur 5.9*. Det har reduceret andelen af 60-61-

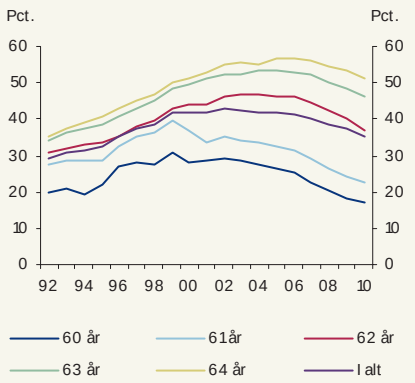
årige på efterløn. Derimod har andelen af 62-64-årig, som er på efterløn, været mere stabil og er på nogenlunde samme niveau som i starten af 00'erne, *jf. figur 5.10*. Tilbøjeligheden til at bruge ordningen – før eller senere i efterlønsperioden – har dermed ikke ændret sig væsentligt i perioden.

Årsagen til den faldende tilgang til efterløn for 60-61-årige er bl.a., at efterlønsreformen fra 1998 har medført en tilskyndelse til at udskyde tilbagetrækningen indtil den såkaldte 2-årsregel opfyldes – dvs. typisk til det 62. år. Når 2-årsreglen er opfyldt, øges den maksimale efterlønsydelse fra 91 pct. til 100 pct. af den højeste dagpengesats, og der sker ikke modregning i efterlønnen af pensionsopsparing, hvis denne ikke udbetales i efterlønsperioden. Endvidere er det muligt at optjene skattefri præmie ved fortsat arbejde.

Figur 5.9
Tilgangsfrekvens til efterløn, 1992-2010



Figur 5.10
Andel af årgang på efterløn, 1992-2010



Anm.: Figur 5.9: Tilgangsfrekvensen er beregnet som bruttotilgangen i året i pct. af antal helårspersoner i befolkningen i aldersgruppen. Figur 5.10: Andelen af en årgang på efterløn er opgjort ultimo året eller primo det følgende år.
Kilde: Pensionsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen i andelen af 60-64-årige på efterløn afspejler dels udviklingen i andelen af de 60-64-årige, som er berettigede til efterløn, dels udviklingen i den andel af de efterlønsberettigede, som faktisk går på efterløn (*udnyttelsesgraden)*.

I starten af 00'erne skete der et skift, idet andelen efterlønsberettigede 60-64-årige voksede, mens udnyttelsesgraden faldt, *jf. figur 5.11*.

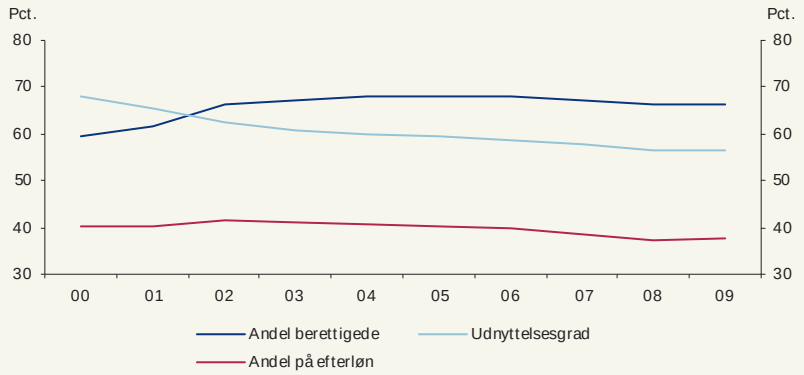
Stigningen i andelen af efterlønsberettigede kan blandt andet tilskrives en overgangsbestemmelse i forbindelse med ændringen af efterlønsreglerne i 1992. Ændringen betød, at kravet til at opnå ret til efterløn blev hævet fra 10 til 20 års a-kassemedlemskab, men personer født før den 1. marts 1952 kunne dog fortsat opnå ret til efterløn ved kun 10 års anciennitet i en a-kasse[5]. Denne overgangsbestemmelse indebar derfor en tilskyndelse til at tilmelde

[5] Dvs. disse generationer kunne opnå efterlønsret ved uafbrudt A-kassemedlemskab fra senest 31. marts 1992 til overgangen til efterløn. Medlemsperioden skulle mindst udgøre 10 år inden for de sidste 15 år.

sig en a-kasse inden udgangen af 1992 for på den måde ikke at fraskrive sig retten til efterløn.

Den heraf følgende stigende tilgang til a-kasserne i 1992 har givet sig udslag i en stigning i andelen af efterlønsberettigede fra starten af 00'erne. En del af denne ekstraordinære stigning har givetvis omfattet personer med en lavere sandsynlighed for at udnytte efterlønsretten til at gå på efterløn, hvilket i så fald har bidraget til at mindske udnyttelsesgraden. Indførelsen af den skattefri præmie fra 1999 har forstærket den tendens.

Figur 5.11
Udvikling i andel 60-64-årige efterlønsmodtagere og efterlønsberettigede som procent af 60-64-årige i befolkningen samt udnyttelsesgrad, 2000-2009



Anm.: Andelen af 60-64-årige på efterløn afviger fra tal i figur 5.8 og 5.10 på grund af forskellig opgørelsesmetode.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

En række andre faktorer kan derudover have påvirket tilgangen til efterløn.

Stigende *pensionsformuer* blandt de ældre årgange kan – i samspil med 2-årsreglen – have reduceret tilgangsfrekvensen blandt 60-61-årige. Øget pensionsopsparing kan imidlertid også have en modsatrettet effekt – navnlig for 62-64-årige – idet større pensionsformue alt andet lige må antages at medføre tidligere tilbagetrækning.

Fx er det, når to-årsreglen er opfyldt, muligt at få udbetalt kapitalpension (og pensioner, der ikke er oprettet som led i et ansættelsesforhold) uden modregning i efterlønnen. Desuden vil større pensionsopsparing generelt give mulighed for at opnå en højere indkomst i efterlønsperioden på trods af pensionsmodregningen. Således har over 25 pct. af de nuværende efterlønsmodtagere (herunder op mod 29 pct. af 60-61-årige) valgt at få udbetalt en del af deres pensionsopsparing i efterlønsperioden, *jf. afsnit 5.4.2*.

Med *Jobplanen fra 2008* er indført et midlertidigt skattenedslag på op til 100.000 kr. Nedslaget gives til 64-årige i arbejde[6], der som udgangspunkt har været fuldtidsbeskæftigede, siden de var 60 år – dog med mulighed for kortvarig ledighed. Ordningen forventes i et mindre omfang at reducere tilgangen til efterløn i en midlertidig periode fra 2008 til 2016, med størst virkning på antallet af efterlønsmodtagere i 2012.

Endvidere har *skattereformerne i 2007 og 2009* (hvor bl.a. mellemskatten er fjernet og indkomstgrænsen for topskat er sat op) forøget den indkomstnedgang, som mange vil få ved overgang til efterløn, idet de efterlønsberettigede gennemgående ligger ret højt i indkomstfordelingen, *jf. afsnit 5.4.2*. Dette kan isoleret set have bidraget til en lavere udnyttelse af efterlønsordningen.

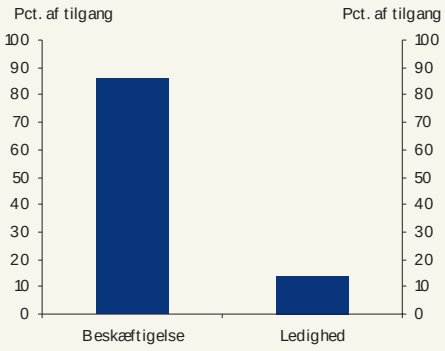
5.4.1 Arbejdsmarkedstilknytning og konjunkturer

I 2009 gik ca. 33.600 personer på efterløn. Heraf kom mere end 85 pct. direkte fra beskæftigelse, mens knap 15 pct. kom fra ledighed, *jf. figur 5.12*.

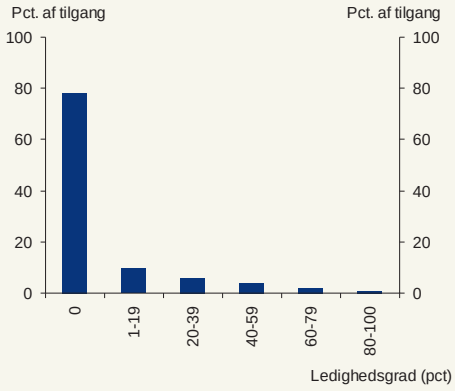
Blandt de personer, der gik på efterløn i 2009, havde omkring 78 pct. slet ikke været berørt af ledighed i det foregående år, *jf. figur 5.13*. Knap 10 pct. havde været ledige mindre end 20 pct. af tiden i det foregående år, mens i alt godt 11 pct. havde været ledige mellem 20 og 80 pct. af tiden. Under 1 pct. af personerne, der tilgik efterløn i 2009 var langtidsledige (dvs. havde været ledige i mere end 80 pct. af det foregående år)

Det viser at ordningen er målrettet personer med fast tilknytning til arbejdsmarkedet, dvs. kernearbejdsstyrken. Det skal ses i lyset af, at det som nævnt er et krav for at opnå ret til efterløn, at man er beskæftiget eller står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Figur 5.12
Tilgang til efterløn fra beskæftigelse og ledighed, 2009



Figur 5.13
Tilgang til efterløn fordelt på ledighedsgrad i det forudgående år, 2009



Kilde: Pensionsstyrelsen.

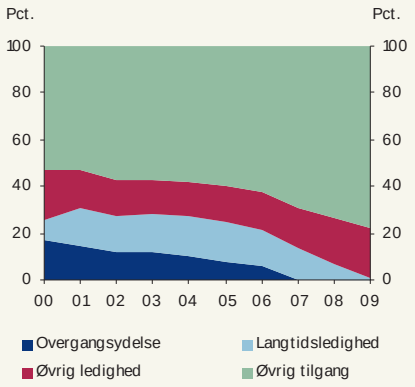
[6] Ordningen er begrænset til personer med en gennemsnitlig årlig arbejdsindkomst på under 550.000 kr. fra 57 til 59 års alderen. Skattenedslaget gælder for personer, der fylder 64 år i perioden 2010-2016.

Tilgangen til efterlønsordningen er de senere år påvirket dels af udfasningen af overgangsydelsen, dels af ophævelsen af de særlige dagpengeregler for 50-59-årige.

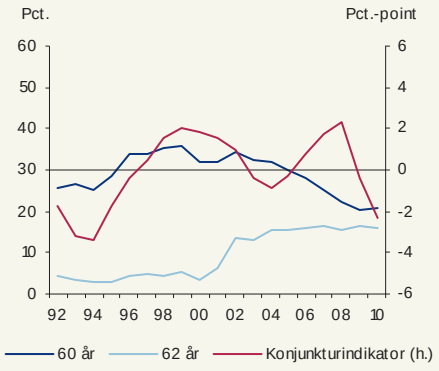
I 2000 bestod over 16 pct. af den samlede tilgang til efterløn af personer, som kom direkte fra overgangsydelse, mens dette tal var reduceret til godt 5 pct. i 2006. Derefter er der ikke flere, som modtager overgangsydelse, *jf. figur 5.14*. Det har formentlig varigt reduceret tilgangen til efterløn, idet afviklingen af overgangsydelsen har øget den strukturelle beskæftigelse for de 50-59-årige, og fordi langt den overvejende del af de tidligere overgangsydelsesmodtagere fortsatte "automatisk" på efterløn, når de nåede efterlønsalderen.

Derudover er andelen, der tilgår efterløn fra langvarig ledighed, reduceret fra 16-17 pct. i 2000 til omtrent nul i 2009, *jf. figur 5.14*. En central forklaring er formentlig afviklingen af de særlige dagpengeregler, herunder den forlængede dagpengeret, for de 50-59-årige, som har reduceret ledigheden og øget beskæftigelsen for denne gruppe, *jf. kapitel 3*. Det har formentlig mindsket tilgangen til efterløn, fordi der typisk er relativt flere blandt de ledige, der overgår til efterløn, end blandt de beskæftigede. Ændringerne i dagpengereglerne og øget aktivering for gruppen kan samtidig have medført, at færre har brugt dagpengesystemet til tidlig tilbagetrækning før efterlønsalderen.

Figur 5.14
Tilgang til efterløn fordelt på arbejdsmarkedstilknytning, 2000-2009



Figur 5.15
Tilgangsfrekvens til efterløn for 60- og 62-årige samt konjunkturindikator, 1992-2010



Anm.: Figur 5.15: "Øvrig tilgang" omfatter personer, der slet ikke har været berørt af ledighed i året forud for overgang til efterløn, mens "øvrig ledighed" dækker over personer, der har været berørt af ledighed mindre af 80 pct. af året forud for overgang til efterløn. Figur 5.16: Konjunkturindikatoren viser det såkaldte beskæftigelsesgab, der måler forskellen mellem den faktiske og strukturelle beskæftigelse i pct.-point.
Kilde: Pensionsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Konjunkturerne har i perioder haft en vis betydning for tilgangen til efterløn, men effekterne har været små i forhold til den samlede tilbagetrækning, *jf. figur 5.15*. Der er heller ikke mærkbare tegn på, at de forringede jobmuligheder i forbindelse med den økonomiske krise

efter 2008 har øget tilgangen til efterløn gennem 2009 og 2010. Der er fra 2009 til 2010 tegn på en lille stigning i tilgangsfrekvensen for de 60-årige, hvilket dog modsvares af en lavere tilgangsfrekvens for 62-årige og ældre, således at den samlede tilgangsfrekvens er uændret.

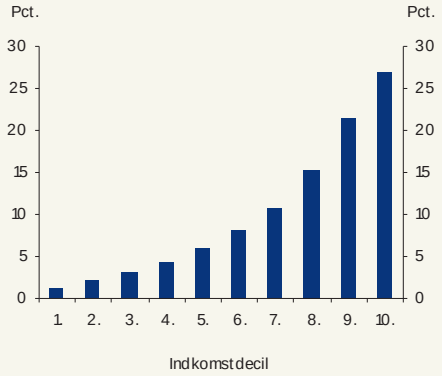
Det var tidligere ventet, at en del af faldet i tilgangen til efterløn i 2007 og 2008 afspejlede de ekstraordinært gode jobmuligheder i de år. Det var således forventningen, at vendingen i konjunkturerne efter 2008 ville føre til en øget tilgang til efterløn, hvilket imidlertid som nævnt ikke er sket. En forklaring kan som nævnt være, at merledigheden blandt de 55-59-årige er bragt væsentligt ned blandt andet som følge af ændringen i dagpengereglerne for denne gruppe. Samtidig har finanskrisen medført et formuetab for mange, som øger tilskyndelsen til at udskyde tilbagetrækningen for at sikre tilstrækkelig opsparing til pensionstilværelsen. Denne sidstnævnte effekt er midlertidig. Det er usikkert lagt til grund, at den lavere tilgang til efterløn er udtryk for en varig (strukturel) tendens.

5.4.2 Efterlønsmodtageres indkomster og pensionsformuer

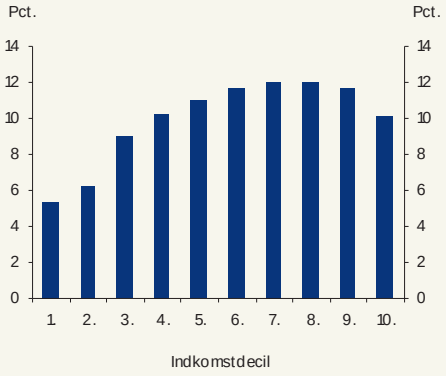
Personer med efterlønsret har gennemgående høje disponible indkomster – opgjort i året, hvor de fyldte 59 år – sammenlignet med hele befolkningen, *jf. figur 5.16.* Således var ca. 27 pct. af de efterlønsberettigede i 2007 placeret blandt de 10 pct. med de højeste indkomster (i det år, de fyldte 59 år), og 83 pct. var placeret i den øverste halvdel af indkomstfordelingen. Det afspejler, at indkomsterne typisk vokser med alderen frem mod tilbagetrækningstidspunktet, og at de efterlønsberettigede 59-årige typisk er i beskæftigelse.

Også set i forhold til personer i samme alder havde de efterlønsberettigede i 2007 ret høje disponible indkomster, *jf. figur 5.17.* Således var ca. 58 pct. af de efterlønsberettigede personer placeret i den øverste halvdel af indkomstfordelingen blandt alle 59-årige i befolkningen.

Figur 5.16
Efterlønsberettigedes placering i indkomstfordelingen som 59-årige set i forhold til hele befolkningen



Figur 5.17
Efterlønsberettigedes placering i indkomstfordelingen som 59-årige set i forhold til alle 59-årige



Anm.: Der er taget udgangspunkt i de 60-64-årige i 2007 med efterlønsbevis. Efterlønsberettigede er placeret i indkomstfordelingen på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst som 59-årig. Eksempelvis er en 63-årig efterlønsberettiget i 2007 indplaceret med udgangspunkt i den pågældendes disponible indkomst som 59-årig i 2003 i forhold til hele befolkningens hhv. de 59-åriges disponible indkomster i 2003. Personer uden indkomstoplysninger indgår ikke i figurerne.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Personer, der faktisk overgår til efterløn, har dog typisk lidt lavere indkomster end de jævnaldrende personer i arbejdsstyrken, *jf. tabel 5.1* (søjlen i alt). Der er således en tendens til, at personer med relativt lave indkomster (i forhold til de jævnaldrende i arbejdsstyrken) udgør en lidt større andel af efterlønsmodtagerne end personer med relativt høje indkomster.

Det skyldes blandt andet, at personer med relativt lave indkomster vil opleve en mindre indkomstnedgang ved at gå på efterløn og derfor lidt hyppigere vælger at gå på efterløn som 60-årige, mens personer med relativt højere indkomster lidt hyppigere udskyder overgangen til efterløn til det 62. år eller senere, *jf. tabel 5.1*. Personer, der går på efterløn som 60-årige og bruger ordningen i fem år, vejer "tungere" i opgørelsen af det samlede antal efterlønsmodtagere, end personer, der først går på efterløn senere og derfor bruger ordningen i færre år.

Personer, som overgik til efterløn som 64-årige er koncentreret i midten af indkomstfordelingen blandt de jævnaldrende i befolkningen.

Tabel 5.1
Placering af efterlønsmodtagere ultimo 2009 i indkomstfordelingen blandt jævnaldrene i arbejdsstyrken på tidspunktet for overgang til efterløn

	Alder ved overgang til efterløn					I alt
	60 år	61 år	62 år	63 år	64 år	
Indkomstdecil			Pct.			
1	12,1	10,4	5,4	4,5	3,0	9,9
2	13,3	12,3	10,5	9,2	8,7	12,4
3	11,7	10,8	11,4	11,3	12,7	11,6
4	11,0	12,0	11,9	10,5	11,2	11,2
5	10,1	10,0	11,8	11,6	10,9	10,6
6	9,3	9,9	11,5	12,2	10,2	10,0
7	8,6	10,1	10,8	11,3	13,4	9,3
8	7,3	9,3	10,6	11,2	13,2	8,4
9	5,8	8,3	8,8	9,3	11,2	6,8
10	3,9	4,2	6,3	6,5	3,5	4,6
Ingen indk.opl.	7,0	2,7	1,2	2,4	2,2	5,1
	100	100	100	100	100	100

Anm.: Placering i indkomstdecil er sket på basis af den ækvivalerede disponible indkomst, dvs. en indkomst, hvor hele familiens indkomst efter skatter og overførsler er fordelt ligeligt for familiens medlemmer, og hvor der er skaleret for familiestørrelse. Efterlønsmodtagerne er placeret ud fra deres indkomst umiddelbart forud for overgangen til efterløn. Eks.: En 63-årig efterlønsmodtager i 2009 som gik på efterløn som 60-årig i 2006 er indplaceret med udgangspunkt i den pågældendes indkomst som 59-årig i 2005 og i forhold til de 59-åriges indkomster i 2005. I denne opgørelse omfatter arbejdsstyrken personer, der i løbet af året hovedsagelig er beskæftigede, selvstændige eller ledige.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Personer med relativt stor pensionsformue er mindre tilbøjelige til at gå på efterløn som 60- og 61-årige end personer med en mindre pensionsformue. Personer, der gik på efterløn som 60-årige, havde i gennemsnit en pensionsformue på godt 700.000 kr. som 59½-årige, dvs. umiddelbart før efterlønsalderen, mens personer, der gik på efterløn som 62-årige, i gennemsnit havde en pensionsformue på godt 1,2 mio. kr. Tilsvarende havde ca. 27½ pct. af de, der gik på efterløn som 60-årige, en pensionsformue på over ¾ mio. kr., mens det var tilfældet for godt 50 pct. af dem, der gik på efterløn som 62-årige, *jf. tabel 5.2*.

De jævnaldrende efterlønsberettigede, som *ikke* gik efterløn, havde en gennemsnitlig pensionsformue på knap 1,4 mio. kr. som 59½-årige, og knap 55 pct. havde en pensionsformue over ¾ mio. kr., *jf. den sidste søjle i tabel 5.2*. Dvs. de personer, som ikke udnyttede deres efterlønsret til at gå på efterløn, havde i gennemsnit næsten dobbelt så store pensionsformuer som de, der gik på efterløn som 60-årige, men kun ca. 10 pct. større formuer end dem, der gik på efterløn som 62-årige.

Tabel 5.2
Efterlønsmodtagere fordelt på pensionsformue som 59½-årige og alder ved overgang til efterløn samt gennemsnitlig pensionsformue, ultimo 2009

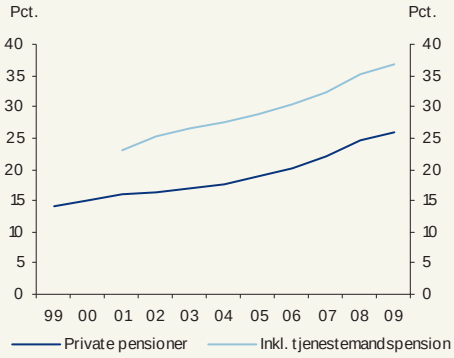
	Alder ved overgang til efterløn					I alt	Efterlønsberett. ikke på efterløn
	60 år	61 år	62 år	63 år	64 år		
Pensionsformue				**Pct.**			
ingen	1,5	0,9	0,2	0,4	0,5	1,1	0,6
0-0,1 mio. kr.	13,7	6,5	2,9	3,7	3,8	10,3	3,2
0,1-0,3 mio. kr.	29,6	24,0	17,3	19,0	21,5	25,8	12,6
0,3-0,75 mio. kr.	27,7	29,9	29,3	28,7	32,3	28,3	29,1
0,75-1,5 mio. kr.	13,0	15,2	20,8	18,3	13,5	15,3	22,0
Over 1,5 mio. kr.	14,5	23,5	29,5	30,0	28,5	19,3	32,5
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
				Mio. kr.			
Gnst. pensionsformue	0,71	0,97	1,21	1,21	1,14	0,87	1,37

Anm.: Pensionstilsagn er omregnet til pensionsformue ved at multiplicere tilsagnet med 0,8/0,05 svarende til den metode, der anvendes ved modregning for pension i efterlønsopgørelsen.
Kilde: Beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

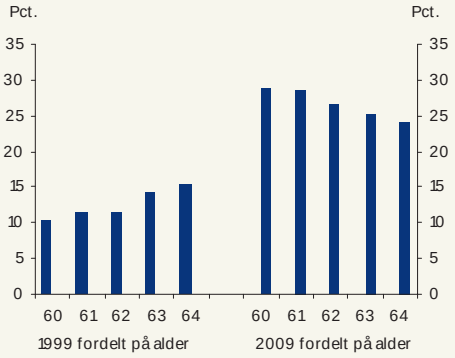
Fordelingen af efterlønsmodtagerne efter pensionsformue viser også, at forholdsvis mange vælger at gå på efterløn, før to-årsreglen er opfyldt, selvom dette indebærer pensionsmodregning i efterlønsydelsen (uanset om pensionen er under udbetaling eller ej).

Andelen af efterlønsmodtagerne, der vælger at få udbetalt private pensioner i efterlønsperioden, er vokset fra knap 15 pct. i 1999 til ca. 26 pct. i 2009, *jf. figur 5.18*. Andelen er vokset mest for de 60- og 61-årige efterlønsmodtagere, hvoraf knap 29 pct. fik udbetalt private pensioner i 2009, *jf. figur 5.19*. Der er ofte tale om forholdsvis beskedne pensionsudbetalinger, men udviklingstendensen giver dog en indikation af, at øget udbredelse af pensionsopsparing ikke nødvendigvis indebærer senere overgang til efterløn, *jf. også afsnit 5.6.2* samt *appendiks 5A.*

Figur 5.18
Andel af 60-64-årige efterlønsmodtagere, der modtager private pensionsudbetalinger, 1999-2009



Figur 5.19
Andel af 60-64-årige efterlønsmodtagere, der modtager private pensionsudbetalinger fordelt på alder, 1999 og 2009



Anm.: Opgjort ultimo året.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

5.4.3 Efterlønsmodtageres køn og uddannelsesbaggrund

Blandt efterlønsmodtagerne i slutningen af 2010 er knap 47 pct. faglærte, mens godt 32 pct. er ufaglærte, *jf. tabel 5.3*. Dvs. i alt knap 80 pct. af efterlønsmodtagerne er enten faglærte eller ufaglærte.

Blandt alle 60-64-årige i befolkningen er i alt knap 33 pct. ufaglærte. De ufaglærtes andel af efterlønsmodtagerne svarer dermed omtrent til deres andel af befolkningen, dvs. denne gruppe er ikke overrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne.

Derimod er de faglærte overrepræsenterede i gruppen af efterlønsmodtagere i slutningen af 2010 (svarende til et indeks over 100 i tabel 5.3). Modsat er personer med videregående uddannelse og især personer med en lang videregående uddannelse underrepræsenterede blandt efterlønsmodtagerne.

En klart større andel kvinder end mænd modtager efterløn, *jf. tabel 5.3*. Således udgør kvinder 56 pct. af efterlønsmodtagerne i slutningen af 2010, mens mænd udgør 44 pct.

Tabel 5.3
Efterlønsmodtagere fordelt på uddannelse og køn, ultimo 2010

	Efterlønsmodtagere	Alle 60-64-årige	Indeks
Uddannelsesgrupper		**Pct.**	
Ufaglært	32,4	32,6	99
Faglært	46,8	41,4	113
Kort videregående uddannelse	4	4,5	89
Mellemlang videregående uddannelse	14,1	15,4	92
Lang videregående uddannelse	2,8	6,2	45
I alt	**100,0**	**100,0**	**100**
Køn			
Kvinder	56,0	50,2	112
Mænd	44,0	49,8	88
I alt	**100,0**	**100,0**	**100**

Anm.: Indekset er beregnet som andelen af efterlønsmodtagerne/andel af befolkningen gange 100. Et indeks over 100 betyder, at den enkelte uddannelsesgruppe er overrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne. Modsat indikerer et indeks under 100, at gruppen er underrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne.
Kilde: DREAM-databasen og egne beregninger.

Knap 38 pct. af de, der går på efterløn som 60-årige, er ufaglærte, mens i alt knap 17 pct. har en videregående uddannelse. Blandt de, der går på efterløn som 62-årige, udgør ufaglærte godt 26 pct., mens personer med en videregående uddannelse udgør ca. 26 pct. – dvs. omtrent den samme andel. Faglærte udgør en nogenlunde lige stor andel af tilgangen til efterløn på alle alderstrin, *jf. tabel 5.4.*

Der er således en tendens til, at ufaglærte hyppigere går på efterløn som 60-årige end såvel faglærte som personer med en videregående uddannelse, mens personer med en videregående uddannelse hyppigere udskyder overgangen til efterløn til det 62. år eller senere.

Der er desuden en tendens til, at kvinder hyppigere går på efterløn som 60-årige end mænd, *jf. tabel 5.4.* Således udgør kvinder godt 62 pct. af de, der tilgår efterløn som 60-årige, mens mænd udgør næsten 55 pct. af tilgangen til efterløn ved det 62. år og over 60 pct. af tilgangen ved det 63. og 64. år. Det er en væsentlig del af forklaringen på, at kvinders gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er lavere end mænds.

Tabel 5.4
Efterlønsmodtagere ultimo 2009 fordelt på højeste fuldførte uddannelse, køn og alder ved overgang til efterløn

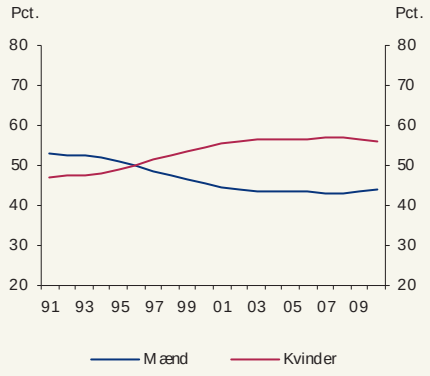
	Alder ved overgang til efterløn					I alt
	60 år	61 år	62 år	63 år	64 år	
Højeste fuldførte uddannelse			Pct.			
Ufaglærte	37,6	30,4	26,5	25,0	25,1	33,9
Faglærte	45,7	46,6	47,5	45,0	47,4	46,2
Kort videregående	3,4	4,3	4,6	5,9	4,7	3,8
Mellemlang videregående	11,6	15,9	17,2	18,9	18,4	13,5
Lang videregående	1,8	2,9	4,2	5,2	4,5	2,6
I alt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Køn						
Kvinder	62,2	51,1	45,4	39,1	36,5	56,4
Mænd	37,8	48,9	54,6	60,9	63,5	43,6
I alt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Anm.: Tallene i kolonnen "I alt" afviger fra tallene i tabel 5.3 på grund af forskellige opgørelsesår.
Kilde: DREAM-databasen og egne beregninger.

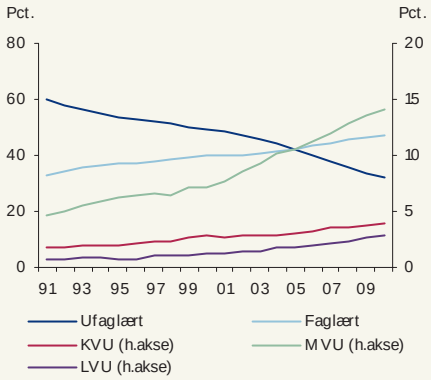
Endvidere er kvindernes andel af efterlønsmodtagerne vokset markant over tid. I 1991 var flertallet af efterlønsmodtagerne mænd i modsætning til nu, hvor kvinder udgør over halvdelen. Konkret er andelen af kvinder blandt de 60-64-årige efterlønsmodtagere vokset fra godt 47 pct. i 1991 til godt 57 pct. i 2007 og er derefter faldet lidt til 56 pct. i 2010, *jf. figur 5.20*.

Efterlønsmodtagernes fordeling på uddannelsesgrupper har ligeledes ændret sig markant siden 1991. I 1991 udgjorde ufaglærte omkring 60 pct. af de 60-64-årige efterlønsmodtagere, mens faglærte udgjorde omkring en tredjedel. I 2010 er dette forhold næsten vendt om, idet ufaglærte nu udgør under en tredjedel, mens faglærte udgør næsten 47 pct., dvs. op mod halvdelen af de 60-64-årige efterlønsmodtagere. I samme periode er andelen med en videregående uddannelse samlet set tre-doblet fra i alt omkring 7 pct. i 1991 til knap 21 pct. i 2010, *jf. figur 5.21 og tabel 5.4*. Fremover bliver denne tendens endnu mere udtalt, *jf. afsnit 5.6*.

Figur 5.20
Efterlønsmodtagernes fordeling på køn, 1991-2010



Figur 5.21
Efterlønsmodtagernes højeste fuldførte uddannelse, 1991-2010



Anm.: 60-64-årige efterlønsmodtagere ultimo året.
Kilde: DREAM-databasen og egne beregninger.

Den ændrede uddannelsesfordeling blandt efterlønsmodtagerne kan ikke alene forklares med ændringer i uddannelsesfordelingen blandt alle 60-64-årige, *jf. tabel 5.5*. Mens andelen af ufaglærte blandt efterlønsmodtagerne har udviklet sig omtrent på linje med andelen af ufaglærte i befolkningen, så er andelen af faglærte efterlønsmodtagere vokset mindre end andelen af faglærte i befolkningen. Til gengæld er andelen af efterlønsmodtagere med en videregående uddannelse vokset betydelig mere end deres andel af befolkningen.

Tabel 5.5
Udvikling i uddannelsesfordeling blandt efterlønsmodtagere og i befolkningen 60-64-år, 1991-2010

	60-64-årige efterlønsmodtagere			60-64-årige i befolkningen		
	1991	2010	Ændret andel	1991	2010	Ændret andel
Uddannelse			Pct.			
Ufaglært	60,0	32,4	-46	61,2	32,6	-47
Faglært	33,0	46,8	42	27,3	41,4	52
KVU	1,7	4,0	135	2,1	4,5	114
MVU	4,6	14,1	207	6,6	15,4	133
LVU	0,7	2,8	300	2,8	6,2	121
I alt	**100**	**100**	**-**	**100**	**100**	**-**

Anm.: Efterlønsmodtagere og befolkningen opgjort ultimo året.
Kilde: DREAM-databasen og egne beregninger.

5.4.4 Efterlønsmodtagernes helbredstilstand

Efterlønsordningen er i kraft af sin grundlæggende indretning ikke en ordning, der er målrettet personer med dårligt helbred. Som nævnt er det et krav for at komme på efterløn, at man er i arbejde eller står til rådighed for arbejdsmarkedet som 60-årig. Over 85 pct. af dem, der gik på efterløn i 2009, kom direkte fra beskæftigelse.

Det understøttes af en række analyser, som peger på, at efterlønsmodtagere generelt ikke har væsentligt dårligere helbred end personer, der fortsætter i beskæftigelse, og at helbredstilstanden for hovedparten har ingen eller begrænset betydning for overgangen til efterløn.

Det er også den overordnede konklusion, de fleste ekspertanalyser er kommet frem til, herunder Velfærdskommissionen og Arbejdsmarkedskommissionen, *jf. boks 5.6*.

Boks 5.6
Konklusioner om efterlønsmodtagernes helbred

"*En række indikatorer for efterlønsmodtageres helbredstilstand viser imidlertid, at efterlønsmodtagernes helbred er næsten lige så godt som blandt de, der fortsætter med at arbejde i efterlønsalderen (60-64 år). Derimod er førtidspensionisternes helbredstilstand generelt dårligere.* " Velfærdskommissionen, 2005.

"*Den generelle konklusion … er, at helbredstilstanden har begrænset betydning for overgangen til efterløn. Af analyserne fremgår, at efterlønsmodtagere under ét har en smule ringere helbred end beskæftigede i samme aldersgruppe. Derimod har førtidspensionisterne et betydelig ringere helbred end såvel efterlønnere og beskæftigede*." Arbejdsmarkedskommissionen, 2009.

Disse overordnede konklusioner bekræftes af en ny undersøgelse fra Sundhedsstyrelsen, som peger på, at næsten lige så stor en andel af efterlønsmodtagerne som de beskæftigede selv vurderer deres helbred som godt, *jf. tabel 5.6*.

Tabel 5.6
Resultater af Sundhedsstyrelsens undersøgelse af helbred mv.

	Beskæftigede	Efterlønsmodtagere	Førtidspensionister
Andel af 55-64-årige, pct.			
Fremragende, vældig godt eller godt selvvurderet helbred	90	87	41
Dårligt fysisk helbred	6	9	54
Dårligt mentalt helbred	4	4	23
Meget generet af smerter eller ubehag	28	30	76
Langvarig sygdom	32	37	88
Nedtrykt	20	22	51

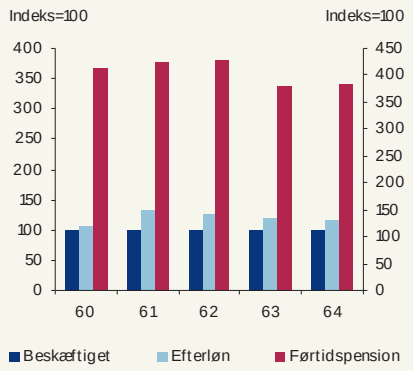
Anm.: Tabellen omfatter 55-65-årige, fordi der ikke umiddelbart mulighed for at afgrænse Sundhedsstyrelsens opgørelse alene til 60-64-årige. Det indebærer, at gruppen af efterlønsmodtagere, som alene er i aldersgruppen 60-64 år, i gennemsnit er ældre end de beskæftigede og førtidspensionisterne i denne opgørelse. En forholdsvis stor andel af svarpersonerne – både blandt beskæftigede og efterlønsmodtagere – vurderer selv deres helbred som "fremragende, vældig godt eller godt", men angiver samtidig at være meget generet af smerter eller ubehag eller lide af langvarig sygdom. Det kan være udtryk for, at de pågældende lidelser ikke opleves så alvorlige, at det får svarpersonerne til samlet at vurdere deres helbred som decideret "dårligt" eller "mindre godt".
Kilde: Sundhedsstyrelsen, Sundhedsprofil2010.dk.

Undersøgelsen viser også, i lighed med tidligere undersøgelser, at efterlønsmodtagerne i lidt højere grad end de beskæftigede – men i markant mindre grad end førtidspensionisterne – oplever dårligt fysisk helbred, er generet af smerter eller ubehag eller har langvarig sygdom. Førtidspensionister er en relevant gruppe at sammenligne med, netop fordi førtidspensionister ikke vurderes at kunne forsørge sig selv, hverken i ustøttet eller støttet beskæftigelse.

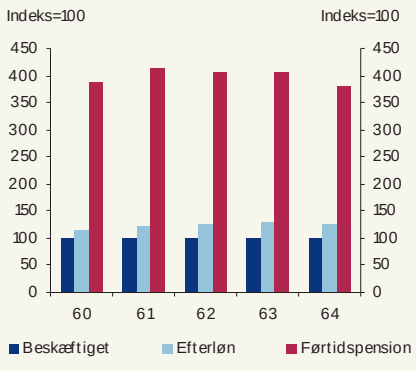
Konklusionerne underbygges af forskellige indikatorer for helbredstilstanden blandt forskellige grupper i efterlønsalderen, fx forskelle i udgifterne til medicin, *jf. figur 5.22 og figur 5.23*. De gennemsnitlige medicinudgifter for 60-64-årige efterlønsmodtagere er gennemgående lidt højere end for beskæftigede 60-64-årige, både for mænd og kvinder og for de enkelte årgange. Medicinudgifterne for 60-64-årige førtidspensionister er derimod i gennemsnit 3-4 gange højere end for beskæftigede.

Det samme mønster gør sig gældende for andre helbredsindikatorer, fx antal sengedage på hospital og besøg hos egen læge.

Figur 5.22
Udgifter til medicin, 60-64-årige mænd



Figur 5.23
Udgift til medicin, 60-64-årige kvinder



Anm.: Medicinudgifter 2008 (opgjort til ekspeditionspris). Indeks, udgifter for beskæftigede=100.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Imidlertid kan en del af forskellen mellem helbredsindikatorerne for efterlønsmodtagere og beskæftigede forklares ved, at de beskæftigede overgår til fx førtidspension, hvis de bliver ramt af dårligt helbred. Det sker ikke for efterlønsmodtagere. Det medfører en skævhed, når helbredstilstanden for beskæftigede og efterlønsmodtagere sammenlignes. Således ville en vis andel af personerne i efterlønsgruppen være overgået til førtidspension i løbet af efterlønsalderen, hvis de ikke havde haft adgang til efterløn. Forskellige analyser peger på, at denne andel udgør i størrelsesordenen 10 pct. af efterlønsmodtagerne[7].

Samtidig har der frem til og med 2006 været en stor tilgang til efterløn fra overgangsydelse. De personer, som ikke kan varetage et arbejde, og som i fravær af overgangsydelsen var gået på førtidspension før efterlønsalderen, er derfor i stedet endt med at overgå til efterløn. Det har trukket i retning af en lavere gennemsnitlig helbredstilstand blandt efterlønsmodtagere.

Vurderingen af efterlønsmodtagernes helbredstilstand skal dog også ses i sammenhæng med, at overgang til fx efterløn i sig selv kan påvirke helbredet, herunder det selvoplevede helbred, fx hvis man kommer fra et opslidende job.

En anden faktor, som kan bidrage til at forklare den umiddelbart observerede forskel mellem personer, der overgår til efterløn, og personer, der fortsætter i beskæftigelse, er, at en relativt stor andel af efterlønsmodtagerne er ufaglærte og faglærte, som i gennemsnit har dårligere helbred end personer med længere udannelse. En af konklusionerne fra analysen fra Forsikring & Pension (se fodnote) er, at helbredsforskellene mellem efterlønsmodtagere og beskæf-

[7] I analyserapporten "Har efterlønsmodtagere et dårligt helbred", Forsikring & Pension 2009 skønnes det at 6 pct. af efterlønsmodtagerne alternativt ville kunne opnå førtidspension på baggrund af objektive kriterier. I Dansk Økonomi forår 2005 skønner Det Økonomiske Råd, at 11 pct. af 60-66-årige efterlønsmodtager i 2003 alternativt ville modtage førtidspension.

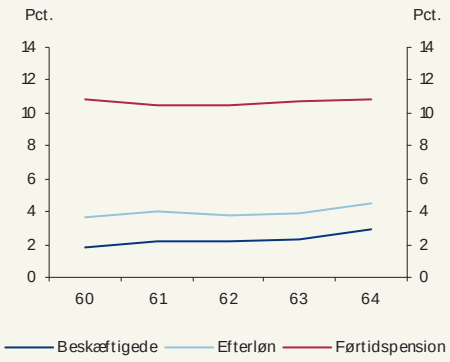
tigede stort set forsvinder, når der tages højde for forskelle i socioøkonomiske karakteristika mellem de to grupper.

En anden tilgang til denne problemstilling er at sammenligne dødeligheden for henholdsvis 60-64-årige beskæftigede, efterlønsmodtagere og førtidspensionister, *jf. figur 5.24* og *figur 5.25*.

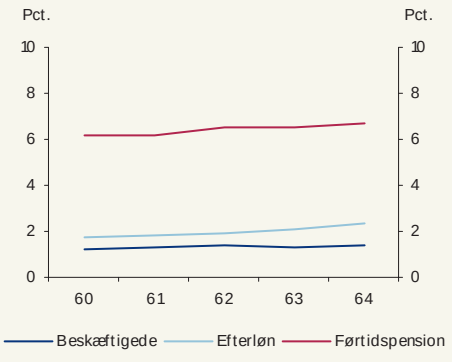
Målt over perioden fra 2003 til 2006 havde de 60-64-årige mandlige efterlønsmodtagere en sandsynlighed for at dø indenfor de næste 3 år, som i gennemsnit var godt 1½ pct.-point højere end beskæftigede 60-64-årige mænd. For kvindelige efterlønsmodtagere var sandsynligheden for at dø inden for 3 år godt ½ pct.-point større end for de beskæftigede 60-64-årige kvinder.

Dødeligheden for førtidspensionister ligger for begge køn markant højere end for både beskæftigede og efterlønsmodtagere.[8]

Figur 5.24
Dødelighed for 60-64-årige mænd, gennemsnit i 2003-2006



Figur 5.25
Dødelighed for 60-64-årige kvinder, gennemsnit i 2003-2006

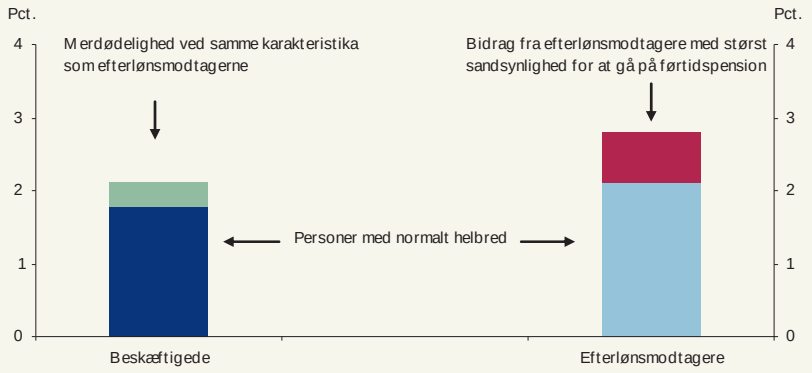


Anm.: *Jf. boks 5.7* for beskrivelse af beregningen.
Kilde: Egne beregninger.

Omkring ⅓ af den samlede overdødelighed for efterlønsmodtagere sammenlignet med beskæftigede 60-64-årige kan (ved hjælp af en sandsynlighedsmodel, *jf. boks 5.7*) forklares med, at gruppen af efterlønsmodtagere er anderledes sammensat end gruppen af beskæftigede, *jf. figur 5.26* (det grønne felt). Det skyldes, at der blandt efterlønsmodtagere fx er flere ufaglærte end i gruppen af beskæftigede 60-64-årige.

[8] Tilsvarende resultater findes i analysen "Større dødelighed blandt efterlønsmodtagere", AE-rådet marts 2008, som konkluderer, at mænd, der går på efterløn som 60-årige, har en overdødelighed på 74 pct. i alderen 60-64 år sammenlignet med mænd, der fortsætter i beskæftigelse, mens kvinder har en overdødelighed på 33 pct.

Figur 5.26
Forskel i dødelighed for efterlønsmodtagere og beskæftigede 60-64-årige



Anm.: *Jf. boks 5.7* for beskrivelse af beregningen.
Kilde: Egne beregninger.

De resterende ⅔ af forskellen mellem efterlønsmodtagernes og de beskæftigedes dødelighed, *jf. figur 5.26* (det røde felt), kan i princippet forklares med, at en vis andel af de nuværende efterlønsmodtagere som nævnt må formodes at ville være kommet på førtidspension i fravær af efterlønsordningen.

Hvis der i beregningen af dødeligheden for efterlønsmodtagerne ses bort fra de 10 pct., der har størst sandsynlighed for at gå på førtidspension, reduceres den gennemsnitlige dødelighed for de resterende 90 pct. af efterlønsmodtagerne, der har mindst sandsynlighed for at gå på førtidspension, *jf. figur 5.26* (det lyseblå felt), til samme niveau som den gennemsnitlige dødelighed for de beskæftigede 60-64-årige (beregnet med samme sammensætning af uddannelse mv. som efterlønsmodtagerne).

Efterlønsmodtagernes sandsynlighed for at overgå til førtidspension er beregnet på baggrund af en konkret sandsynlighedsmodel baseret på objektive kriterier, *jf. boks 5.7*.

Boks 5.7
Efterlønsmodtageres dødelighed og sandsynlighed for at overgå til førtidspension

De 60-64-årige efterlønsmodtagere havde i perioden 2003-2006 i gennemsnit en sandsynlighed på 2,89 pct. for at dø inden for en 3-års periode. Til sammenligning havde beskæftigede 60-64-årige kun en sandsynlighed på 1,92 pct. for at dø inden for 3 år, *jf. tabel a*. Dvs. forskellen i den gennemsnitlige dødelighed var på 0,9 pct. point. Denne overdødelighed for efterlønsmodtagere sammenlignet med beskæftigede 60-64-årige skyldes grundlæggende to forhold.

For det første har gruppen af efterlønsmodtagere lidt andre karakteristiska, fx med hensyn til uddannelse, end den gruppe, der fortsat i beskæftigelse som 60-64-årige. Ved hjælp af en model for dødeligheden – en såkaldt probit-model, der relaterer sandsynligheden for at dø til faktorer som køn, alder, uddannelse, (tidligere) stillingsforhold mv. – kan det påvises, at en gruppe af beskæftigede 60-64-årige med samme sammensætning som gruppen af efterlønnere, har en risiko for at dø inden for 3 år 2,23 pct. Det svarer til, at efterlønsmodtagernes karakteristika kan forklare ca. ⅓ af forskellen mellem dødeligheden for hhv. efterlønsmodtagere og beskæftigede i alderen 60-64 år.

Tabel a

Dødelighed	60-64-årige efterlønsmodtagere	60-64-årige beskæftigede	
		Faktisk	Karakteristika som efterlønsmodtagere
Gnst. 2003-2006	2,89 pct.	1,92 pct.	2,23 pct.

De resterende ⅔ af forskellen mellem efterlønsmodtagernes og de beskæftigedes dødelighed kan forklares med, at der blandt efterlønsmodtagerne er en relativt lille gruppe, der grundet særligt dårligt helbred eller sygdom har væsentlig overdødelighed sammenlignet med både beskæftigede og størstedelen af efterlønsmodtagerne med et godt helbred.

Med en model for sandsynligheden for at komme på førtidspension er det muligt at identificere de efterlønsmodtagere, der på baggrund af objektive kriterier som alder, køn, beskæftigelseshistorik mv. samt helbredsrelaterede indikatorer, har størst sandsynlighed for at overgå til førtidspension. Hvis der ses bort fra de ca. 10 pct. af efterlønsmodtagerne, der har størst sandsynlighed for at gå på førtidspension, reduceres dødeligheden for de resterende ca. 90 pct. af efterlønsmodtagerne til 2,23 pct., svarende til den korrigerede dødelighed for beskæftigede 60-64-årige.

Alternativt kan man ud fra en anden sandsynlighedsmodel identificere de af efterlønsmodtagerne, der ud fra objektive helbredsindikatorer har størst risiko for at dø inden for de følgende 3 år. Den helbredsbetingede sandsynlighed for at dø beregnes ved hjælp af en probit-model, der relaterer dødeligheden til oplysninger om diagnoser og lægebesøg i de tre forudgående år. Hvis der ses bort fra de 4,1 pct. af efterlønsmodtagerne med størst helbredsbetinget sandsynlighed for at dø, reduceres den gennemsnitlige dødelighed for de øvirge 95,9 pct. af efterlønsmodtagerne til 2,23 pct., svarende til den korrigerede dødelighed for beskæftigede 60-64-årige.

Kilde: Egne beregninger.

5.5 Virkninger af udspil til en tilbagetrækningsreform

I januar 2011 fremlagde regeringen udspillet til en tilbagetrækningsreform: *"…vi kan jo ikke låne os til velfærd*!" Forslaget består af tre elementer. For det første fremrykkes dele af Velfærdsaftalen med fem år, så efterlønsalderen gradvist sættes op fra 2014, og folkepensionsalderen gradvist sættes op fra 2019. For det andet afskaffes efterlønsordningen gradvist. Og for det tredje foreslås en seniorførtidspension.

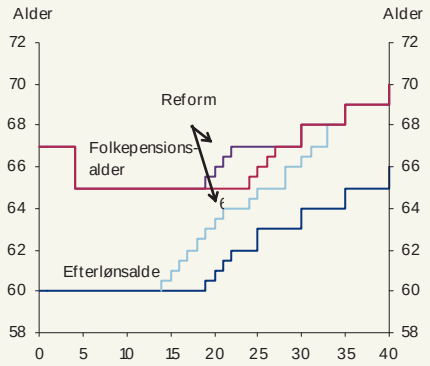
Forslaget skønnes at kunne øge beskæftigelsen med ca. 70.000 personer og styrke de offentlige finanser med ca. 18 mia. kr. i 2020. Den finanspolitiske holdbarhed skønnes styrket med ca. 0,7 pct. af BNP.

5.5.1 Reformens betydning for tilbagetrækningsalderen

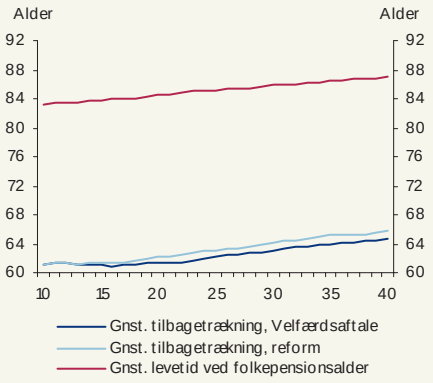
Reformforslaget betyder, at forhøjelsen af efterlønsalderen begynder fem år tidligere end aftalt i Velfærdsaftalen, dvs. efterlønsalderen hæves med ½ år om året fra 2014 til 2017. Herefter hæves efterlønsalderen gradvist, indtil efterlønnen er afskaffet helt i 2034, *jf. figur 5.27*.

Reformforslaget betyder ligeledes, at folkepensionsalderen forhøjes fem år tidligere end med Velfærdsaftalen, dvs. folkepensionsalderen hæves med ½ år om året fra 2019 til 2022. Folkepensionsalderen vil dermed være 67 år i 2022. Fra 2027 vil folkepensionsalderen være den samme som i Velfærdsaftalen, *jf. figur 5.28*.

Figur 5.27
Efterløns- og folkepensionsalder med Velfærdsaftalen og tilbagetrækningsreformen, 2000-2040



Figur 5.28
Tilbagetrækningsalder med Velfærdsaftalen og tilbagetrækningsreformen, 2000-2040



Kilde: Egne beregninger.

Reformen skønnes at indebære en varig forøgelse af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder med godt et år i forhold til velfærdsaftalen, dvs. tilbagetrækningsalderen skønnes at stige med ca. 4½ år frem til 2040, hvor den vil være knap 66 år, *jf. figur 5.28*. Til sammenligning

var den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder i 1970 omkring 63 år – selvom levetiden dengang var væsentligt lavere end i 2040. I 2020 er tilbagetrækningsalderen ca. 0,7 år højere i reformforløbet end med Velfærdsaftalen, og forskellen øges frem til 2034, hvor efterlønnen i reformforløbet er helt udfaset. Herefter udvikler den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder sig parallelt i de to forløb.

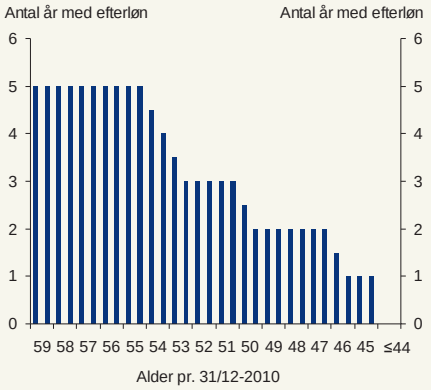
Boks 5.8
Tilbagetrækningsreformens betydning for tilbagetrækningsmulighederne

Reformen har samlet set følgende konsekvenser for borgernes muligheder for at gå på efterløn (alder opgjort 31. december 2010):

- Personer på 57 år og ældre kan gå på efterløn helt som i dag. Og der sker heller ingen ændringer for personer, der allerede er gået på efterløn.
- For 55- og 56-årige er efterlønsperioden uændret 5 år, men de kan først gå på efterløn lidt senere end i dag.
- For 45- til 54-årige er efterlønsperioden mellem 1 og 4½ år, og de kan først gå senere på efterløn.
- Personer under 45 år kan ikke gå på efterløn.

Perioden med efterløn nedsættes gradvist, *jf. figur a*

Figur a



Reformen har samlet set følgende konsekvenser for borgernes muligheder for at gå på folkepension (alder opgjort 31. december 2010):

- Personer på 57 år og ældre kan gå på folkepension helt som i dag. Og der sker heller ingen ændringer for personer, der allerede er gået på folkepension.
- For personer i alderen 50½ til 56 år øges folkepensionsalderen med ½ til 2 år.
- For personer under 50½ år sker der ingen ændringer i folkepensionsalderen i forhold til, hvad der er aftalt med Velfærdsaftalen.

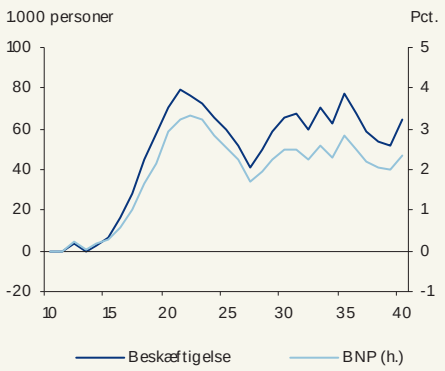
Kilde: ”…vi kan jo ikke låne os til velfærd!”, regeringen januar 2011.

5.5.2 Reformens samfundsøkonomiske virkninger

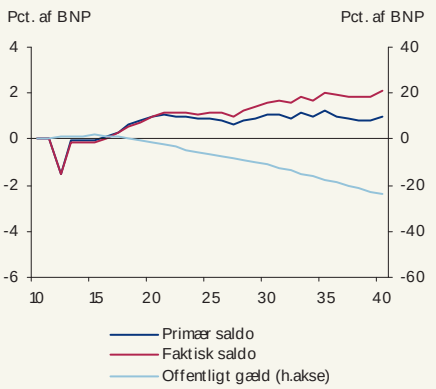
Reformen reducerer antallet af personer på offentlig forsørgelse og øger tilsvarende udbuddet af arbejdskraft og dermed beskæftigelsen og beskatningsgrundlaget. Det styrker de offentlige finanser og vækstpotentialet i økonomien.

Konkret skønnes tilbagetrækningsreformen at øge beskæftigelsen med godt 70.000 personer i 2020 og med omkring 60.000 personer på længere sigt, *jf. figur 5.29 og tabel 5.7*. Herved øges vækstpotentialet med ca. 0,4 pct.-point (eller med omkring ⅓ pct.) hvert år i perioden 2014-2020. BNP ventes dermed samlet set være knap 3 pct. større i 2020, svarende til et løft i velstanden (BNP) på 50 mia. kr. i 2020. På lang sigt ventes BNP øget med godt 2 pct. som følge af tilbagetrækningsreformen.

Figur 5.29
Tilbagetrækningsreformens virkninger på beskæftigelse og BNP



Figur 5.30
Tilbagetrækningsreformens virkninger på offentlig saldo og gæld



Kilde: Egne beregninger.

Den øgede beskæftigelse og det deraf følgende større beskatningsgrundlag vil sammen med de lavere udgifter til overførselsindkomster styrke den offentlige økonomi med godt 1 pct. af BNP svarende ca. til 18 mia. kr. i 2020, *jf. figur 5.30 og tabel 5.7*. Forbedringen af den offentlige økonomi vil samtidig bidrage til en væsentlig lavere offentlig gæld på længere sigt. I 2040 vil den offentlige gæld således være reduceret med knap 25 pct. af BNP svarende til omkring 450 mia. kr. (i 2011-niveau).

Tabel 5.7
Samfundsøkonomiske virkninger af tilbagetrækningsreformen

	2020	2030	2040
Antal beskæftigede (personer)	70.400	65.300	64.400
BNP (pct.)	2,9	2,5	2,3
Forbedring af primær offentlig saldo (pct. af BNP)	1,0	1,1	1,0
Forbedring af faktisk (strukturel) saldo (pct. af BNP)	1,0	1,6	2,1
Reduktion af offentlig gæld (pct. af BNP)	-1,3	-11,2	-23,9

Kilde: Egne beregninger.

Reduktionen i den offentlige gæld medfører en yderligere forbedring af den faktiske saldo, som følge af lavere rentebetalinger. Konkret øges saldoforbedringen til godt 2 pct. af BNP i 2040 med yderligere forbedringer på sigt.

Tilbagetrækningsreformen indebærer, at der fra 2012 ikke længere vil blive indbetalt efterlønsbidrag fra personer, der helt eller delvist mister retten til efterløn. Samtidig vil der i 2012 være tale om en engangsudbetaling af indbetalte efterlønsbidrag, som skønnes at udgøre ca. 25½ mia. kr. efter skat. Engangsudbetalingen påvirker i sig selv ikke den strukturelle saldo, men alene den faktiske saldo i 2012.

Bortfaldet af efterlønsbidrag samt rentevirkningen af engangsudbetalingen af efterlønsbidrag vil svække den strukturelle saldo med op til 0,2 pct. af BNP i perioden 2012-2015, hvorefter tilbagetrækningsreformens positive virkninger på beskæftigelsen begynder at trække den anden vej, *jf. tabel 5.8*. Samtidig øges den offentlige gæld midlertidigt med knap 2 pct. af BNP, primært som følge af engangsudbetalingen af indbetalte efterlønsbidrag i 2012.

Tabel 5.8
Tilbagetrækningsreformens virkninger på offentlig saldo og gæld, 2012-2020

Forbedring i pct. af BNP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Strukturel saldo	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,3	0,6	0,7	1,0
Offentlig gæld	-1,5	-1,7	-1,8	-1,8	-1,7	-1,4	-0,8	0,0	0,9

Anm.: Effekterne på den offentlige saldo og gæld er beregnet eksklusive eventuelle efterspørgselsvirkninger af reformen, som isoleret set kunne styrke de offentlige finanser.
Kilde: Egne beregninger.

De angivne virkninger på den faktiske saldo og den offentlige gæld tager imidlertid ikke højde for, at stigende livsindkomster og mindre behov for opsparing til pension kan løfte efterspørgslen på helt kort sigt, hvilket samtidig understøttes af engangsudbetalingen af efterlønsbidrag samt bortfaldet af indbetalinger af efterlønsbidrag. Det styrker den offentlige saldo og reducerer gælden. Når det planlagte tilbagetrækningstidspunkt er tæt knyttet til den formelle efterløns- eller pensionsalder, kan det fx ikke udelukkes, at sådanne effekter overstiger den direkte negative virkning på saldoen af bortfaldet af efterlønsbidragene mv.[9]

Tilbagetrækningsreformen styrker som nævnt samlet set såvel den primære som den faktiske offentlige saldo med ca. 1 pct. af BNP eller 18 mia. kr. i 2020, inkl. virkningerne fra bortfaldne bidrag mv. Hovedparten af forbedringen af den primære saldo – svarende til ca. 0,8 pct. af BNP – hidrører fra fremrykningen af forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen, mens den gradvise afvikling af efterlønnen endnu i 2020 har begrænset betydning for de offentlige finanser, *jf. tabel 5.9*. Forbedringen af de offentlige finanser på længere sigt skyldes imidlertid først og fremmest afviklingen af efterlønsordningen.

Tabel 5.9
Effekter af fremrykning af Velfærdsaftalen og afvikling af efterlønnen

	Primær saldo (Pct. af BNP)			Finanspolitisk holdbarhed
	2020	2030	2040	
Tilbagetrækningsreform i alt	1,0	1,1	1,0	0,7
Heraf: - Fremrykning af forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalder	0,8	0,1	0,1	0,1
- Afvikling af efterlønnen	0,2	0,9	0,9	0,6

Anm.: I 2020 forbedres den *faktiske* strukturelle saldo ligeledes med 1,0 pct. af BNP, hvoraf 0,9 pct. af BNP kan tilskrives fremrykningen af forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen, mens 0,1 pct. af BNP kan tilskrives den gradvise afvikling af efterlønnen. Forskellen i fordelingen af effekterne i forhold til den *primære* saldo skyldes forskelle i rentevirkningen af de to elementer i tilbagetrækningsreformen. Således indebærer fremrykningen af efterløns- og folkepensionsalderen en reduktion af de offentlige rentebetalinger frem til 2020, mens afviklingen af efterlønsordningen isoleret set medfører en forøgelse af de offentlige rentebetalinger frem til 2020 på grund af den midlertidige forøgelse af den offentlige gæld som følge af tilbagebetaling af tidligere indbetalte efterlønsbidrag, jf. ovenfor.
Kilde: Egne beregninger

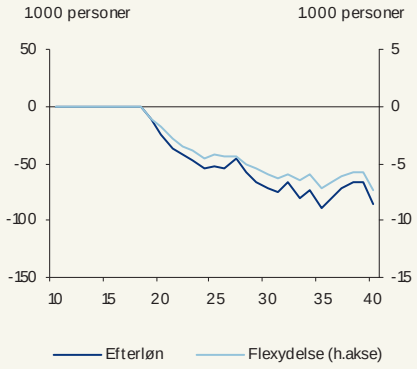
Tilbagetrækningsreformen skønnes samlet set at styrke den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,7 pct. af BNP svarende til 13 mia. Heraf kan 0,6 pct. af BNP tilskrives afviklingen af efterlønsordningen, mens 0,1 pct. af BNP hidrører fra fremrykningen af efterløns- og folkepensionsalderen.

Fremrykningen af efterløns- og folkepensionsalderen indebærer isoleret set en midlertidig reduktion i antallet af efterlønsmodtagere fra 2014 og i antallet af folkepensionister fra 2019. Fra 2027, hvor folkepensionsalderen er den samme som med de gældende regler i Vel-

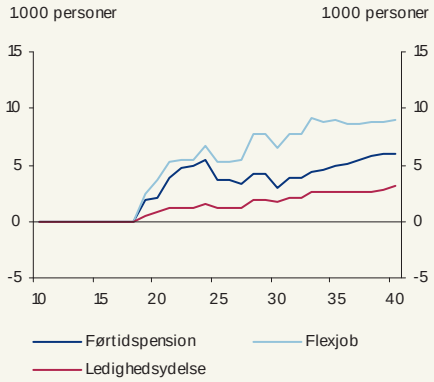
[9] Jf. Andersen, T. M. *"Fiscal Sustainability in the Wake of the Financial Crisis"*, Nordic Economic Policy Review 2010.

færdsaftalen, påvirkes antallet af folkepensionister ikke af tilbagetrækningsreformen. Derimod vil den gradvise afskaffelse af efterlønnen fra 2018 mindske antallet af efterlønsmodtagere, *jf. figur 5.31*. Faldet i antallet af efterlønsmodtagere på lang sigt afspejler, at der fra 2034 ikke er nogen personer på efterløn.

Figur 5.31
Virkningen af afskaffelsen af efterlønnen på antal efterlønsmodtagere samt personer på fleks-ydelse, 2010-2040



Figur 5.32
Virkningen af afskaffelsen af efterlønnen på antal førtidspensionister samt personer i fleksjob og på ledighedsydelse mv., 2010-2040



Anm.: Figurerne viser den marginale effekt af den gradvise afskaffelse af efterlønsordningen. Fleksydelsesordningen afskaffes parallelt med efterlønsordningen. Fra 2034 er der ingen personer på efterløn eller på fleksydelse.
Kilde: Egne beregninger.

I 2020 ventes som nævnt en stigning i beskæftigelsen på ca. 70.000 personer. Det afspejler, at knap 70 pct. af de berørte i 2020 ventes at være i ordinær beskæftigelse, mens yderligere knap 10 pct. ventes at være i støttet beskæftigelse, herunder primært fleksjob. De resterende godt 20 pct. ventes at modtage andre overførselsindkomster, herunder primært førtidspension, *jf. tabel 5.10 samt figur 5.32*[10].

I perioden 2035-2040, hvor efterlønnen er helt afviklet (og folkepensionsalderen er som under gældende regler), antages knap 70 pct. af de, der ikke længere kan modtage efterløn at være i ordinær beskæftigelse, 10 pct. i støttet beskæftigelse mens godt 20 pct. modtager overførselsindkomst, *jf. tabel 5.10*. Skønnene er behæftet med usikkerhed.

[10] Jf. kapitel 4 for en gennemgang af tilbagetrækningsreformens virkninger på beskæftigelse og ledighed.

Tabel 5.10
Virkninger på beskæftigelsen mv. som følge af tilbagetrækningsreformen

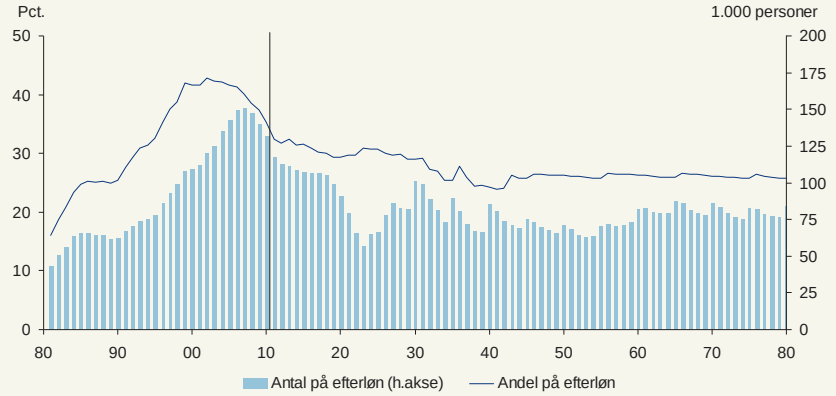
	2020	2035-2040
Pct.	100	100
Personer udenfor arbejdsstyrken overgår til:		
Nettostigning i beskæftigede i alt	77	79
- I ordinær beskæftigelse	68	68
- I støttet beskæftigelse (især fleksjob)	8	10
Andre overførsler i alt	23	21
- Ledige	3	3
- Førtidspension udenfor arbejdsstyrken	16	7
- Ledighedsydelse	2	2
- Sygedagpenge udenfor arbejdsstyrke	1	3
- Øvrige overførsler[1)]	2	6
Vedrørende stigningen i arbejdsstyrken		
I arbejdsstyrken i alt (beskæftigede og ledige)	79	82
- Heraf førtidspensionister i arbejdsstyrken	2	1
- Heraf sygedagpenge ved sygefravær	5	9

Anm.: Andelene varierer over årene i fremskrivningen.
1) Modtagere af kontanthjælp uden for arbejdsstyrken, aktiverede uden for arbejdsstyrken, mv.
Kilde: Egne beregninger.

5.6 Antallet af efterlønsmodtagere fremadrettet – med gældende regler

Antallet af efterlønsmodtagere er steget markant de seneste årtier og toppede i 2007, hvor mere end 40 pct. af de 60-64-årige var på efterløn. Fremadrettet er forventningen, at antallet af efterlønsmodtagere – med uændrede regler – vil falde lidt tilbage igen fra noget over 100.000 i de nærmeste år til 75-80.000 på længere sigt. Dermed vil antallet af efterlønsmodtagere efterhånden nærme sig niveauet i midten af 1990'erne, *jf. figur 5.33*. Det er dette forløb, der ligger til grund for vurderingen af tilbagetrækningsreformen.

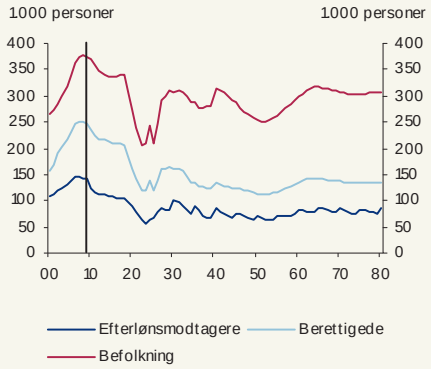
Figur 5.33
Efterlønsmodtagere i antal og andel af befolkningen historisk og fremadrettet



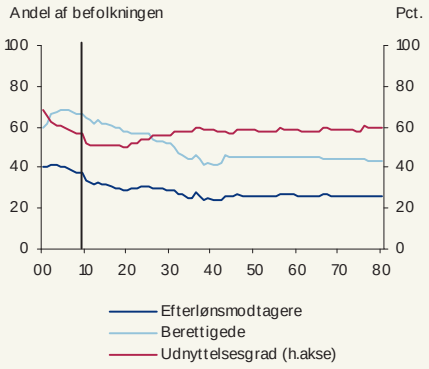
Anm.: Historisk viser figuren antallet af 60-64-årige efterlønsmodtagere. Andelen af på efterløn viser antallet af efterlønsmodtagere i pct. af befolkningen i de aldersgrupper, som har mulighed for at gå på efterløn. På grund af forskel i opgørelsesmetode er der et mindre databrud i 2010.
Kilde: Lovmodellen samt egne beregninger.

Udviklingen i antallet af efterlønsmodtagere er en konsekvens af demografiske forhold, og at andelen af befolkningen, der betaler efterlønsbidrag (bidragsgraden), er faldet. Dette fald i antallet af berettigede bliver kun delvist modvirket af, at andelen af de berettigede, som faktisk udnytter efterlønsordningen (udnyttelsesgraden), ventes at stige *jf. figur 5.34, figur 5.35 samt tabel 5.11* nedenfor.

Figur 5.34
Antal efterlønsmodtagere, efterlønsberettigede og personer i efterlønsalderen, 2000-2080



Figur 5.35
Efterlønsmodtagere og -berettigede i pct. af befolkningen i efterlønsalderen samt udnyttelsesgrad (standardiseret), 2000-2080



Anm.: Se anmærkning til tabel 5.11.
Kilde: Egne beregninger. For årene 2000-09 er data trukket fra Lovmodellen. For denne periode viser figur 5.35 ikke-standardiserede variable.

Fra 2019 til 2022 hæves efterlønsalderen med ½ år om året i kraft af Velfærdsaftalen, hvilket reducerer antallet af årgange, der kan være på efterløn i et givet år (på trods af at efterlønsperioden uændret er fem år for hver årgang). I 2020, hvor efterlønsalderen er løftet til 61 år, og hvor der kun er 4 årgange på efterløn, reduceres antallet af efterlønnere fx til 91.000 personer, *jf. tabel 5.7*.

Udviklingen de følgende år er ligeledes karakteriseret ved ret store årlige udsving i antallet af efterlønsmodtagere og efterlønsberettigede mv. Det skyldes, at efterlønsalderen i kraft af den aftalte levetidsindeksering i Velfærdsaftalen må forventes forhøjet med yderligere ét år i både 2025 og 2030 og med ét eller et halvt år hvert femte år herefter. Det indebærer, at antallet af årgange med ret til efterløn kan svinge betydeligt fra år til år, *jf. figur 5.38* nedenfor.

I 2030 skønnes, at der er omtrent 100.000 efterlønsmodtagere, mens der i perioden 2030-2080 skønnes at være 75-80.000 efterlønsmodtagere i gennemsnit, *jf. tabel 5.11*.

Tabel 5.11
Fremskrivning af antal efterlønsmodtagere under gældende regler (med Velfærdsaftalen)

	2010	2012	2018	2020	2030	2030-50	2050-80
Antal personer (1.000)							
Efterlønsmodtagere	**125**	**113**	**105**	**91**	**101**	**77**	**77**
Efterlønsberettigede	236	217	207	163	162	131	131
Befolkning i efterlønsalderen	368	346	340	273	306	288	294
Pct.							
Efterlønsberettigede (a)	63,9	62,9	60,7	59,6	53,1	45,5	44,7
Udnyttelsesgrad (b)	53,0	51,8	50,7	55,9	62,3	58,6	58,5
Efterlønsmodtagere (a*b)	33,9	32,6	30,8	33,3	33,1	26,7	26,1
Pct. (Standardiseret)							
Efterlønsberettigede (a)	64,5	62,0	59,5	58,1	51,9	44,9	44,6
Udnyttelsesgrad (b)	51,4	51,1	50,5	50,4	56,0	58,1	58,5
Efterlønsmodtagere (a*b)	33,2	31,7	30,1	29,3	29,1	26,1	26,1
Bidragsgrad (pct.)	54,0	52,9	50,1	49,7	48,1	48,5	48,3
Antal årgange på efterløn	5	5	5	4	4	3-4½	4½
Efterlønsalder	60	60	60	61	64	-	-

Anm.: *Efterlønsberettigede* er antallet af personer i efterlønsalderen med efterlønsret (bevisholdere samt efterlønsmodtagere). *Befolkningen i efterlønsalderen* omfatter 60-64-årige indtil 2018, men vil herefter omfatte ældre årgange. *Udnyttelsesgraden* angiver, hvor stor en andel af de efterlønsberettigede, der går på efterløn. *Den standardiserede udnyttelsesgrad* er opgjort, så udnyttelsesgraden i fem efterlønsår indgår, og den dermed er sammenlignelig på tværs af år med forskelligt antal årgange på efterløn. Tilsvarende er andelene af årgangene, som er efterlønsberettigede eller er på efterløn, standardiseret, så de kan sammenlignes på tværs af år med forskellige antal årgange på efterløn. *Bidragsgraden* er udregnet som antal efterlønsbidragsydere i pct. af befolkningen fra 30 år til efterlønsalderen.
Kilde: Egne beregninger.

Den fremtidige udvikling i andelen af befolkningen på efterlønsordningen anhænger som nævnt overordnet set af to ting. For det første, hvor stor en andel af befolkningen, der vælger at betale til efterlønsordningen (bidragsgraden) og dermed bliver berettigede til at gå på efterløn, når de når efterlønsalderen. Og for det andet, hvor stor en andel af de efterlønsberettigede, der faktisk går på efterløn – den såkaldte udnyttelsesgrad.

Andelen af befolkningen i efterlønsalderen, som er berettiget til efterløn, antages at falde fra knap 65 pct. i 2010 til ca. 58 pct. i 2020 og 52 pct. i 2030 og stabilisere sig omkring 45 pct. på længere sigt (standardiserede tal), *jf. figur 5.35* og *tabel 5.11*. Omvendt skønnes udnyttelses-

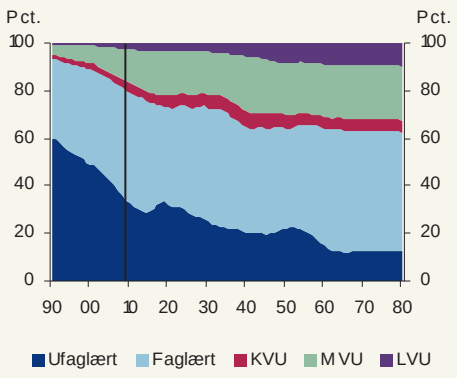
graden at være omtrent uændret frem til 2020, hvorefter den antages at stige frem mod omkring 2040, Derefter stabiliseres den på et niveau omkring 59 pct. Faldet i antallet af efterlønsmodtagere i frem til 2020 afspejler således primært udviklingen i antallet af efterlønsberettigede.

Det indebærer samlet set, at den del af befolkningen, som er i efterlønsalderen, og som er på efterløn, nærmer sig niveauet i 1990 (på godt 25 pct.), *jf. figur 5.35*.

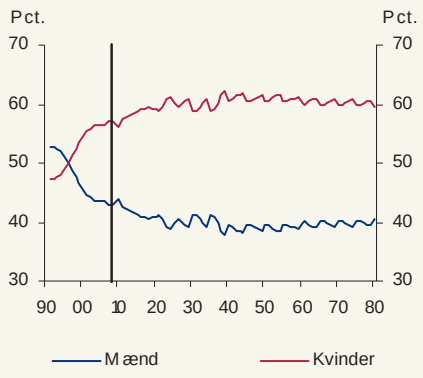
Fremskrivningen peger på, at andelen af efterlønsmodtagerne, som er ufaglærte, vil falde fra aktuelt omkring 32 pct. til omkring 25 pct. i 2030 og godt 10 pct. på lang sigt, *jf. figur 5.36*. På længere sigt vil efterlønsordningen derfor helt overvejende være en ordning for personer med uddannelse udover folkeskolen. Det afspejler grundlæggende, at der blandt de yngste grupper, som i dag betaler efterlønsbidrag, er en relativ lille andel af ufaglærte.

Derimod vil den samlede andel med en videregående uddannelse omtrent fordobles fra aktuelt knap 21 pct. til knap 40 pct. på lang sigt. På lang sigt vil der være nogenlunde lige så mange ufaglærte på efterløn som personer med en lang videregående uddannelse, *jf. figur 5.36*. Andelen af faglærte på aktuelt omkring 47 pct. er nogenlunde uændret, men stiger svagt til omkring 50 pct. på langt sigt.

Figur 5.36
Efterlønsmodtagere fordelt på uddannelseskategorier, 1990-2080



Figur 5.37
Efterlønsmodtagere fordelt på mænd og kvinder, 1990-2080

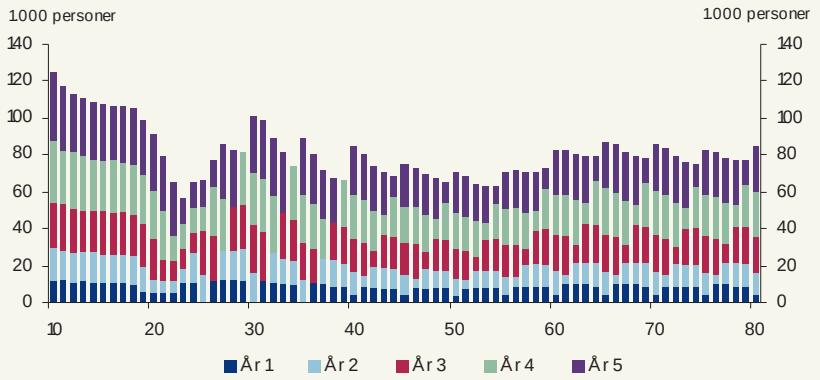


Kilde: Egne beregninger.

Fremskrivningen viser desuden, at andelen af kvindelige efterlønsmodtagere vil stige til noget over 60 pct., mens mændenes andel falder til under 40 pct., *jf. figur 5.37*.

Antallet af efterlønsmodtagere i fremskrivningen afspejler dels, hvor mange årgange der er på efterløn i de enkelte år, dels hvordan fordelingen er på de enkelte alderstrin, *jf. figur 5.38*. Der vil som udgangspunkt være flere efterlønsmodtagere på de højeste alderstrin end på de laveste alderstrin, fordi udnyttelsesgraden er stigende med alderen.

Figur 5.38
Antal efterlønsmodtagere fordelt på de fem efterlønsår, 2010-2080



Anm.: Figuren viser antallet af efterlønsmodtagere på de enkelte alderstrin i efterlønsordningen i det pågældende år. År1 viser fx antallet af modtagere på det laveste alderstrin (i 2010 antallet af 60-årige efterlønsmodtagere), mens år 5 viser antallet af modtagere på det højeste alderstrin (i 2010 antallet af 65-årige efterlønsmodtagere).
Kilde: Egne beregninger.

Levetidsindekseringen i Velfærdsaftalen indebærer – givet den nuværende prognose for udviklingen i levetiden - at efterlønsalderen vil blive forhøjet med et år i 2025, 2030 og 2035 og med et halvt år hvert femte år herefter. Det betyder, at der fx i 2034 og 2039 samlet kun er fire årgange på efterløn, mens der fra 2040 og frem ventes at være 4½ årgang på efterløn hvert år.[11]

5.6.1 Fremskrivningen i forhold til et demografisk forløb og et forløb med konstante udnyttelsesgrader

Som relevante "benchmarks" for den langsigtede fremskrivning kan ses på to forløb: ét hvor andelen af befolkningen, som modtager efterløn, er konstant i de 5 år, hvor man kan modtage efterløn, og ét, hvor udnyttelsesgraden er konstant for de forskellige efterlønsårgange.

I et forløb hvor andelen af befolkningen, som er på efterløn, fastholdes uændret, skønnes antallet af efterlønsmodtagere til omkring 100.000 i 2020 og 113.000 i 2030. I dette *demografiske forløb* er antallet af efterlønsmodtagere dermed ca. 10.000 højere i både 2020 og 2030 end i det centrale skøn, *jf. tabel 5.12*.

Med *konstante udnyttelsesgrader* (for de enkelte køns- og aldersgrupper) ville antallet af efterlønsmodtagere være på ca. 92.000 personer i 2020 og ca. 93.000 i 2030, *jf. tabel 5.12*. Den forudsatte udvikling i udnyttelsesgraden har dermed stort set ingen betydning i 2020, hvor udnyttelsesgraden er på omtrent samme niveau som i 2010. I 2030 skønnes antallet af

[11] Fra 2040 vil der på grund af levetidsindekseringen kun være 4½ årgang på efterløn, selvom efterlønsalderen fortsat er 5 år. Det er forskelligt på hvilket alderstrin, den halve årgang af modtagere "mangler". Dette indebærer en systematisk variation i det årlige antal efterlønsmodtagere, idet der som nævnt ikke er lige mange modtagere på hvert alderstrin.

efterlønsmodtagere til 101.000 personer i den centrale fremskrivning. Den stigende udnyttelsesgrad forklarer dermed en stigning i antallet af efterlønsmodtagere på ca. 8.000 personer fra 2020 til 2030.

Tabel 5.12
Følsomhedsberegninger – efterlønsmodtagere på sigt ved alternative forudsætninger

	2010	2012	2018	2020	2030	2030-50	2050-80
Efterlønsmodtagere centralt skøn	**125**	**113**	**105**	**91**	**101**	**77**	**78**
Efterlønsmodtagere ved konstant befolkningsandel på efterløn pr. Efterlønsårgang	125	116	113	100	113	97	98
Efterlønsmodtagere ved konstant udnyttelsesgrad pr. efterlønsårgang	125	113	107	92	93	69	67

Kilde: Egne beregninger.

5.6.2 Centrale forudsætninger i fremskrivningen

Skønnene for antallet af efterlønsmodtagere er baseret på fremskrivninger af antallet af personer mellem 30 år og efterlønsalderen, som betaler til efterlønsordningen (*bidragsgraden*), og andelen af de efterlønsberettigede, som faktisk går på efterløn (*udnyttelsesgraden*).

Modellen tager højde for en række forhold, som påvirker hhv. bidrags- og udnyttelsesgraden. Disse forhold er opsummeret nedenfor, mens den samlede model for fremskrivningen er nærmere beskrevet i *appendiks 5A*.

Selvfinansieringsgraden

Hvor mange, som bidrager til efterlønsordningen og i sidste ende vælger at udnytte den, afhænger blandt andet af, hvor økonomisk attraktiv ordningen er. Det kan blandt andet belyses ved såkaldte *selvfinansieringsgrader*, som opgør indbetalingerne af efterlønsbidrag i forhold til den økonomiske gevinst ved efterlønsordningen. Selvfinansieringsgraden er stigende for de kommende generationer, *jf. appendiks 5A*, hvilket afspejler de gennemførte reformer af efterlønsordningen, herunder at der med efterlønsreformen fra 1998 blev indført et efterlønsbidrag og krav om 25 års indbetaling, samt at indbetalingskravet med Velfærdsaftalen fra 2006 blev løftet til 30 år.

Den stigende selvfinansieringsgrad må ventes at have to effekter. Den ene effekt er, at det er relativt mindre attraktivt for yngre generationer at tilmelde sig efterlønsordningen, fordi de skal indbetale efterlønsbidrag i flere år end de ældre generationer. Den effekt kan allerede ses i *bidragsgraderne*, idet en mindre andel af de yngre generationer har valgt at betale til efterlønsordningen sammenlignet med de ældre generationer.

Generationen, som fyldte 30 år i 2008, var den første årgang, for hvem Velfærdsaftalens ændringer af efterlønsordningen var fuldt indfaset. Det er på den baggrund forudsat, at de allerede vedtagne reformer er afspejlet i de 30-åriges bidragsgrad. I fremskrivningerne indregnes

kun yderligere ændringer i bidragsgraden som følge af ændringer i demografi og uddannelsesfordelingen i befolkningen samt konkrete regelændringer.

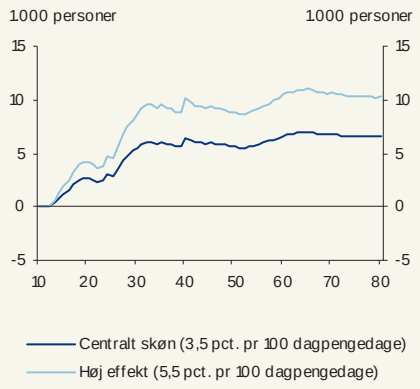
Den anden effekt af øget selvfinansieringsgrad er, at *udnyttelsesgraden* på længere sigt må ventes at stige. Således må de personer, som har valgt at tilmelde sig (eller blive i) ordningen, når selvfinansieringsgraden er højere, antages at have en større sandsynlighed for at ville udnytte ordningen.

Siden 1998-reformen har det været en meget god forretning at betale til efterlønsordningen, også selvom man ikke havde tænkt sig at bruge efterlønsretten til at få efterløn. Det gælder navnlig for de lidt ældre grupper. Det skyldes, at man ved at betale efterlønsbidrag i få år, kunne få adgang til at få udbetalt den skattefri præmie, som kan udgøre op til 150.000 kr. skattefrit. Derfor kan der være forholdsvis mange, der betaler bidrag, men som måske ikke har tænkt sig at bruge ordningen. Det har i givet fald reduceret udnyttelsesgraden efter 1998-reformen.

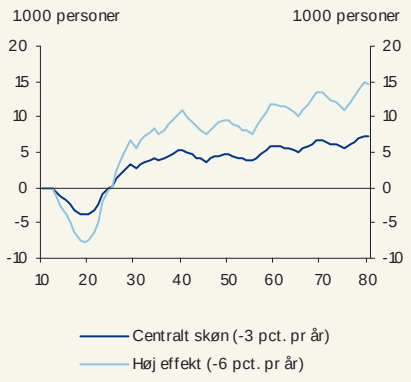
Når de nye betalingsregler er fuldt indfaset (dvs. for de unge grupper), vil det derimod ikke længere være nogen særlig god forretning kun at bruge ordningen til at få den skattefri præmie. Derfor må de, der i fremtiden har betalt efterlønsbidrag i de fulde 30 år, antages at ville have en større tendens til at bruge efterlønsretten til at få efterløn, *jf. appendiks 5B*. Modstykket til faldet i bidragsgraden blandt de unge de senere år er således en stigende udnyttelsesgrad på det lidt længere sigt.

I fremskrivningen er det konkret antaget, at en stigning i selvfinansieringen svarende til 100 dagpengedage (76.600 kr. i 2011) medfører en stigning i udnyttelsesgraden på 3,5 pct.-point, hvilket formentligt er et konservativt skøn, *jf. appendiks 5A*. Hvis det antages, at stigningen i udnyttelsesgraden i stedet er på 5,5 pct.-point, vil antallet efterlønsmodtagere på sigt øges med knap 4.000 i forhold det centrale skøn. Omvendt vil en antagelse om, at øget selvfinansiering ingen effekt har på udnyttelsesgraden, medføre en reduktion i antallet af efterlønsmodtagere på omkring 6.000 på sigt, *jf. figur 5.39*.

Figur 5.39
Skønnet effekt af øget selvfinansiering



Figur 5.40
Skønnet effekt af forventet antal år på pension



Kilde: Egne beregninger.

Sammenhængen mellem stigende pensionsalder og levealder

Historisk er befolkningens levetid steget, uden at folkepensionsalderen er øget, hvilket har resulteret i et stigende antal år på folkepension. Dette kan isoleret set have begrænset tilskyndelsen til at udnytte efterlønsordningen, idet personer, som nærmer sig folkepensionsalderen, har kunnet se frem til et stigende antal raske år uden for arbejdsmarkedet – selv uden at anvende efterlønnen.

Fra 2018 og frem til omkring 2035-40 vil efterløns- og folkepensionsalderen imidlertid stige hurtigere end levetiden. Når folkepensionsalderen er højere, må det alt andet lige antages trække i retning af en øget udnyttelse af mulighederne for tidlig tilbagetrækning, herunder efterlønnen. En tendens til større brug af efterlønsperioden vil trække op i udnyttelsesgraden.

Det er konkret antaget, at en stigning i det forventede antal år på folkepension på ét år medfører et fald i udnyttelsesgraden på 3 pct.-point, *jf. appendiks 5A*. Antages det alternativt, at udnyttelsesgraden stiger med 6 pct-point, når det forventede antal år på folkepension stiger med et år, så øges antallet af efterlønsmodtagere på sigt med 5.000, mens antallet omvendt reduceres frem mod 2020, *jf. figur 5.40.*

Hvis der ikke er en effekt af flere år på folkepension, øges antallet af efterlønsmodtagere med knap 4.000 personer frem mod 2020. Men omvendt vil der i dette tilfælde være et fald på ca. 5.000 på længere sigt.

Stigende pensionsformuer

Udsigten til større *pensionsformuer* kan isoleret set betyde, at flere af de efterlønsberettigede vil udskyde efterlønnen i mindst 2 år for at undgå pensionsmodregning i efterlønnen. Omvendt vil større pensionsformuer også øge muligheden for – gennem påbegyndt udbetaling af pension i efterlønsperioden (som kan indebære modregning i efterlønsydelsen) – at opnå en højere samlet dækningsgrad i forhold til tidligere indkomst.

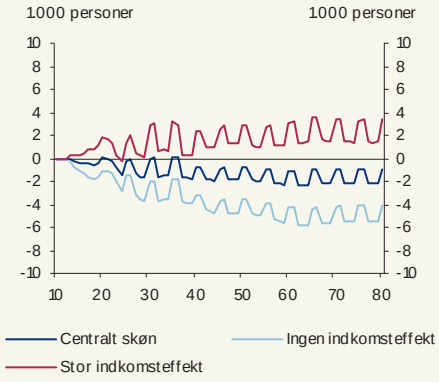
I SFI rapporten *"En effektmåling af efterlønsreformen af 1999"*, SFI 2009, var vurderingen, at stigende pensionsformuer samlet set havde en neutral eller svagt positiv effekt på efterlønstilgangen. I den aktuelle fremskrivning er det mere konservativt antaget, at stigende pensionsformuer samlet set reducerer udnyttelsesgraden. Det er konkret antaget, at en forøgelse af den gennemsnitlige pensionsformue med én mio. kr. (inflations- og vækstkorrigeret) vil mindske udnyttelsesgraden med 5 pct.-point de to første efterlønsår og øge udnyttelsesgraden med 1,5 pct.-point i de tre sidste efterlønsår.

Hvis det antages, at stigende pensionsformuer ingen effekt har på udnyttelsesgraden, vil antallet af efterlønsmodtagere på sigt ligge omkring 1.500 højere end i fremskrivningen, *jf. figur 5.34*. Den begrænsede effekt skal ses i lyset af, at den lavere tilgang de to første efterlønsår til dels opvejes af en mertilgang på de tre sidste efterlønsår.

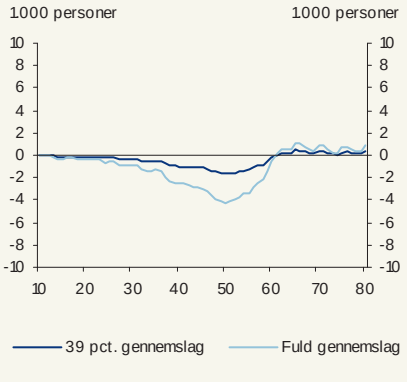
Det er ikke usandsynligt, at de gradvist voksende pensionsformuer vil får flere af de berettigede, som er på arbejdsmarkedet, og som opfylder to-årsreglen, til at trække sig tilbage med efterløn, netop når 2-årsreglen er opfyldt. Derved undgår man modregning i den pensionsformue, som man har opbygget. Samtidig kan man supplere efterlønnen ved at få udbetalt fx kapitalpension, som ikke modregnes i efterlønnen. Generelt må det således antages, at stigende pensionsformuer i almindelighed trækker i retning af tidlig tilbagetrækning i kraft af en almindelig indkomsteffekt. Antages det fx, at udnyttelsesgraden øges med 5 pct. de sidste tre efterlønsår, er den samlede virkning på udnyttelsesgraden positiv, hvorved antallet af efterlønsmodtagere øges med 2-3.000 på sigt i forhold til det centrale skøn, *jf. figur 5.41*.

Antages der omvendt en mere negativ effekt af stigende pensionsformuer, svarende til en reduktion i udnyttelsesgraden de første to efterlønsår på 7½ pct.-point pr. mio. kr. (som ikke modgås af større tilgang på de sidste efterlønsår), så reduceres antallet af efterlønsmodtagere med omkring 3.000 personer på sigt.

Figur 5.41
Skønnet effekt af stigende pensionsformuer



Figur 5.42
Skønnet effekt af stigende uddannelsesniveau



Kilde: Egne beregninger.

Uddannelse

Et stigende uddannelsesniveau blandt de efterlønsberettigede må som udgangspunkt ventes at trække i retning af en lavere udnyttelsesgrad, idet personer med en længere uddannelse generelt har en lavere udnyttelsesgrad end personer med en kortere uddannelse. Effekten kan blandt andet afspejle, at personer med en højere uddannelse generelt har en højere indkomst som erhvervsaktiv og derfor oplever en lavere kompensationsgrad ved overgang til efterløn. Endvidere har personer med længere uddannelse typisk en højere pensionsopsparing og kan dermed være mere tilbøjelige til at udskyde overgang til efterløn, mens indkomsteffekten kan trække i den modsatte retning, jf. ovenfor.

Konkret har uddannelse dog ikke nogen stor effekt på antallet af efterlønsmodtagere fremadrettet, *jf. figur 5.42*, idet den negative effekt af uddannelse på udnyttelsesgraden i vidt omfang opvejes af en positiv effekt på bidragsgraden. Det skyldes blandt andet, at ufaglærte, hvis bidragsgrad er mindre end gennemsnittet for alle uddannelsesgrupperne, i fremtiden vil udgøre en mindre andel af befolkningen. Samtidig vil fx faglærte, som har en høj bidragsgrad, udgøre en større andel af befolkningen[12].

I fremskrivningen af antallet af efterlønsmodtagere antages det, at ændringer i uddannelsesniveauet påvirker den samlede bidrags- og udnyttelsesgrad, men med et gennemslag, der er mindre end proportionalt (jf. diskussionen i *kapitel 6* om sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse). Denne antagelse har dog ingen særlig betydning for fremskrivningen.

Frafald

Fra indmeldelsestidspunktet og frem til efterlønsalderen reduceres antallet af efterlønsberettigede som følge af frafald fra ordningen, idet en vis andel af de personer, der oprindeligt har valgt at bidrage til ordningen, vil overgå til førtidspension, dø, udvandre eller af anden grund ophøre med at bidrage. Samlet set antages det i fremskrivningerne, at godt 20 pct. af de 30-årige bidragsydere falder fra, inden de når efterlønsalderen. Denne andel stiger svagt med tiden som følge af indekseringen af pensions- og efterlønsalderen på grund af øget frafald til førtidspension. I modsat retning trækker en lavere dødelighed.

Fortrydelsesordningen

Fortrydelsesordningen i Velfærdsaftalen giver personer med langt a-kassemedlemskab mulighed for at tilmelde sig efterlønsordningen op til 15 år før efterlønsalderen. Det vurderes, at fortrydelsesordningen i 2030 øger antallet af efterlønsmodtagere med ca. 4.000 personer og på langt sigt med knap 1.500 personer.

Midlertidigt skattenedslag for 60-64-årige

En mindre del af faldet i antal efterlønsmodtagere siden 2008 skal ses i lyset af det midlertidige skattenedslag for 60-64-årige, der arbejder i fuldtidsjob frem til pensionsalderen. Virkningen mindskes herefter gradvist frem mod 2016, hvor skattenedslaget er helt udfaset. Det midlertidige skattenedslag har således ikke nogen varig virkning på antallet af efterlønsmodtagere.

[12] Udviklingen i befolkningens uddannelsessammensætning medfører i praksis, at stigningen i andelen med en videre gående uddannelse dominerer frem mod 2050, hvilket trækker ned i antallet af efterlønsmodtagere. Herefter medfører uddannelsesmålsætningen om, at mindst 95 pct. af befolkningen skal have en mindst en ungdomsuddannelse, en stigende andel af faglærte i efterlønsalderen, hvilket trækker antallet op. På langt sigt opvejer disse effekter omtrent hinanden.

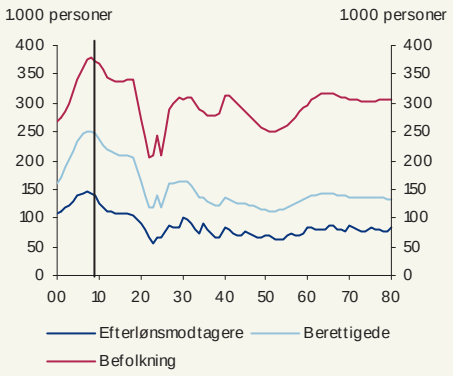
5A. Fremskrivning af antal efterlønsmodtagere

5A.1 Fremskrivning af antallet af efterlønsberettigede

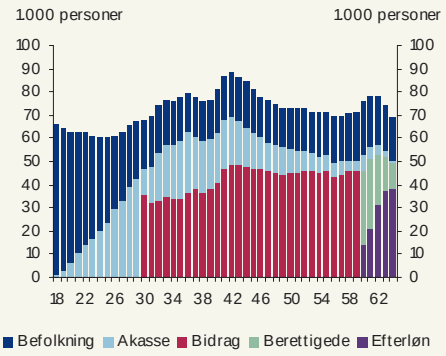
Antallet af efterlønsberettigede fordelt på hvert af de fem alderstrin i efterlønsordningen fremskrives på baggrund af DREAM's befolknings- og uddannelsesprognose (2010) opdelt på køn, alder og uddannelsesgruppe, samt antagelser omkring andelen af befolkningen, der vælger at bidrage til efterlønsordningen (*bidragsgraden*). Der tages blandt andet højde for frafald blandt de personer, der bidrager til efterlønsordningen, samt tilgang til efterlønsordningen gennem den såkaldte fortrydelsesordning.

Under de anvendte forudsætninger falder antallet af berettigede frem mod 2018, *jf. figur 5A.1*. Det afspejler, at der er frem mod 2018 er lidt færre bidragsydere blandt de generationer, der er i efterlønsalderen, *jf. figur 5A.2*. Fra 2019 til 2022 hæves efterlønsalderen årligt med ½ år. Det bevirker, at kun en halv årgang bliver efterlønsberettiget om året, mens en hel årgang overgår til folkepension, og antallet af efterlønsberettigede reduceres derved midlertidigt. På lidt længere sigt stabiliseres antallet af berettigede omkring 130.000 personer.

Figur 5A.1
Antal berettigede og efterlønnere



Figur 5A.2
Befolkningen i alderen 18-64 år anno 2008



Kilde: Pensionsstyrelsen, DREAM, Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger.

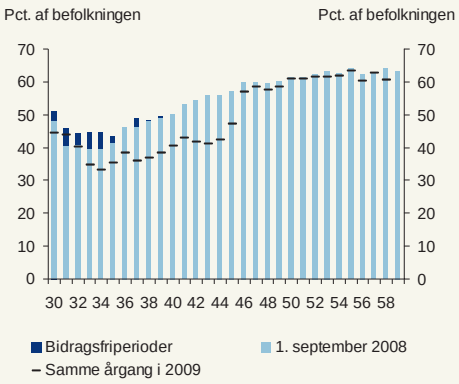
5A.1.1 Bidragsgraden

Der er en klar tendens til at de yngre generationer i mindre grad betaler efterlønsbidrag end de ældre. Det skal ses i lyset af, at de reformer af efterlønsordningen, der er gennemført, har øget selvfinansieringsgraden for de unge årgange.

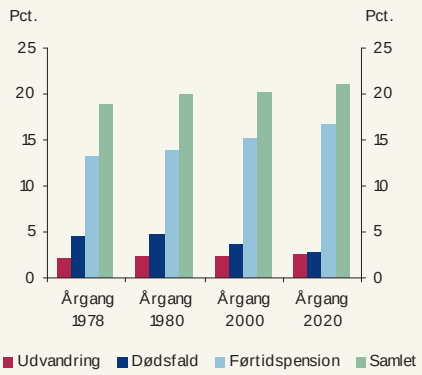
Efterlønsfremskrivningen tager udgangspunkt i de personer, der i 2008 bidrog til efterlønsordningen, *jf. figur 5A.3*[1]. Beregningen for de kommende bidragsydere tager udgangspunkt i tilmeldingstilbøjeligheden for de 30-årige i 2008, hvor 51 pct. af alle de 30-årige bidrog til efterlønsordningen. De 30-årige i 2008 var den første årgang, for hvem Velfærdsaftalens ændringer af efterlønsordningen var fuldt indfaset. Det indebar blandt andet krav om, at indbetaling af efterlønsbidrag skal påbegyndes senest fra det 30. år. På den baggrund vurderes det, at de allerede vedtagne reformer er afspejlet i de 30-åriges bidragsgrad.

Dertil kommer virkningen fra Forårspakke 2.0, som indebærer en nedsættelse af fradragsværdien af ligningsmæssige fradrag, herunder efterlønsbidrag, og som skønnes at medføre et fremadrettet fald i bidragsgraden på ca. 1½ pct.

Figur 5A.3
Bidragydere til efterlønsordningen 2008



Figur 5A.4
Frafald frem mod efterlønsalderen for forskellige årgange af bidragsydere



Anm.: For personer, som er ældre end 40 år, er antallet af bidragydere baseret på Pensionsstyrelsens opgørelse, mens der for de yngre personer er taget højde for bidragsfri perioder. Personer regnes som værende i bidragsfri periode, hvis de forudgående har betalt til efterlønsordningen, men ikke har indbetalt pr. 1. september 2008 og ikke har fået deres indbetalte efterlønsbidrag tilbagebetalt.
Kilde: Pensionsstyrelsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger på baggrund af Lovmodellen.

[1] Antallet af bidragsydere opgøres af Pensionsstyrelsen pr. 1. september i et givet år. A-kasserne oplyste i løbet af 2008 medlemmerne om deres individuelle rettigheder til bidragsfri perioder eller pauser i bidragsbetalingen. I 2009 benyttede mange sig af muligheden for bidragsfri perioder, og en stor andel af de 32-45-årige bidrog således ikke til efterlønsordningen. Bidragsprofilen for 2009 giver derfor ikke et retvisende billede af bidragstilbøjeligheden. Også i 2008 benyttede et antal sig af muligheden for bidragsfri perioder eller pauser, og i løbet af året har i alt knap 36.000 personer på 30 år bidraget til efterlønsordningen, mens knap 33.000 30-årige personer er registreret som betalere den 1. september. Der tegner sig samme billede for de 31-35-årige i 2008. Fremskrivningen indregner personer, som var i efterlønsordningen i 2008, men som afholdt bidragsfri periode pr. 1. september 2008.

5A.1.2 Frafald blandt bidragsyderne

I fremskrivningen er der taget højde for at personer, der indbetaler til efterlønsordningen kan udtræde ved død, overgang til førtidspension eller udvandring. Udvandringen opvejes delvist af, at der tages højde for den genindvandring, der sker senest tre år efter udvandringstidspunktet.

Dødeligheden og tilgangsfrekvenserne til førtidspension er beregnet specifikt for efterlønsbidragsydere. Fremadrettet øges frafaldet til førtidspension for hver generation i takt med, at efterlønsalderen hæves, mens dødeligheden forudsættes at falde på linje med udviklingen i befolkningen, hvilket dæmper frafaldet en smule. Samlet set falder godt 1/5 af de oprindelige (30-årige) bidragsydere fra frem mod efterlønsalderen, *jf. figur 5A.4*.

5A.1.3 Fortrydelsesordningen

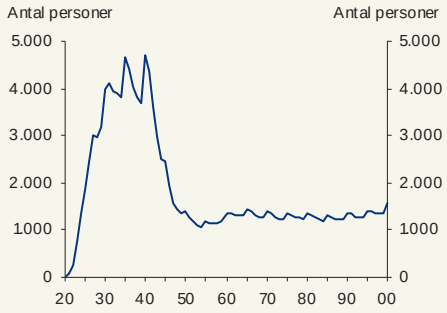
Med Velfærdsaftalen indførtes en fortrydelsesordning, som giver personer, der i første omgang har fravalgt at indbetale efterlønsbidrag, mulighed for at tilmelde sig efterlønsordningen efterfølgende. Fortrydelsesordningen gælder for alle, der har været medlem af en a-kasse, seneste fra det 24. år, eller har været indmeldt i en a-kasse siden 1997. Det er et krav for at opnå ret til efterløn gennem fortrydelsesordningen, at der indbetales efterlønsbidrag i mindst 15 år.

I fremskrivningen antages for hver årgang, at 12 pct. af de a-kasse-medlemmer, der ikke indbetaler efterlønsbidrag, og som er berettiget via fortrydelsesordningen, tilmelder sig fortrydelsesordningen. Da Velfærdsaftalen blev indgået, var det antagelsen, at 20 pct. ville benytte sig af fortrydelsesordningen. Andelen er nedjusteret i lyset af, at omkring 15.000 personer har anvendt fortrydelsesordningen i perioden 2007-09.

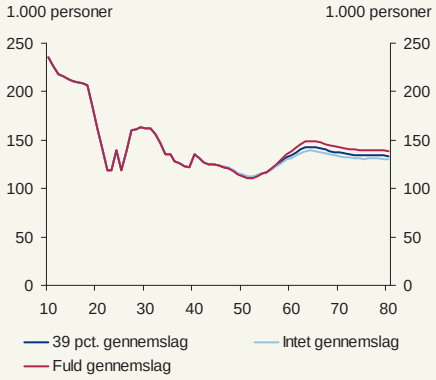
Fortrydelsesordningen bidrager isoleret set til at øge antallet af efterlønsmodtagere med omkring 4.000 personer (svarende til godt 5 pct. af efterlønsmodtagerne) i perioden 2030-40. Tilgangen fra fortrydelsesordningen falder på sigt til et niveau på knap 1.500 personer i takt med, at færre personer får mulighed for at benytte ordningen, *jf. figur 5A.5*[2].

[2] Det skyldes, at der er relativt mange personer, som i 2008 ikke bidrog til efterlønsordningen, der har mulighed for at benytte fortrydelsesordningen, fordi de er indmeldt i en a-kasse før 1997. I takt med at disse aldersgrupper bliver ældre, og det kun er personer, der er indmeldt i en a-kasse fra det 24. år, som kan benytte sig af fortrydelsesordningen, falder benyttelsen.

Figur 5A.5
Antal personer blandt efterlønsmodtagerne, der har benyttet sig af fortrydelsesordningen



Figur 5A.6
Effekt af uddannelse på antallet af efterlønsberettigede



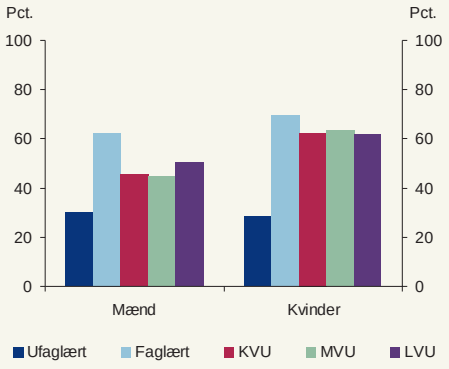
Kilde: Egne beregninger.

5A.1.4 Uddannelseseffekter

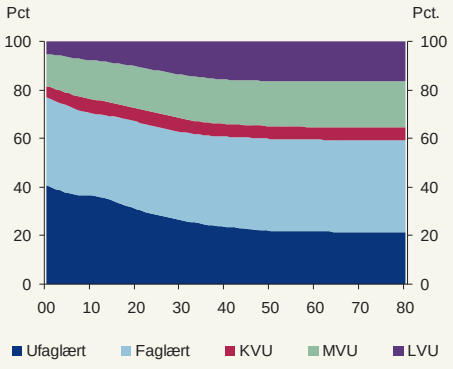
Antallet af efterlønsberettigede fremskrives fordelt på fem uddannelseskategorier og køn. Tages der fuld højde for befolkningens ændrede uddannelsessammensætning, vil antallet af berettigede fra 2050 til 2100 være op mod 10.000 personer højere i forhold til den rene demografiske fremskrivning uden uddannelsesgennemslag, *jf. figur 5A.6*.

Det skyldes blandt andet, at ufaglærte, hvis bidragsgrad er mindre end gennemsnittet, i fremtiden vil udgøre en mindre andel af befolkningen, *jf. figur 5A.7* og *5A.8*. Samtidig vil fx faglærte, som har en høj bidragsgrad, udgøre en svagt stigende andel af befolkningen. I fremskrivningen anvendes et uddannelsesgennemslag på 39 pct., jf. kapitel 6. Det øger isoleret set antallet af berettigede med godt 3.500 personer i 2065 og frem.

Figur 5A.7
Bidragstilbøjelighed 2008



Figur 5A.8
Befolkningsprognose, uddannelsesfordelt



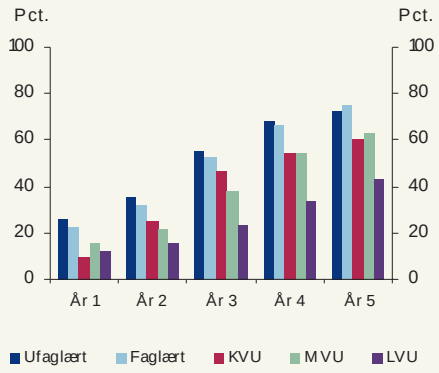
Kilde: Pensionsstyrelsen og DREAM's uddannelsesfordelte befolkningsprognose (2010).

5A.2 Fremskrivning af udnyttelsesgraden

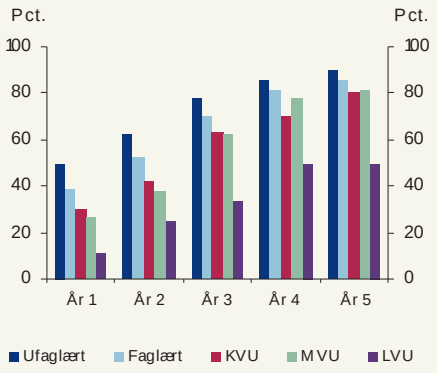
Med en fremskrivning af antallet af efterlønsberettigede fordelt på køn, alder og uddannelsesgruppe kan det faktiske antal efterlønsmodtagere bestemmes ud fra antagelser omkring udnyttelsesgraden inden for hver gruppe.

Fremskrivningen af udnyttelsesgraderne tager udgangspunkt i den observerede udnyttelse af efterlønsordningen i 2008. Dvs. udnyttelsesgraderne blandt generationerne født i årene 1943-1948, som på det tidspunkt var i efterlønsalderen. De anvendte udnyttelsesgrader er illustreret i *figur 5A.9* og *5A.10*.

Figur 5A.9
Uddannelsesfordelte udnyttelsesgrader, mænd 2008



Figur 5A.10
Uddannelsesfordelte udnyttelsesgrader, kvinder 2008



Kilde: Lovmodellen.

Fremskrivningen af udnyttelsesgraderne er overordnet set baseret på antagelser omkring effekten af følgende faktorer:

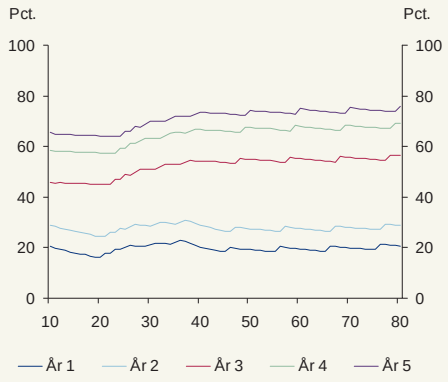
- Stigende selvfinansiering – dvs. effekter af 1998/99-reformen og forlængelsen af bidragsperioden fra 25 til 30 år i forbindelse med Velfærdsaftalen mv.
- Forventet antal år på pension – dvs. effekten af stigende levetid samt Velfærdsaftalens indeksering af efterløns- og folkepensionsalderen.
- Stigende pensionsformuer.
- Ændret sammensætning blandt de efterlønsberettigede – dvs. ændret uddannelses- og kønssammensætning, hvor primært førstnævnte har betydning.

Dertil kommer effekten af skattenedslaget for de 60-64-årige, som fra 2008 til 2012 antages at reducere udnyttelsesgraden med 2 pct.-point. Skattenedslaget udfases efterfølgende frem til 2016 og har derfor ikke nogen varig effekt på udnyttelsesgraden.

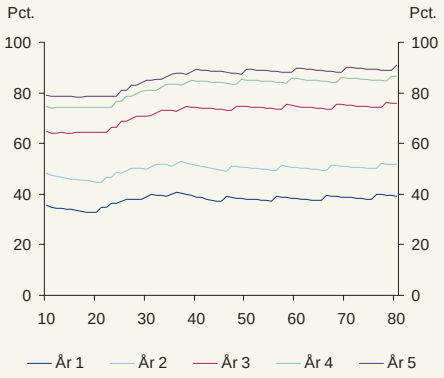
Udviklingen i de tre førstnævnte faktorer er beregnet for hver generation og driver den fremadrettede udvikling i udnyttelsesgraderne for hver årgang og for hvert af de fem efterlønsår. Virkningen af hver faktor er med nogen usikkerhed anslået på baggrund af tidligere anvendte metoder til vurdering af arbejdsudbudsvirkningerne af regelændringer, *jf. boks 5A.1, 5A.2* og *5A.3*, samt en kalibreret version af den teoretiske model, der er nærmere beskrevet i *appendiks 5B.*

Samlet set indebærer fremskrivningen, at udnyttelsesgraderne for begge køn og for alle alderstrin er omtrent uændrede frem til 2020, *jf. figur 5A.11 og 5A.12*, hvilket dækker over en række modsatrettede effekter. I opadgående retning trækker primært den øgede selvfinansiering, mens den stigende restlevetid, som – med gældende regler – først fra 2024 bliver modsvaret af stigende folkepensionsalder, trækker ned.

Figur 5A.11
Udviklingen i udnyttelsesgraderne 2010-2080, mænd



Figur 5A.12
Udviklingen i udnyttelsesgraderne 2010-2080, kvinder



Kilde: Egne beregninger.

Velfærdsaftalen indebærer, at efterløns- og folkepensionsalderen fra 2020 til 2040 stiger hurtigere end restlevetiden og dermed reduceres antallet af år på almindelig folkepension. Dette trækker sammen med den fortsatte stigning i selvfinansieringsgraden op i udnyttelsesgraderne, mens stigende uddannelsesniveau og pensionsformuer overordnet set trækker ned[3], således at udnyttelsesgraderne samlet set stiger med godt 8 pct.-point fra 2018 til 2040, *jf. tabel 5A.1*.

Den aggregerede udnyttelsesgrad påvirkes også af ændringer i kønsfordelingen, som i forhold til 2008 giver en større andel af kvinder blandt de efterlønsberettigede. Denne ændring trækker isoleret set den aggregerede udnyttelsesgrad op med godt 1 pct.-point.

[3] Pensionsformuer antages at reducere udnyttelsesgraden på de to første alderstrin, mens effekten er svagt positiv på de resterende tre. Den asymmetriske virkning afspejler pensionsformues betydning for 1) modregningen i efterlønsydelse ved tilgang til ordningen på de to første efterlønsår og 2) muligheden for at supplere efterløn med pensionsudbetalinger og derved op en højere samlet dækningsgrad, jf. nedenfor.

Tabel 5A.1
Dekomponering af udviklingen i udnyttelsesgraden

Ændring i forhold til 2008	2018	2030	2040	2080
Marginal effekt af:		**Pct.-point**		
Køn	0,2	0,2	0,5	0,3
Selvfinansiering	1,6	3,8	4,7	5,0
Antal år på folkepension	-2,4	1,5	3,6	5,4
Pensionsformue	-0,3	-0,6	-1,0	-1,3
Uddannelse	-0,1	-0,3	-0,8	-1,4
Samlet	**-0,8**	**4,7**	**7,0**	**8,1**

Anm.: Effekterne er beregnet i forhold til den samlede standardiserede udnyttelsesgrad. Dvs. aggregeret over køn og alderstrin.
Kilde: Egne beregninger.

Fra 2040 og frem er virkningerne af den højere selvfinansiering stort set fuldt indfaset, og samtidig er størstedelen af arbejdsmarkedspensionerne modnet, således at disse to faktorer ikke bidrager til yderligere ændringer i udnyttelsesgraden. Derimod trækker den fortsatte – om end svage – reduktion i antallet af år på folkepension op i udnyttelsesgraderne, mens det stigende uddannelsesniveau trækker ned.

Tabel 5A.2
Samlet sæt af antagelser bag fremskrivningen af udnyttelsesgraderne

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	Standard-metode	Kalibreret model
Marginaleffekt af:	Gennemslag (andel af proportional effekt)						
Uddannelse	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39	0 til1	-
	Pct.-point						
Selvfinansiering[1)]	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3½ til 5½	5
Antal år på folkepension[2)]	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-6 til 0	-
Pensionsformue[3)]	-5,0	-5,0	1,5	1,5	1,5	-7½ til -2½[4)]	-7[4)]
Implicit effekt på tilgangsfrekvensen[5)]							
Selvfinansiering[1)]	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Antal år på folkepension[2)]	-3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Pensionsformue[3)]	-5,0	0,0	6,5	0,0	0,0	-	-

1) Per 100 dagpengedage (inkl. merforrentning).
2) Det forventede antal år på pension er beregnet som restlevetiden ved folkepensionsalderen.
3) Mio. kr. (vækst og inflationskorrigeret)
4) År 1 og 2.
5) Tilgangsfrekvensen er defineret som andelen af de berettigede (bevisholdere og efterlønmodtagere), som går på efterløn på det pågældende alderstrin.

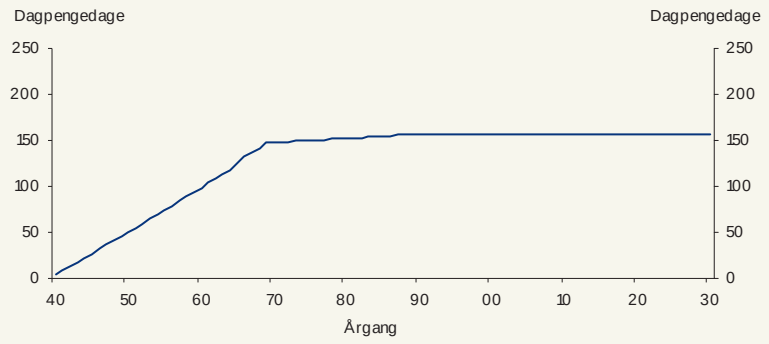
Det samlede sæt af antagelser bag fremskrivningen af udnyttelsesgraden er opsummeret i *tabel 5A.2*. I den forbindelse er antagelserne omregnet til en implicit effekt på tilgangsfrekvensen på de forskellige alderstrin. Denne omregning illustrerer, hvordan den asymmetriske effekt af pensionsformuen medfører en ændring i tilbagetrækningsmønstret, således at en del af de efterlønsberettigede vælger først at gå på efterløn, efter de opfylder to-årsreglen.

5A.2.1 Selvfinansiering

Indfasningen af 1998/99 reformen og Velfærdsaftalen fra 2006 samt reduktionen i skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag, som gennemføres i 2012-19, betyder, at selvfinansieringen efter skat stiger fra godt 40 dagpengedage for generationen født i 1948, som havde mulighed for at gå på efterløn fra 2008, til godt 165 dagpengedage for generationerne født fra og med 1989, som under Velfærdsaftalen når efterlønsalderen fra midten af 2050'erne, *jf. figur 5A.13*.

Bidragene til efterlønsordningen forrentes implicit med satsreguleringen, som historisk har ligget under afkastet på fx pensionsopsparinger. Idet det antages, at mulige alternative placeringer har en forrentning på 2 pct.-point over satsreguleringen, stiger selvfinansieringen i efterlønsordningen til godt 210 dagpengedage på sigt.

Figur 5A.13
Udviklingen i selvfinansieringen



Kilde: Egne beretninger.

Den stigende selvfinansieringsgrad må ventes at have to effekter. Den ene er, at det er relativt mindre attraktivt for yngre generationer at tilmelde sig efterlønsordningen, fordi de skal indbetale efterlønsbidrag i flere år end de ældre generationer. Denne effekt er allerede set i tallene i form af en lavere bidragsgrad for de yngste generationer.

Omvendt betyder den stigende selvfinansiering, at de personer, som har valgt at tilmelde sig ordningen (eller blive i ordningen), må antages i gennemsnit at have en større sandsynlighed for at ville udnytte ordningen end i dag. Hidtil har det været sådan, at hvis man i forvejen er medlem af en A-kasse, har det været en meget god forretning at betale til efterlønsordningen, også selvom man ikke havde tænkt sig at bruge efterlønsretten til at få efterløn, fordi man ved at betale efterlønsbidrag i få år kan få udbetalt den skattefri præmie, som kan udgøre op til 150.000 kr. skattefrit.

Dette vil i væsentligt mindre omfang være tilfældet fremadrettet, og når de nye betalingsregler er fuldt indfaset (dvs. for de unge grupper), er det ikke længere nogen særlig god forretning kun at bruge efterlønsordningen til at få den skattefri præmie. Derfor må dem, der i fremtiden har betalt i de fulde 30 år, antages at ville have en større tendens til at bruge efterlønsretten til at få efterløn, *jf. appendiks 5B.*

I fremskrivningen er det konkret antaget, at en stigning i selvfinansieringsgraden på én dagpengedag (inkl. merforrentning) vil øge udnyttelsesgraden på sigt med 0,03 pct.-point. Denne størrelsesorden er forsigtigt sat i lyset af kompensationsgradsberegningen i *boks 5A.1*, samt simuleringerne foretaget i *appendiks 5B*. Selvfinansieringen trækker dermed isoleret set op med knap 4 pct.-point i 2030 og 5 pct.-point på sigt.

Boks 5A.1
Selvfinansiering og udnyttelsesgraden: en kompensationsgradsberegning

I forbindelse med Velfærdsaftalen fra 2006 er virkningen af den forlængede bidragsperiode fra 25 til 30 år bl.a. vurderet med udgangspunkt i en såkaldt kompensationsgradsberegning. Dvs. hvor ændringen i antallet af efterlønsmodtagere beregnes ud fra den effektive efterlønsydelse relativt til en typisk disponibel indkomst for en beskæftiget.

I forhold til efterlønsordningen gennemføres en sådan beregning ved forsimplet at betragte beslutningerne om først at bidrage til efterlønnen og senere at udnytte ordningen som én beslutning. Den effektive ydelse kan således beregnes som den egentlige efterlønsydelse korrigeret for pensionsmodregninger fratrukket de samlede bidrag (selvfinansieringen) fordelt ud over efterlønsperioden. Dvs. en beregning svarende til:

Effektiv ydelse = Efterlønsydelse – (Samlet bidrag / Efterlønsperiode)

Fra generation 1964 som i alt skal bidrage til efterlønsordningen i 25 år, til generation 1978, som efter Velfærdaftalen skal bidrage i 30 år, medfører ændringen i bidragsperioden samlet set en reduktion i den effektive kompensationsgrad på 5 pct.[1]. Det reducerer skønsmæssigt andelen af befolkningen på efterløn med ½-1 pct.-point[2].

Bidragsgraden for de to generationer i 2008 var på hhv. 56 og 48 pct., og anslås det konservativt, at omkring halvdelen af faldet i bidragsgraden på 8 point afspejler den længere bidragsperiode (mens resten afspejler forskelle i årgangenes uddannelsesniveau, fremtidige pensionsformuer, at man skal starte fra 30 år mv.), medfører faldet isoleret set en reduktion i andelen af befolkningen på efterløn på ca. 2 pct.-point[3]. Da faldet i andelen af efterlønsmodtagere samlet svarer til ½-1 point af befolkningen indebærer forudsætningerne, at en stigende udnyttelsesgrad isoleret set øger andelen på efterløn med 1-1½ pct. point af befolkningen. Det svarer til, at udnyttelsesgraden skønsmæssigt stiger med 2-3 pct.-point af de berettigede.

Målt i dagpengedage øger en forlængelse af bidragsperioden på 5 år selvfinansieringen med i alt 35 dagpengedage (56 dagpengedage inkl. merforrentning). Stigningen i udnyttelsesgraden på 2-3 pct.-point svarer derfor til ca. 3½ -5½ pct.-point pr. 100 dagpengedage (inkl. merforrentning). Der er i fremskrivningen anvendt et konservativt skøn på 3½ pct.-point pr. 100 dagpengedage.

Illustrativt eksempel: Antag at det i udgangspunkter er 50 ud af hver 100 personer, der bidrager til efterlønsordningen. Af de 50 ender 25 med at bruge ordningen til at hæve skattefri præmie, mens 25 går på efterløn. Antag endvidere, at egenbetalingen hæves med 35 dagpengedage svarende til knap 27.000 kr. (2011 niveau), og at det som følge heraf fremover kun er 46 ud af 100, der vælger at bidrage til efterlønnen. Forudsætningerne i fremskrivningen indebærer, at det især er personer med relativt høj sandsynlighed for rent faktisk at bruge ordningen, der fortsætter med at bidrage. Konkret svarer antagelserne til, at af de 4, der ikke længere tilmelder sig, er der 3, der i sidste ende ville have brugt ordningen til at modtage skattefri præmie, og 1 der ville være gået på efterløn. Dermed er der 24 af 46, der ender med at gå på efterløn, dvs. udnyttelsesgraden stiger fra 50 pct. af de berettigede til ca. 52 pct.

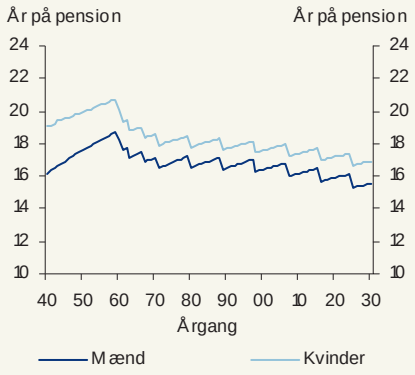
Anm.: 1) Kompensationsgraden er defineret som den effektive ydelse en person kan opnå på efterlønsordningen relativt til en typisk disponibel indkomst for en beskæftiget. Den effektive ydelse er beregnet som gennemsnittet af efterlønsydelsen ved hhv. 3 og 5 års efterløn efter skat og fratrukket pensionsmodregning baseret på medianformuen. 2) Der er antaget en semielasticitet for arbejdsudbuddet på 0,1 hhv. 0,2. 0,1 er standardantagelsen, mens 0,2 ofte benyttes ved større ændringer. 3) Ved en udnyttelsesgrad på godt 50 pct. Den kalibrerede model i *appendiks 5B* peger på, at ca. 3-5 pct.-point af faldet i bidragsgraden mellem de to årgange afspejler den længere bidragsperiode.
Kilde: Egne beregninger.

5A.2.2 Stigende antal år på pension

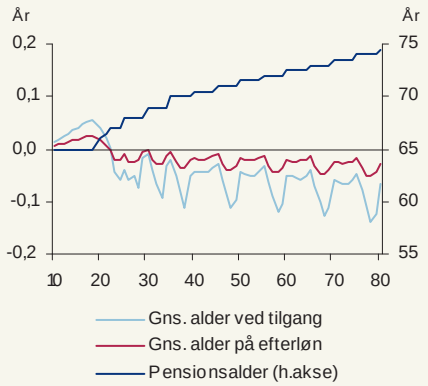
Historisk er befolkningens levetid steget, mens folkepensionsalderen fra 2004 blev nedsat fra 67 til 65 år, hvilket har resulteret i et stigende antal år på almindelig folkepension. Dette kan isoleret set have begrænset tilskyndelsen til at udnytte efterlønsordningen, idet personer, som nærmer sig tilbagetrækningsalderen har kunnet se frem til et stigende antal raske år uden for arbejdsmarkedet, selv om de ikke bruger efterlønsordningen.

Denne stigning i det forventede antal år på folkepension forventes at fortsætte frem til 2018, hvor generation 1958 når efterlønsalderen – med udsigt til knap 19 på folkepension for mænd og knap 21 år på folkepension kvinder, *jf. figur 5A.14.*

Figur 5A.14
Forventet antal år på folkepension



Figur 5A.15
Marginalvirkning på tilbagetrækningsalderen til efterløn ved effekt af antal år på pension



Anm.: Antal år på folkepension er beregnet som restlevetiden ved folkepensionsalderen.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Med Velfærdsaftalen hæves efterlønsalderen fra 2019, så den er 64 år i 2030, hvor folkepensionsalderen samtidig er øget til 68 år. Dette afspejler delvist den ventede fortsatte forbedring af de ældste aldersgruppers helbred og restlevetid, men forøgelsen af efterlønsalderen med fire år fra 2019 til 2030 er større end den ventede stigning i restlevetiden for 60-årige på ca. 1½ år i samme periode.

Fra generation 1958 (der kan gå på efterløn i 2018) reduceres antallet af år på folkepension således med ca. 2½ år frem til det tidspunkt, hvor generation 1968 når efterlønsalderen. På den baggrund må man forvente, at nogle af de efterlønsberettigede vil kompensere for den stigende folkepensionsalder ved i højere grad at udnytte efterlønsordningen.

I Fremskrivningen er det konkret antaget, at en stigning på ét år i det forventede antal år på folkepension vil reducere udnyttelsesgraden med 3 pct.-point, hvilket formentlig er et konservativt skøn, *jf. boks 5A.2*. Dette trækker ned i udnyttelsesgraden frem mod 2018 med i alt 2½

pct.-point. Derfra vender udviklingen således, at udnyttelsesgraden isoleret set øges med 6 pct.-point på sigt i forhold til niveauet i 2008.

At virkningen er konservativt sat, fremgår endvidere af, at en forøgelse af efterløns- og folkepensionsalderen med 1 år med de anvendte forudsætninger kun vil øge den gennemsnitlige alder ved overgang til efterløn med ca. 0,06 år.

Ovenstående antagelse bevirker, at tilbagetrækningstidspunktet implicit knyttes til den forventede restlevetid, idet en længere restlevetid alt andet lige reducerer tilgangen til efterlønsordningen, hvorved tilbagetrækningstidspunktet for disse personer øges. Effekten er dog som nævnt begrænset, *jf. figur 5A.15*, idet den gennemsnitlige alder ved tilgangen til efterlønnen i fremskrivningen maksimalt påvirkes svarende til 0,15 år omkring 2040.

Boks 5A.2
Eksempel: Øget udnyttelse af efterlønsperioden som buffer ved stigende aldersgrænser

Den mulige stigning i udnyttelsesgraden ved en forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen med 1 år kan illustreres ved at se på to generationer med en laveste efterlønsalder på hhv. 60 og 61.

Alder	60 år	61 år	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år
Efterlønsalder							
60 år	EL 1-2	EL 1-2	EL 3-5	EL 3-5	EL 3-5	FP	FP
61 år	-	EL 1-2	EL 1-2	EL 3-5	EL 3-5	EL 3-5	FP

Anm.: "EL 1-2" = Efterløn på laveste sats i alle 5 år (91 pct.) og modregning i efterlønsydelsen på baggrund af pensionsformuen. "EL 3-5" = efterløn på højeste sats (100 pct.) og kun modregning i efterlønsydelsen på baggrund af visse pensionsudbetalinger. "FP" = Overgår til folkepension.

Personer, der ved en laveste efterlønsalder på 60 år går på efterløn som 60- eller 61-årige, kan med en laveste efterlønsalder på 61 år som udgangspunkt fortsat gå på efterløn som 61-årige og modtage samme ydelser (ydelserne kan endda være lidt større, fordi de kan modtage efterløn i stedet for folkepension i det 65. leveår). Man kan derfor som udgangspunkt forestille sig, at udnyttelsesgraden for de 61-årige ikke ændres af den forhøjede efterlønsalder.

Personer, der venter med at gå på efterløn til de har opfyldt to-årsreglen, dvs. typisk som 62-årige ved en laveste efterlønsalder på 60 år, kan med en laveste efterlønsalder på 61 år ventes at udskyde tilbagetrækningen, til de er 63 år. Men som udgangspunkt kan udnyttelsesgraden for de 63- og 64-årige samlet set være upåvirket af den højere efterlønsalder, fordi de reelt har samme tilbagetrækningsmulighed som før.

Konkret betyder det, at rykket i efterlønsalderen fra 60 til 61 år ikke behøver påvirke udnyttelsesgraden nævneværdigt for alderstrinnene 61, 63 og 64 år. Da 61 er det første år på efterløn under de nye regler, vil det medføre en stigning i udnyttelsesgraden for det første efterlønsår. Det samme gør sig gældende for de 63 og 64-årige svarende til det 3. og 4. efterlønsår, jf. nedenstående tabel.

Alder	60 år	61 år	62 år	63 år	64 år	65 år	Samlet[4)]
Efterlønsalder	Udnyttelsesgrad[1)]						
60 år	29	41	59	72	78	-	56
61 år[2)]	-	41	41	72	78	78	62
Implicit stigning[3)]	-	11	0	12	6	0	6

Anm.: 1) Udnyttelsesgrad i 2008. 2) Ved fastholdt adfærd for de 61, 63 og 64-årige. Adfærden på 2. og 5. efterlønsår antages (konservativt) ikke at blive påvirket af den højere aldersgrænse. 3) Implicit stigning fra 1. år ved den gamle aldersgrænse til 1. år ved den nye, osv.. 4) Simpelt gennemsnit.

En antagelse om uændret adfærd på disse alderstrin, der reelt ikke oplever ændrede vilkår som følge af den højere aldersgrænse, trækker isoleret set den samlede udnyttelsesgrad op med ca. 6 pct.-point. Derudover kan udnyttelsesgraden også stige på det nye 2. og 5. efterlønsår, idet nogle af dem, som ved en laveste efterlønsalder på 60 år valgte at trække sig tilbage som hhv. 62- eller 65-årige, med en laveste efterlønsalder på 61 år vil vælge at fastholde deres tilbagetrækningsalder på trods af de forhøjede aldersgrænser mv. I modsat retning trækker navnlig, at højere aldersgrænser i et vist omfang må antages at påvirke praksis og normer for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I efterlønsfremskrivningen er det konservativt lagt til grund, at effekten vil være ca. halvt så stor som i det viste eksempel.

5A.2.3 Stigende pensionsformuer

Op gennem 1990'erne blev brugen af arbejdsmarkedspension udbredt til store dele af det danske arbejdsmarked, hvilket satte gang i opbygningen af private pensionsformuer. Stigningerne i indbetalingsperioderne og de gennemsnitlige pensionsbidrag medfører fremadrettet en stigning i den gennemsnitlige pensionsformue ved indgangen til efterlønsalderen.

Udsigten til *større pensionsformuer* kan isoleret set betyde, at flere af de efterlønsberettigede vil udskyde efterlønnen i mindst 2 år for at undgå pensionsmodregning i efterlønnen, *jf. boks 5A.3*. Omvendt vil større pensionsformuer også øge muligheden for – gennem påbegyndt udbetaling af pension i efterlønsperioden trods eventuel modregning i efterlønsydelsen – at opnå en højere samlet dækningsgrad i forhold til tidligere indkomst. Konkret er det i dag ca. ¼ af efterlønsmodtagere, der får udbetalt pension, *jf. tabel 5A.3*, og andelen har været stigende.

Tabel 5A.3
Andel af de 60-64-årige efterlønsmodtagere, der samtidig modtager private pensionsudbetalinger fordelt på alder og uddannelse, 2009

	Højeste fuldførte uddannelse			Samlet
	Grundskole/Ingen	Grundskole/Ingen	Grundskole/Ingen	
Alder pr. 31/12-2009		**Pct.**		
60	23,3	29,8	36,2	28,8
61	24,7	27,9	37,8	28,7
62	23,7	26,7	30,8	26,5
63	21,0	25,6	30,5	25,1
64	18,6	25,9	30,8	24,4
60-64-årige i alt	**21,6**	**26,6**	**32,0**	**26,0**

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Konkret skønnes det derfor, at stigende pensionsformuer påvirker udnyttelsesgraderne asymmetrisk på tværs af efterlønsalderstrinnene, således at en stigning i generationens gennemsnitlige pensionsformue på 1 mio. kr. (vækst og inflationskorrigeret) medfører et fald i udnyttelsesgraden 5 pct.-point på de to første efterlønsår, mens det medfører en marginal stigning på ¼ pct.-point på de 3 sidste efterlønsår.

Med disse antagelser reducerer de stigende pensionsformuer isoleret set udnyttelsesgraden med godt 1 pct.-point frem til 2030 og med 2½ pct.-point på sigt.

Boks 5A.3
Pensionsformuer og udnyttelsesgraden: en kompensationsgradsberegning

I lighed med boks 5A.1 kan effekten af ændrede pensionsformuer på brugen af efterlønnen evalueres igennem en kompensationsgradsberegning. Udgangspunktet er, at personer, som vælger at gå på efterløn i de første to år i efterlønsperioden bliver modregnet i efterlønsydelsen svarende til 60 pct. af deres pensionsformue omregnet til løbende ydelser[1)].

I praksis betyder dette, at en stigning i pensionsformuen fra 1 til 2 mio. kr. medfører en modregning i efterlønsydelsen på 30.000 kr. om året svarende til en reduktion i kompensationsgraden[2)] på knap 25 pct.

En reduktion i kompensationsgraden af denne størrelsesorden reducerer skønsmæssigt andelen af befolkningen på efterløn på de to første efterlønsår med 2½-5 pct.-point. Antages ¼-½ af virkningen at udmønte sig igennem en lavere bidragsgrad og resten fra lavere udnyttelsesgrad, svarer effekten til et fald i udnyttelsesgraden på første og andet efterlønsår på ca. 2½-7½ pct.-point.

I fremskrivningen er antaget et gennemslag på 5 pct.-point, dvs. midt i ovennævnte interval. Et gennemslag på 5 pct.-point svarer til, at en stigning i den gennemsnitlige pensionsformue fra 1 til 2 mio. kr., der reducerer efterlønsydelsen med 30.000 kr. om året, får udnyttelsesgraden på de to første efterlønsår til at falde fra ca. 35 pct. til ca. 30 pct. af de berettigede, dvs. med ca. 3.000 personer (2008-niveau).

I modsat retning trækker, at stigende pensionsformuer generelt trækker i retning af tidligere tilbagetrækning. På de sidste tre efterlønsår foretages der kun modregning i efterlønsydelsen for visse pensionsudbetalinger, hvorved kompensationsgraden derfor kun påvirkes ved et aktivt valg om at starte udbetalingen af disse pensioner, og ikke direkte af beslutningen om at gå på efterløn.

Dermed kan de stigende pensionsformuer på disse alderstrin tænkes at trække i retning af en større udnyttelse af efterlønnen, dels fordi visse pensioner kan hæves uden modregning, dels fordi større pensionsformue giver mulighed for at øge det disponible rådighedsbeløb ved at nedbringe opsparing eller friværdi i egen bolig mv. Den forudsatte stigning i udnyttelsesgraden på 3.-5. efterlønsårgang svarer til, at antallet af efterlønsmodtagere på 3.-5. efterlønsårgang er upåvirket af stigende pensionsformuer, når det ovennævnte fald i bidragsgraden og stigningen i udnyttelsesgraden ses under ét (fordi øget udnyttelse opvejer den lavere bidragsgrad).

1) Modregningen starter først over et bundfradrag på 13.800 kr. (2011 niveau). Der er antaget en semi-elasticitet på arbejdsudbud på 0,1 hhv. 0,2 (den ekstensive margin). 2) defineret som beskrevet i boks 5A.1 3) Der henvises desuden til SFI rapporten "En effektmåling af efterlønsreformen af 1999" (2009).

Kilde: Egne beregninger.

5A.2.4 Uddannelse

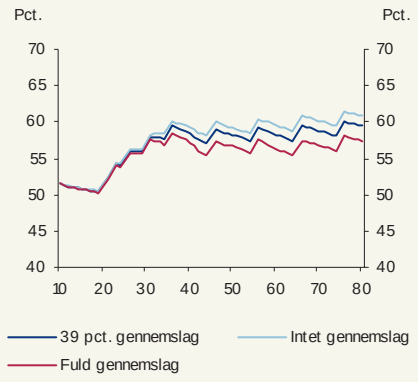
Historisk har der været en kraftig stigning i befolkningens uddannelsesniveau. En udvikling, som skyldes, at en stigende andel af de yngre generationer har opnået en uddannelse udover folkeskolen, og at disse generationer løbende har erstattet de ældre med et lavere uddannelsesniveau.

Denne udvikling vil også fortsætte fremadrettet – om end i langsommere takt. Dels fordi de yngste generationer på arbejdsmarkedet fortsat har opnået et højere uddannelsesniveau end de ældste, dels fordi en indfrielse af uddannelsesmålsætningerne kan øge uddannelsesni-

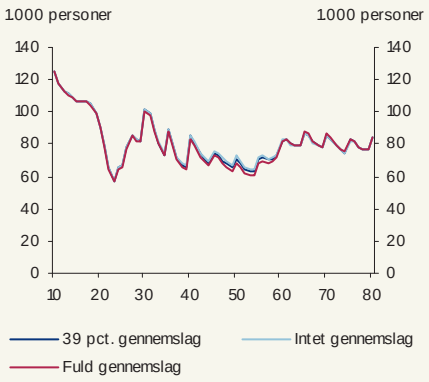
veauet yderligere, jf. kapitel 6. Et stigende uddannelsesniveau blandt de efterlønsberettigede kan potentielt medføre en lavere udnyttelsesgrad, idet personer med en længere uddannelse i dag har en lavere udnyttelsesgrad. I lighed med diskussionen i *kapitel 6* kan denne tværsnitssammenhæng dog ikke uden videre tages til indtægt for en kausal sammenhæng.

Konkret er det i fremskrivningen beregningsmæssigt antaget, at uddannelse slår igennem på den aggregerede bidrags- og udnyttelsesgrad svarende til 39 pct. af den fulde uddannelseseffekt, hvilket er konsistent med det historiske gennemslag af uddannelse beskrevet i *kapitel 6*. Det er selvsagt en antagelse som er forbundet med stor usikkerhed. For at illustrere effekten af antagelsen omkring størrelsen af gennemslaget af uddannelses er der i *figur 5A.16 og 5A.17* foretaget to følsomhedsberegninger med hhv. intet og fuldt gennemslag.

Figur 5A.16
Udnyttelsesgrader ved forskelligt gennemslag af uddannelse



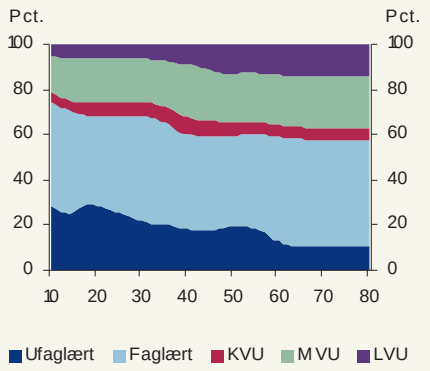
Figur 5A.17
Antallet af efterlønsmodtagere ved forskelligt gennemslag af uddannelse



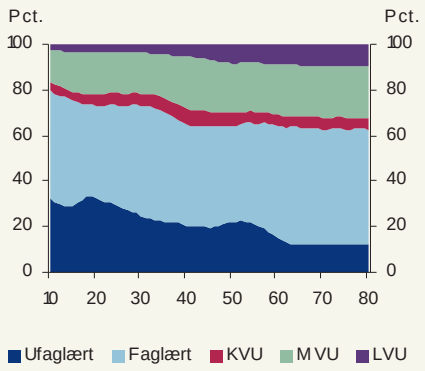
Anm.: Intet gennemslag svarer til en ren demografisk fremskrivning uden effekt af uddannelse, men fremskrivning med fuld effekt fastholder de uddannelsesspecifikke bidrags- og udnyttelsesgrader. Fremskrivningen med 39 pct. viser den anvendte vægtning af de to fremskrivninger.
Kilde: Egne beregninger.

Frem til 2030 har gennemslaget af uddannelse kun marginal betydning for den aggregerede udnyttelsesgrad. Det skyldes dels, at andelen af de efterlønsberettigede med en videregående uddannelse ligger relativt stabilt i denne periode, *jf. figur 5A.18*, dels at forskellen i udnyttelsesgraderne mellem ufaglærte og faglærte er begrænset.

Figur 5A.18
De efterlønsberettigedes uddannelsesfordeling



Figur 5A.19
Efterlønsmodtagernes uddannelsesfordeling



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

På længere sigt stiger specielt andelen med lang videregående uddannelse, hvilket reducerer udnyttelsesgraden svarende til en forskel på godt 4 pct.-point fra ingen til fuld uddannelseseffekt. Med et gennemslag på 39 pct. reducerer uddannelse således udnyttelsesgraden med godt 1½ pct. point.

Målt på antallet af efterlønsmodtagere neutraliseres uddannelseseffekten på udnyttelsesgraden, idet bidragsgraden er stigende fra ufaglærte til faglærte, og det navnlig er sidstnævnte gruppe, som øges i forbindelse med Velfærdsaftalens målsætninger om et højere uddannelsesniveau. Forskellen på ingen og fuld uddannelseseffekt er således i de fleste år mindre end 1.000 personer, og i gennemsnit omkring 2.500 personer i 2030-50 (og omtrent 0 i 2050-2100).

5B. Teoretisk sammenhæng mellem selvfinansiering og udnyttelsesgrad

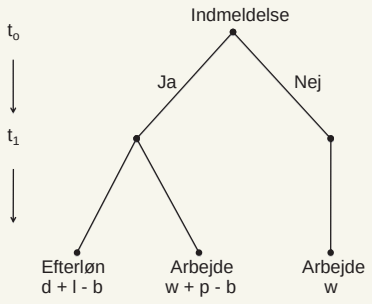
Efterlønsordningen bliver ofte betegnet som en forsikringsordning på linje med andre offentlige ydelser, som f.eks. førtidspension eller dagpenge. Efterlønnen adskiller sig dog væsentlige fra disse ordninger og almindelige forsikringer, idet udnyttelsen af efterlønnen ikke er betinget på en ”eksogen” hændelse, som f.eks. fyring eller en ulykke.

For dem, som har valgt at bidrage til ordningen, er efterlønnen derimod en rettighed, hvor udnyttelse udelukkende kræver et individuelt valg. Efterlønsordningen er derfor teknisk set en ”option” lighed med f.eks. aktieoptioner kendt fra de finansielle markeder, hvor køberen af optionen modtager retten – men ikke pligten – til en bestemt handling på et senere tidspunkt.

Med dette udgangspunkt kan sammenhængen mellem prisen for at være med i efterlønsordningen – selvfinansieringen – og udnyttelsesgraden analyseres teoretisk ved at opstille en model bestående af et stort antal heterogene individer kendetegnet ved en individuel løn (w_i). Lønfordelingen i befolkningen er givet ved tæthedsfunktionen f(w).

I forhold til efterlønsordningen består optionen i, at hvert individ på tidspunkt t_0 kan vælge at indmelde sig i efterlønsordningen, som på tidspunkt t_1 giver dem ret til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet på en offentlig ydelse (d). Vælger de tilmeldte omvendt ikke at udnytte ordningen, men fortsætter med at arbejde, modtager de en præmie (p). Prisen for at være tilmeldt ordningen er givet ved et efterlønsbidrag (b). Afhængigt af hvilke valg, den enkelte person træffer, kan den resulterende nytte opsummeres som vist i *figur 5B.1*.

Figur 5B.1
Modellens dynamiske struktur



Vælger en person både at bidrage og udnytte ordninger giver det en gevinst på $d + l_i - b$, hvor l_i er den subjektive værdi af fritid på tidspunkt t_1. Det antages, at l_i først realiseres på t_1, og personerne kender derfor ikke l_i på indmeldelsestidspunktet. I stedet foretager de et skøn over l_i på baggrund af en sandsynlighedsfordeling givet ved tæthedsfunktionen $g(l)$[1].

Vælger personen omvendt ikke at udnytte ordningen, selvom vedkommende har valgt at bidrage, giver det en gevinst på $w_i + p - b$. Vælger personen ikke at bidrage til ordningen, står vedkommende ikke over for et valg på tidspunkt t_1 og modtager således blot w_i.

I denne stiliserede ramme vil en person med løn w_i, som har valgt at bidrage til efterlønsordningen, vælge at udnytte ordningen, såfremt $d + l_i - b > w_i + p - b \Leftrightarrow l_i > w_i + p - d$. Dvs. såfremt værdien af fritid på tilbagetrækningstidspunktet (l_i) er tilstrækkelig stor i forhold til gevinsten ved at arbejde videre, inkl. værdien af præmien. Set fra tidspunkt t_0 er den individuelle sandsynlighed for at udnytte ordningen betinget på indmeldelse givet ved:

$$P(\text{Udnyttelse} \mid \text{Indmeldelse}) = P(l_i > w_i + p - d) = 1 - G(w_i + p - d)$$

Denne sandsynlighed afhænger negativt af w_i og er uafhængig af b, idet b er en såkaldt "sunk cost" på tidspunkt t_1.

I periode t_0, hvor beslutningen om at bidrage til efterlønsordningen eller ej skal træffes, er det individuelle incitament til at melde sig ind i efterlønsordningen betinget af, om nytten ved at have muligheden for at gå på efterløn i t_1 overstiger alternativet. En person vil derfor vælge at bidrage til sig ordningen, såfremt vedkommende har en forventning om, at:

$$\max[d + l_i - b, w_i + p - b] > w_i \Leftrightarrow \max[d + l_i - p - w_i, 0] + p > b$$

[1] Antagelsen om, at lønnen på efterlønstidspunktet er kendt, mens præferencen for fritid ikke er det, er ikke kritisk for modellens konklusioner. Alternativt kunne man antage, at personerne kender deres nuværende løn og præference for fritid, men at de ikke ved, hvordan disse vil ændre sig frem til efterlønsalderen.

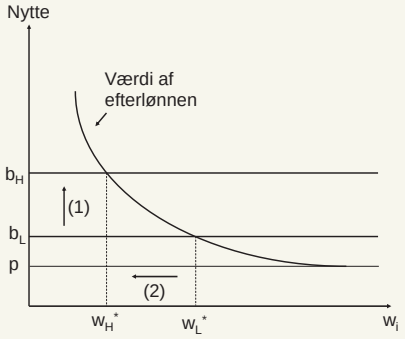
Dvs. såfremt optionsværdien af efterlønsordningen, max[d + l_i – p – w_i, 0][2], plus det direkte afkast i form af den skattefrie præmie (p), overstiger omkostningerne ved at være med i ordningen (b). Af disse tre komponenter er det kun optionsværdien, som indeholder den individuelle heterogenitet (w_i). Optionsværdien falder med stigende w_i, idet et højere w_i reducerer sandsynligheden for at udnytte efterlønsordningen.

Ligningen definerer derfor implicit et "reservationsniveau" for w, w*, hvor optionsværdien plus den skattefrie præmie præcis modsvarer de samlede bidrag. Det gælder derfor, at alle med et w_i < w* vælger at bidrage til ordningen, mens alle med et w_i > w* vælger ikke at gøre det. Bidragsgraden er dermed givet ved:

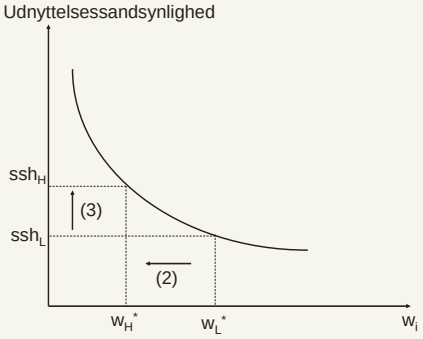
Bidragsgrad = F(w*) = F(w*(b)),

hvor en stigning i b reducerer w* og dermed andelen, der vælger at bidrage, som illustreret i *figur 5B.2*.

Figur 5B.2
Effekt af stigende selvfinansiering på bidragsgraden



Figur 5B.3
Effekt af stigende selvfinansiering på udnyttelsesgraden



Anm.: Effekterne vist i figurerne kan opsummeres således: En stigning i selvfinansieringen fra b_L til b_H (1) medfører en reduktion i w* fra w_L* til w_H* (2) og dermed den andel, der vælger at bidrage til efterlønsordningen (bidragsgraden). Den individuelle udnyttelsessandsynlighed er faldende i w, og et fald i w* medfører derfor, at personerne med den laveste udnyttelsessandsynlighed fravælger efterlønsordningen (3). Den gennemsnitlige udnyttelsessandsynlighed (udnyttelsesgraden) stiger derfor blandt de tilbageværende medlemmer.

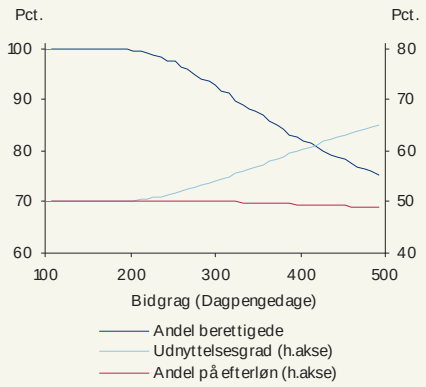
I forhold til udnyttelsesgraden betyder stigningen i b, at det er de personer, der har den laveste individuelle sandsynlighed for at udnytte efterlønsretten – og dermed den laveste forventede nytte af at være med i efterlønsordningen – som fravælger den. Det betyder, at den gennemsnitlige udnyttelsessandsynlighed blandt de tilbageværende bidragsydere stiger, hvilket er illustreret i *figur 5B.3*.

[2] Matematisk er forventningen til max[d + l_i – p – w_i, 0] givet ved gennemsnittet af d + l_i – p – w betinget på udnyttelse af efterlønsordningen. Dvs. for de værdier af l_i, hvor l_i > w_i + p – d.

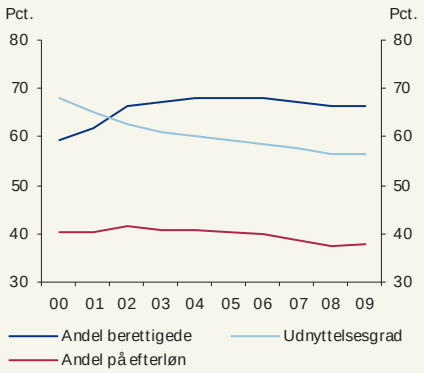
Stigningen i selvfinansieringen til efterlønsordningen skaber således en ”sorteringseffekt” ved først og fremmest at tilskynde personer med en lav udnyttelsessandsynlighed til ikke at bidrage til ordningen. Dette betyder, at faldet i bidragsgraden, som følger af højere selvfinansiering, ikke står fuldt i gennem på det endelige antal efterlønsmodtagere, idet det delvist opvejes af en stigning i udnyttelsesgraden.

Det kan illustreres med en kalibreret udgave af den teoretiske model på baggrund af de satser mv., som efter Velfærdsaftalen gælder for de nye generationer af bidragsydere *jf. figur 5B.4*.

Figur 5B.4
Simulerede effekter af ændret selvfinansiering



Figur 5B.5
Historisk udvikling i berettigede, udnyttelsesgrad og andel på efterlønsmodtagere (62-årige)



Anm.: Værdien af den skattefrie præmie er sat til godt 190 dagpengedage og efterlønsydelsen til 760 dagpengedage (over 5 år). De individuelle lønninger er antaget log-normalfordelt med en middelværdi på 2.300 dagpengedage (over 5 år), mens præferencerne for fritid følger samme fordeling med den halve middelværdi.
Kilde: Egne beregninger.

Simuleringen af modellen viser, hvorledes stigende selvfinansiering reducerer bidragsgraden, mens udnyttelsesgraden omvendt øges. Niveauerne for hhv. bidrags- og udnyttelsesgrad kan ikke umiddelbart fortolkes, idet modellen ikke indregner andre omkostninger ved efterlønsordningen end det faktiske bidrag. (herunder fx a-kassemedlemskab, højere alternativ rente end satsreguleringen mv.). Derimod vurderes de marginale effekter af ændret selvfinansiering som mere robuste[3]. Med de anvendte modelantagelser vil bidragsgraden reduceres med 0,09 pct.-point pr. dagpengedag, mens udnyttelsesgraden øges med 0,05 pct.-point.

Den historiske udvikling i bidrags- og udnyttelsesgraden i første halvdel af 00’erne udgør en indikation af, at den teoretisk udledte ”sorteringseffekt” faktisk påvirker tilgangen til efterløn. Fra 2000 til 2004 steg andelen af berettigede 62-årige således med 10 pct.-point uden, at det medførte en nævneværdig stigning i andelen, som faktisk var på efterløn, idet udnyttelsesgraden faldt tilsvarende, *jf. figur 5B.5*.

[3] Størrelsen af effekterne afhænger primært af variansen i hhv. l_i og w_i.

Stigningen i andelen af efterlønsberettigede fra 2000 kan blandt andet tilskrives en overgangsbestemmelse i forbindelse med ændringen af efterlønsreglerne i 1992. Med denne ændring blev kravet til at opnå ret til efterløn hævet fra 10 til 20 års a-kassemedlemskab, men personer født før den 1. marts 1952 kunne dog fortsat opnå ret til efterløn ved kun 10 års anciennitet i en a-kasse[4]. Denne overgangsbestemmelse indebar derfor en tilskyndelse til at tilmelde sig en a-kasse inden udgangen af 1992 for på den måde ikke at fraskrive sig retten til efterløn.

Denne overgangsbestemmelse kan fortolkes som en reduktion i selvfinansieringen og tilskyndede formentligt disse generationer til i større omfang at tilmelde sig en a-kasse for på den måde ikke at afskrive sig retten til efterløn. Den heraf følgende stigende tilgang til a-kasserne i 1992 har givet sig udslag i en stigning i andelen af efterlønsberettigede fra starten af 00'erne. En del af denne ekstraordinære stigning har givetvis omfattet personer med en lavere sandsynlighed for at udnytte efterlønsretten til at gå på efterløn. I gennemsnit har disse personer således haft en lavere sandsynlighed for at udnytte efterlønsretten, hvilket forklarer en del af det observerede fald i udnyttelsesgraden. Indførelsen af den skattefri præmie fra 1999 har forstærket den tendens.

[4] Dvs. disse generationer kunne opnå efterlønsret ved uafbrudt a-kassemedlemskab fra senest 31. marts 1992 til overgangen til efterløn. Medlemsperioden skulle mindst udgøre 10 år inden for de sidste 15 år.

6. Uddannelse og erhvervs-deltagelse

6.1 Indledning

Investeringer i relevant uddannelse er både for den enkelte og for samfundet generelt en god investering. Øget uddannelsesniveau kan styrke produktivitet, velstand og beskæftigelse og kan samtidig give et vigtigt bidrag til at fastholde et samfund uden store skel i indkomst og ledighedsrisiko. Det skal ses i sammenhæng med, at relevant uddannelse medfører større erhvervsdeltagelse, højere lønninger og ofte mere interessante jobmuligheder.

På den baggrund blev der med Velfærdsaftalen fra 2006 opstillet målsætninger om, at mindst 95 pct. af en årgang skal gennemføre (mindst) en ungdomsuddannelse, og at50 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse. Med Velfærdsaftalen og *Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen* fra 2006 blev der samtidig afsat finansiering til dette løft i uddannelsesniveauet.

I 2020-planen er det forudsat, at disse målsætninger nås, og der er lagt op til, at de midler, der frigøres i kraft af tilbagetrækningsreformen, blandt andet skal disponeres til uddannelse. I de økonomiske fremskrivninger er det lagt til grund, at indfrielse af uddannelsesmålsætningerne vil styrke beskæftigelsen med omkring 10.000 personer på langt sigt, mens virkningen på beskæftigelsen er negativ frem til 2020 og i en periode herefter.

Selv om mere relevant uddannelse og et højere uddannelsesniveau er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, så kan flere investeringer i uddannelse ikke påregnes at styrke de offentlige finanser.

Det skal ses i sammenhæng med, at udgifterne til uddannelse næsten udelukkende er skattefinansieret, mens en stor del af gevinsten ved uddannelse tilfalder dem, som uddanner sig. Endvidere følger de offentlige udgifter til blandt andet lønninger og overførselsindkomster med op, når produktiviteten og dermed lønniveauet øges. Den produktivitetsforøgelse, som større uddannelse fører med sig, kan således ikke påregnes at styrke de offentlige finanser.

Virkningen af uddannelse på erhvervsdeltagelse og beskæftigelse er derfor afgørende for, hvordan de offentlige finanser samlet set påvirkes af, at flere opnår en uddannelse. Samtidig skal disse gevinster ved investering i uddannelse holdes op mod de offentlige udgifter, som uddannelsesindsatsen indebærer. Dels i form af direkte udgifter til drift af uddannelsesinstitutioner og til SU mv., dels i form af mindre arbejdsindsats fra de personer, der er under ud-

dannelse. Hertil kommer, at omkostningerne for det offentlige ved en stigning i uddannelsesniveauet kommer tidligt, mens gevinsterne i form af større beskæftigelse først kommer på længere sigt – og dermed har en svagere virkning på den finanspolitiske holdbarhed.

I dette kapitel er sammenhængen mellem uddannelsesniveau og erhvervsdeltagelse vurderet på ny, *jf. afsnit 6.2.* Den ny analyse peger på, at den faktiske effekt på erhvervsdeltagelsen af, at flere har opnået en kompetencegivende uddannelse, i perioden siden starten af 1980'erne har udgjort mellem cirka 25 og 50 pct. af den "proportionale" uddannelseseffekt (dvs. den effekt på erhvervsdeltagelsen, der ville fremkomme, hvis erhvervsfrekvensen ved stigende uddannelsesniveau øgedes fuldt ud svarende til den gennemsnitlige forskel i erhvervsfrekvensen på tværs af uddannelsesgrupper). På den baggrund anslås det, at uddannelse isoleret set har medført en stigning i erhvervsfrekvensen på knap et pct.-point siden starten af 1980'erne.

Den ny analyse peger endvidere på en tendens til, at den marginale forøgelse af erhvervsdeltagelsen som følge af stigende uddannelse har været mindre for yngre end for ældre generationer, og at effekten endvidere har været aftagende over tid. Begge disse forhold peger i retning af, at den marginale effekt på erhvervsdeltagelsen af øget uddannelse gradvist reduceres, efterhånden som en stadig større andel af de enkelte årgange i befolkningen i forvejen har opnået en uddannelse.

På baggrund af analysen skønnes det, at den marginale effekt på erhvervsdeltagelsen af et øget uddannelsesniveau – ud over hvad den historiske uddannelsestilbøjelighed medfører – vil udgøre mellem 0 og cirka 40 pct. af den proportionale uddannelseseffekt. Som centralt skøn i de fremadrettede beregninger antages en marginal effekt på 25 pct. af den proportionale effekt.

De samfundsøkonomiske effekter af at indfri uddannelsesmålsætningerne frem mod 2015 er genberegnet med udgangspunkt i denne antagelse, *jf. afsnit 6.3*. Beregningerne viser – på linje med tidligere skøn – at en indfrielse af uddannelsesmålsætningerne vil indebære en forværring af den offentlige saldo frem mod 2020 og i en periode derefter. Det skyldes, at den forudsatte øgede uddannelsestilbøjelighed fører til permanent højere uddannelsesudgifter og initialt faldende arbejdsudbud, mens der – med de anvendte skøn – først vil være tale om en positiv nettoeffekt på arbejdsudbuddet omkring 2040. Derfor vil der først ske en forbedring af saldoen på længere sigt.

Med de anvendte skøn om en marginal effekt på erhvervsdeltagelsen på 25 pct. af den proportionale effekt vil en indfrielse af uddannelsesmålsætningerne isoleret set svække den finanspolitiske holdbarhed med knap 0,1 pct. af BNP. Dvs. at øgede offentlige investeringer i uddannelse med denne antagelse ikke vil være selvfinansierende.

Der er stor usikkerhed om de præcise virkninger, og det kan ikke afvises, at gennemslaget på erhvervsdeltagelsen er større end antaget. Hvis det alternativt lægges til grund, at den marginale effekt på erhvervsdeltagelsen af den stigende uddannelsestilbøjelighed udgør 39 pct. af den proportionale effekt (svarende til det centrale skøn for den historiske effekt i perioden 1981-2007), vil en indfrielse af uddannelsesmålsætningerne være omtrent neutral for den fi-

nanspolitiske holdbarhed. Men også i dette tilfælde vil det tage ganske mange år, før virkningerne på de offentlige finanser bliver positive.

Mens et øget uddannelsesniveau isoleret set ikke kan påregnes at styrke de offentlige finanser, vil en *tidligere færdiggørelse* af uddannelser entydigt styrke de offentlige finanser samt styrke vækst og beskæftigelse også på kort sigt, *jf. afsnit 6.4*.

Arbejdsmarkedskommissionen har således skønnet, at ½ års hurtigere færdiggørelse af uddannelse ville kunne øge beskæftigelsen svarende til omkring 8.000 fuldtidspersoner og varigt styrke de offentlige finanser med omkring 0,1 pct. af BNP – eller cirka 2 mia. kr. (i 2009-niveau).

Blandt andet på baggrund af Arbejdsmarkedskommissionens anbefalinger fremlagde regeringen i november 2010 en SU-reform, der sigter på, at de studerende kommer tidligere i gang og bliver hurtigere færdige med en videregående uddannelse. Det anslås, at reformen vil kunne øge beskæftigelsen svarende til cirka 4.000 fuldtidsbeskæftigede og styrke de offentlige finanser varigt med cirka 1 mia. kr.

Boks 6.1
Hovedkonklusioner

- Indfrielse af målsætningerne om, at 95 pct. af en årgang skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse, samt at mindst 50 pct. af en årgang skal gennemføre en videregående uddannelse, vil styrke den økonomiske vækst og velstand på længere sigt og kan bidrage til en mere lige fordeling af indkomster og ledighedsrisiko. Det skyldes, at et øget uddannelsesniveau øger arbejdsstyrkens produktivitet og beskæftigelsen.

- Øget produktivitet kan ikke påregnes at styrke de offentlige finanser. Effekten på de offentlige finanser af øget uddannelse afhænger derfor primært af, hvor meget erhvervsdeltagelsen og dermed beskæftigelsen øges.

- Det marginale ”afkast” af øget uddannelse i form af øget beskæftigelse er aftagende. Yderligere stigninger i uddannelsesniveauet antages at øge erhvervsdeltagelsen med cirka 25 pct. af den effekt, man umiddelbart kunne forvente, når man ser på forskellene i erhvervsfrekvens på tværs af uddannelsesgrupper.

- Indfrielse af uddannelsesmålsætningerne vil styrke beskæftigelsen på længere sigt, men først efter en årrække vil de samlede virkninger på beskæftigelsen og den offentlige sektors saldo være positive. Det indebærer, at selvom øgede investeringer i relevant uddannelse kan have et stort samfundsmæssigt afkast, kan det ikke påregnes at være selvfinansierende for det offentlige.

- Tidligere færdiggørelse af uddannelse kan styrke den økonomiske vækst og velstand også på kort sigt og styrker entydigt de offentlige finanser. Der er et stort potentiale for tidligere færdiggørelse af uddannelse.

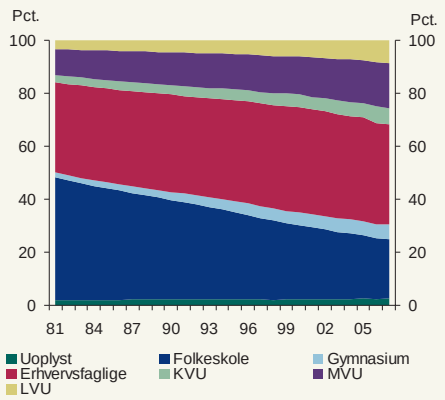
6.2 Øget uddannelsesniveau og erhvervsdeltagelse

Gennem det seneste århundrede har der været en kraftig stigning i befolkningens uddannelsesniveau. Denne udvikling skyldes, at en stigende andel af de yngre generationer har opnået en uddannelse ud over folkeskolen, og at disse generationer løbende har erstattet de ældre med et lavere uddannelsesniveau.

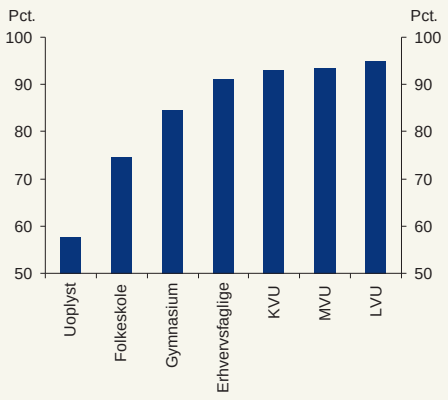
Denne udvikling er fortsat gennem de seneste årtier, og siden 1980 er der således sket et markant skift i befolkningens fordeling på uddannelsesgrupper, *jf. figur 6.1*. Fx er andelen af 30-59-årige, som kun har en folkeskoleuddannelse, halveret fra 46,6 pct. i 1981 til 22,3 pct. i 2007, mens andelen med en videregående uddannelse er fordoblet.

Denne stigning i det generelle uddannelsesniveau skulle umiddelbart indebære et stort potentiale for at øge befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet, idet der set over et tværsnit af befolkningen er en klar positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveauet og erhvervsdeltagelsen, *jf. figur 6.2.*

Figur 6.1
30-59-årige fordelt på uddannelsesgrupper, 1981-2007



Figur 6.2
Erhvervsfrekvenser for 30-59-årige fordelt på uddannelse, 2005



Anm.: Fordeling efter højeste fuldførte uddannelse, jf. Danmarks Statistiks definitioner.
Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen.

Den løbende stigning i uddannelsesniveauet har imidlertid ikke været ledsaget af en tilsvarende stigning i den samlede erhvervsfrekvens. Erhvervsfrekvensen har derimod været ret stabil siden midten af 1980'erne, selvom uddannelsesniveauet er steget kraftigt. I årene før steg erhvervsdeltagelsen, men det afspejler især, at kvinderne i stigende grad kom ud på arbejdsmarkedet, mens mændenes erhvervsdeltagelse faldt, *jf. figur 6.3*.

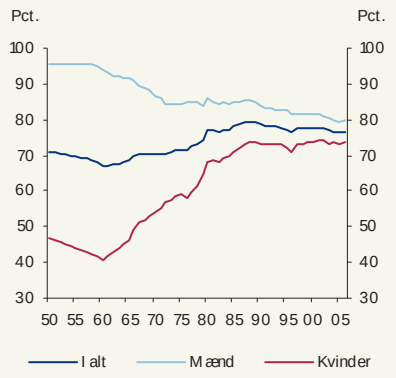
En del af forklaringen på, at uddannelse ikke slår så kraftigt i gennem på den samlede erhvervsdeltagelse, er, at en højere uddannelsestilbøjelighed på kort sigt reducerer erhvervs-

deltagelsen. Når flere af de unge er i uddannelsessystemet, så vil færre som udgangspunkt stå til rådighed for arbejdsmarkedet (eller arbejde færre timer end ellers).

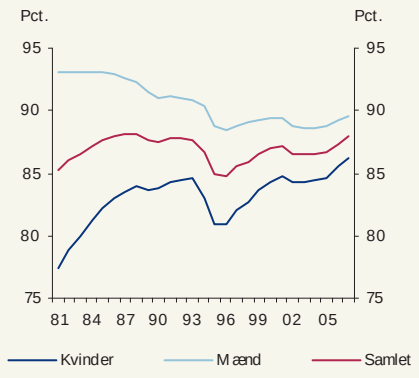
For gruppen af 30-59-årige, som for langt de flestes vedkommende har afsluttet deres formelle uddannelser, har der imidlertid heller ikke været nogen klar udviklingstendens i den samlede erhvervsdeltagelse siden 1981 på trods af, at det gennemsnitlige uddannelsesniveau er steget, *jf. figur 6.4*.

I begyndelsen af 1980'erne fortsætter den positive trend fra 1950, men fra midten af 1980'erne hører tendensen op. Fra begyndelsen af 1990'erne falder erhvervsdeltagelsen relativt brat i forbindelse med indførelsen af orlovsordningerne og – især – overgangsydelsen, men stiger igen efterfølgende i forbindelse med udfasningen af disse ordninger, således at erhvervsfrekvensen i 2007 ligger på omtrent samme niveau som i midten af 1980'erne, *jf. figur 6.4*. Blandt de mest erhvervsaktive aldersgrupper er der således heller ikke tegn på en særlig stor effekt fra uddannelse på den samlede erhvervsdeltagelse.

Figur 6.3
Erhvervsdeltagelse for 16-66-årige, 1950-2007



Figur 6.4
Erhvervsdeltagelse for 30-59-årige, 1981-2007



Anm.: Før 1997 omfatter erhvervsfrekvensen de 15-69-årige, derefter de 16-66-årige.
Kilde: Danmarks Statistiks 50-års oversigt samt RAS-statistikken.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen.

6.2.1 Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse

Den observerede positive tværsnitssammenhæng mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse tages ofte til indtægt for en tilsvarende kausal sammenhæng fra uddannelsesniveau til erhvervsdeltagelse, hvor erhvervelsen af ekstra kundskaber og kompetencer under uddannelsen – ofte benævnt humankapital – øger sandsynligheden for erhvervsdeltagelse.

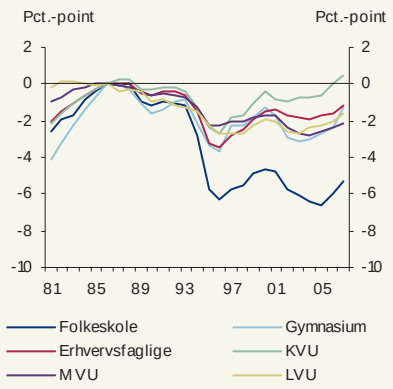
Men uddannelse kan også være en forudsætning for fuldt ud at nyttiggøre særlige personlige egenskaber, der også i fravær af uddannelse under alle omstændigheder ville have medført en større erhvervsdeltagelse.[1]

Ydermere kan sammenhængen mellem uddannelsesniveau og erhvervsfrekvens i et vist omfang være påvirket af, at personer med forventning om en høj fremtidig erhvervsdeltagelse har en stærkere tilskyndelse til at tage en uddannelse – altså den omvendte kausalitet i forhold til humankapitaleffekten.

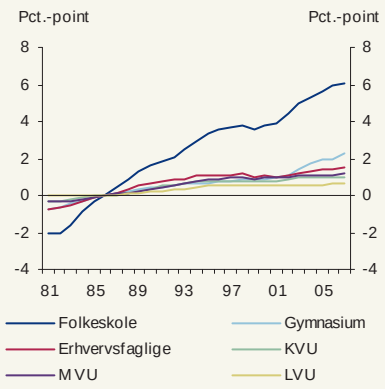
Der er således flere årsager til, at den umiddelbart observerede tværsnitssammenhæng mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse ikke kan forventes at slå fuldt igennem på den samlede erhvervsfrekvens ved stigende uddannelsesniveau.

De historiske erfaringer peger også på, at den umiddelbare uddannelseseffekt delvist er blevet modgået af et fald i erhvervsfrekvensen inden for hver uddannelsesgruppe, *jf. figur 6.5*. og – som et spejlbillede – at fx andelen af personer på førtidspension inden for hver uddannelsesgruppe er steget, *jf. figur 6.6*.

Figur 6.5
Udvikling i uddannelsesfordelte erhvervsfrekvenser i forhold til 1986, 30-59-årige



Figur 6.6
Udvikling i uddannelsesfordelte førtidspensionsfrekvenser, 30-59-årige



Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen.

Dette kan netop skyldes, at der er andre individuelle faktorer end blot uddannelse, som påvirker en persons sandsynlighed for at være på arbejdsmarkedet – eller risiko for at forlade arbejdsmarkedet, *jf. også boks 6.2*. Sådanne faktorer, som fx medfødte egenskaber og tillærte evner i opvæksten, motivation og helbred, kan være positivt korreleret med en persons sand-

[1] Derudover peger en række undersøgelser på, at opnået uddannelse kan fungere som et signal til arbejdsgiverne om gode erhvervsevner og dermed forbedrer ansættelsesmulighederne. Se fx Harmon et al (2009): "The return to Education: A review of evidence, issues and deficiences in the literature", Centre for the economics of education, London School of Economics.

synlighed for at gennemføre en uddannelse, men vil ikke nødvendigvis ændres særlig meget som følge af, at personen faktisk gennemfører en uddannelse.

Boks 6.2
Kognitive og ikke-kognitive evners betydning for arbejdsmarkedstilknytningen

Et studie på baggrund af data fra sessionerne i forbindelse med værnepligten i Sverige viser, at kognitive evner, som f.eks. klassisk intelligens, og ikke-kognitive evner, som fx udadvendthed og selvdisciplin, har forskellig betydning for personers arbejdsmarkedstilknytning og løn. Mens kognitive evner har stor betydning for den individuelle løn, er sandsynligheden for at være på arbejdsmarkedet i langt højere grad betinget af de ikke-kognitive evner.

Det svenske studie udnytter, at det svenske forsvar siden 1940'erne systematisk har undersøgt både kognitive og ikke-kognitive evner blandt de værnepligtige, der har været til session. De kognitive evner bliver kortlagt på baggrund af en intelligenstest i lighed med testen ved de danske sessioner, mens de ikke-kognitive evner bliver vurderet under et 25 minutter langt psykologinterview, hvilket internationalt set er unikt. For generationerne født mellem 1965 og 1974 er resultaterne fra sessionerne blevet sammenholdt med deres efterfølgende arbejdsmarkedsstatus og lønniveau.

Studiet viser en sammenhæng mellem begge former for evner og såvel tilknytningen til arbejdsmarkedet som den individuelle løn. I forhold til det individuelle lønniveau har kognitive evner overordnet set størst betydning for personer med længerevarende uddannelser, mens ikke-kognitive evner har større betydning for personer med kortere uddannelse.

I forhold til arbejdsmarkedstilknytning finder studiet, at de ikke-kognitive evner har større betydning end de kognitive evner. Det er således især personer med lave ikke-kognitive evner, der har stor risiko for ikke at opnå eller at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet. Studiet underbygger således, at uddannelse – som især forudsætter gode kognitive evner – har betydning for løn og produktivitet, mens arbejdsmarkedstilknytningen i større omfang er påvirket af andre – ikke uddannelsesmæssige – kompetencer.

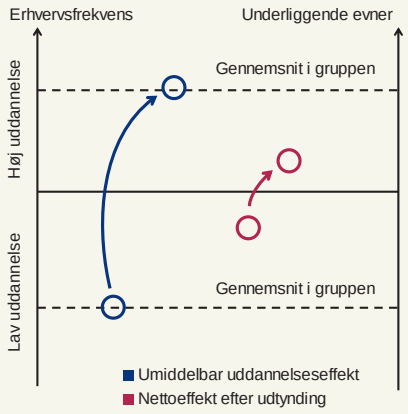
Kilde: Erik Lindqvist og Ronie Vestman, "The Labor Market Return to Cognitive and Noncognitive Ability": Evidence from the Swedish Enlistment. American Economic Journal: Applied Economics 3 (Januar 2011): 101-128.

Når en større andel af befolkningen gennemfører en uddannelse, og uddannelsesniveauet derved øges, så vil det typisk være de personer, som har højere end gennemsnitlige "evner" i den uddannelsesgruppe, de kommer fra, der tager en højere uddannelse. Samtidig vil disse personer formentlig ofte have lavere "evner" end gennemsnittet i den gruppe, de skifter til *(jf. den røde pil i figur 6.7)*. Det kan ses som et udtryk for, at de forskellige uddannelser i forvejen i gennemsnit tiltrækker de personer, som har størst motivation for og evner til at tage den pågældende uddannelse.

En sådan bevægelse vil bevirke, at de gennemsnitlige "evner" i alle uddannelsesgrupper i et vist omfang falder ved en generel stigning i uddannelsesniveauet. Når fx en større andel af en ungdomsårgang går i gymnasiet eller på universitetet, så vil de gennemsnitlige evner, studieegnethed mv. være lidt mindre, end hvis en mindre andel valgte at gå i gymnasiet eller på universitetet.

En sådan ”udtyndingseffekt” kan i givet fald bidrage til at forklare det fald i de uddannelses-specifikke erhvervsfrekvenser, som faktisk er observeret siden midten af 1980’erne.

Figur 6.7
Illustration af uddannelses- og udtyndingseffekterne



Anm.: Underliggende evner kan fx være medfødte eller tillærte egenskaber gennem opvækst og skolegang, motivation, helbred, ”social kapital” osv.

På baggrund af en konkret estimation af de observerede sammenhænge mellem uddannelsesniveau og erhvervsdeltagelse skønnes det, at den faktiske effekt på erhvervsdeltagelsen af, at flere har opnået en højere uddannelse, i perioden siden starten af 1980’erne har udgjort mellem 25 og 50 pct. af den hypotetiske ”proportionale” effekt af uddannelse på erhvervsdeltagelsen (dvs. den effekt på erhvervsdeltagelsen, der ville fremkomme, hvis erhvervsfrekvensen ved stigende uddannelsesniveau øgedes fuldt ud svarende til den gennemsnitlige forskel i erhvervsfrekvensen på tværs af uddannelsesgrupper).

Resultatet af analysen indikerer således, at mellem 25 og 50 pct. af de observerede forskelle i erhvervsfrekvensen på tværs af uddannelsesgrupper kan tilskrives effekten af uddannelse i sig selv, mens de resterende forskelle må tilskrives andre forhold. Det centrale skøn for den historiske effekt set over perioden 1981-2007 er, at det øgede uddannelsesniveau i perioden har øget erhvervsfrekvensen med 39 pct. af den proportionale (fulde) effekt, *jf. tabel 6.1.*

På den baggrund anslås det, at uddannelseseffekten isoleret set har medført en stigning i erhvervsfrekvensen for de 30-59-årige på knap et pct.-point siden midten af 1980’erne, svarende til en stigning i arbejdsudbuddet på i størrelsesordenen 20.000 personer.

Analysen peger endvidere på en tendens til, at den marginale forøgelse af erhvervsdeltagelsen som følge af stigende uddannelse har været mindre for yngre end for ældre generationer, og at effekten endvidere har været aftagende over tid. Begge disse forhold peger i retning af, at den marginale effekt på erhvervsdeltagelsen af øget uddannelse gradvist reduce-

res, efterhånden som en stadig større andel af befolkningen i forvejen har opnået en uddannelse.

På baggrund af analysen skønnes det, at den marginale effekt på erhvervsdeltagelsen af et øget uddannelsesniveau – ud over hvad den historiske uddannelsestilbøjelighed medfører – vil udgøre mellem 0 og cirka 40 pct. af den proportionale uddannelseseffekt, idet der som centralt skøn antages en marginal effekt på 25 pct. af den proportionale effekt, *jf. tabel 6.1.* Dette skøn er lagt til grund i de videre beregninger af effekterne af et yderligere løft i uddannelsesniveauet, *jf. afsnit 6.3*.[2]

Tabel 6.1
Skøn for effekten på erhvervsdeltagelsen af øget uddannelsesniveau

Pct.	Interval	Centralt skøn
Historisk effekt af øget uddannelsesniveau (1981-2007)	25 - 50	39
Effekt af yderligere løft i uddannelsesniveauet	0 - 40	25

Anm.: Effekten refererer til andelen af den hypotetiske "proportionale" uddannelseseffekt, der slår igennem på den faktiske erhvervsdeltagelse. Intervallet for effekten af yderligere løft i uddannelsesniveauet er skønnet på baggrund af den estimerede effekt for perioden 1995-2007 samt for de yngste aldersgrupper (30-49-årige).
Kilde: *Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse,* Finansministeriets arbejdspapirserie 2011.

Detaljerne i analysen kan læses i arbejdspapiret *Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse,* Finansministeriets arbejdspapirserie 2011.

De forskellige antagelser om sammenhængen mellem uddannelsesniveau og erhvervsfrekvens kan anskueliggøres ved at betragte udviklingen i den faktiske erhvervsfrekvens og de underliggende faktorer, der har påvirket erhvervsfrekvensen i perioden siden starten af 1980'erne, *jf. figur 6.8*.

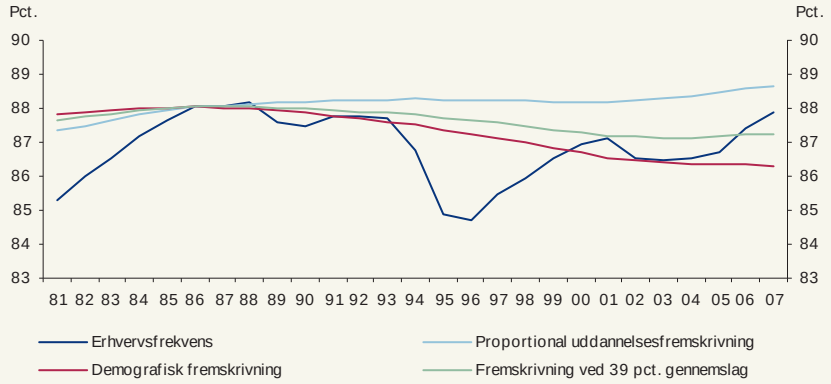
Udviklingen i den samlede erhvervsfrekvens for 30-59-årige siden 1981 har som omtalt været kraftigt påvirket af regelændringer i perioden, herunder navnlig indførelsen og den efterfølgende afvikling af overgangsydelsen, men er i 2007 omtrent på samme niveau som i midten af 1980'erne, *jf*. den *mørkeblå kurve i figur 6.8*.

I den betragtede periode har den demografiske udvikling med flere i de ældste aldersgrupper isoleret set trukket i retning af at reducere erhvervsfrekvensen for de 30-59-årige. Dette er illustreret af den *røde kurve i figur 6.8*, som viser, hvordan erhvervsfrekvensen hypotetisk ville have udviklet sig, hvis denne alene afhang af ændringer i demografien – altså ændringer i

[2] I grundlaget for Velfærdsaftalen blev det på basis af de historiske erfaringer lagt til grund, at erhvervsdeltagelsen blandt de, som får en ungdomsuddannelse, stiger med omkring 33 pct. af forskellen mellem gruppens oprindelige erhvervsdeltagelse og den gældende erhvervsdeltagelse for personer med en ungdomsuddannelse. Tilsvarende blev det lagt til grund, at erhvervsfrekvensen for de personer, som opnår en videregående uddannelse forbedres med 50 pct. af forskellen mellem erhvervsdeltagelsen på deres nuværende uddannelsesniveau og erhvervsdeltagelsen blandt personer med videregående uddannelser. Jf. blandt andet Finansministerens svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 122 af 27. maj 2009 (Alm. del - § 7).

befolkningens sammensætning på, køn, alder og herkomst – og ændringer i uddannelsesniveauet *ingen* effekt havde på erhvervsdeltagelsen.

Figur 6.8
Erhvervsfrekvens for 30-59-årige med forskelligt gennemslag af uddannelse



Anm.: I den demografiske fremskrivning er det antaget, at øget uddannelse ingen effekt har på erhvervsdeltagelsen. I den proportionale uddannelsesfremskrivning er det antaget, at øget uddannelse har fuld effekt på erhvervsdeltagelsen. Fremskrivningen ved 39 pct. gennemslag af uddannelse svarer til det centrale skøn for den historiske effekt i den betragtede periode. Alle de hypotetiske udviklingsforløb anvender 1986 som basisår.
Kilde: Egne beregninger.

Stigningen i uddannelsesniveauet i den betragtede periode må imidlertid antages at have trukket i retning af en højere erhvervsfrekvens for de 30-59-årige. Dette er illustreret af den *lyseblå kurve i figur 6.8*, som viser, hvordan erhvervsfrekvensen hypotetisk ville have udviklet sig, hvis ændringer i uddannelse havde haft *fuld* effekt erhvervsdeltagelsen – dvs. hvis øget uddannelse havde slået proportionalt igennem på erhvervsfrekvensen i overensstemmelse med den gennemsnitlige sammenhæng mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse, som kunne observeres i 1986.

Den *grønne kurve i figur 6.8* viser den hypotetiske udvikling i erhvervsfrekvensen, hvis det antages, at øget uddannelse påvirker erhvervsfrekvensen med 39 pct. af den proportionale effekt, svarende til det centrale skøn for den historiske effekt i den betragtede periode, *jf. tabel 6.1*.

6.3 Målsætninger for uddannelsesniveauet

Som en central del af globaliseringsstrategien er sat det mål, at mindst 95 pct. af alle unge skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse, samt at mindst 50 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse. Indfrielse af disse mål, som indgår i de

makroøkonomiske fremskrivninger, vil styrke den fremtidige vækst og velstand og understøtte en lige fordeling af indkomstmuligheder og ledighedsrisiko mv.

Med den adfærd, der var i uddannelsessystemet i 2009, forventes godt 87 pct. af en ungdomsårgang at gennemføre mindst en ungdomsuddannelse inden for 25 år efter 9. klasse, *jf. tabel 6.2.*

Med den nuværende uddannelsesadfærd er der således et stykke til at nå målet om, at mindst 95 pct. af alle unge skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse i 2015. Blandt andet med Globaliseringsaftalen er der taget en række skridt til at nå dette mål, *jf. boks 6.3*.

Tabel 6.2
Andel af en ungdomsårgang, der forventes at opnå mindst en ungdomsuddannelse (95 pct.-målsætning) hhv. en videregående uddannelse (50 pct.-målsætning)

	2006	2007	2008	2009
95 pct.-målsætning	85,8	85,6	85,3	87,4
50 pct.-målsætning	48,7	48,3	47,2	49,4

Anm.: Profilmodellen, der ligger til grund for tallene, viser, hvordan en ungdomsårgang, som afsluttede 9. klasse i et givet år, fx 2009, forventes at uddanne sig i løbet af de kommende 25 år, hvis uddannelsessystemet og de unges uddannelsesadfærd er som i 2009. I andelen, der forventes at opnå *mindst* en ungdomsuddannelse, indgår også de personer, der forventes at gennemføre en videregående uddannelse i Danmark uden først at have gennemført en dansk ungdomsuddannelse. Det drejer sig om cirka 4-5 pct. af en ungdomsårgang.
Kilde: UNI.C, profilmodellen.

Med den adfærd, der var i uddannelsessystemet i 2009, forventes godt 49 pct. at gennemføre en videregående uddannelse inden for 25 år efter 9. klasse, *jf. tabel 6.2*. Med den aktuelt forventede uddannelsesadfærd er der således udsigt til, at målsætningen på dette område vil være indfriet i 2015.

De forringede jobmuligheder i forbindelse med den økonomiske krise kan have fået flere unge til at søge ind på uddannelserne og dermed bidraget til stigningen i 2009. De foregående års højkonjunktur kan ligeledes have betydet, at nogle unge har udskudt uddannelse til fordel for erhvervsarbejde.

Udviklingen blandt de helt unge tyder imidlertid på, at der er tale om en generel tendens til øget uddannelsestilbøjelighed. Således har andelen, der forventes at gennemføre mindst en ungdomsuddannelse inden for *fem* år efter 9. klasse, været stigende siden 2006, dvs. både før og under den økonomiske krise.

Boks 6.3
Centrale elementer i den hidtidige indsats for at opfylde uddannelsesmålsætningerne

Ungdomsuddannelserne

- Ungepakke I, der bl.a. indebærer tredobling af præmie og bonusordning til skabelse af flere praktikpladser i 2010, som er videreført og forbedret yderligere i 2011
- Ungepakke II, der bl.a. indebærer, at alle 15-17-årige skal være i gang med uddannelsesforberedende aktiviteter, uddannelsesparathedsvurdering el.lign.
- Indførelse af ny mesterlære
- Større indsats mod frafald
- Mentorordning for særlig udsatte unge

De videregående uddannelser

- Reform af de korte videregående uddannelser med etablering af erhvervsakademier som ramme om stærke faglige fællesskaber
- Styrkelse af de mellemlange videregående uddannelser med etablering af professionshøjskoler, der gennem praksisnær undervisning orienterer sig mod arbejdsmarkedets behov
- Øget efteruddannelse af undervisere og praktikvejledere
- Akkreditering af uddannelserne for at øge deres kvalitet

6.3.1 Effekter af at indfri uddannelsesmålsætningerne

I de økonomiske fremskrivninger, der er udgangspunktet for konvergensprogrammerne og for 2020-planen, er uddannelsesmålsætningerne forudsat realiseret.

Et højt generelt uddannelsesniveau øger beskæftigelse og velstand, dels ved at øge arbejdsstyrkens kvalifikationer og dermed produktiviteten – dvs. den værdi, der skabes pr. arbejdstime – dels ved at øge befolkningens erhvervsdeltagelse. Samtidig kan uddannelse for den enkelte indebære større livsindkomst og øgede muligheder for personlig udvikling.

Indfrielse af uddannelsesmålsætningerne skønnes på sigt og meget usikkert at indebære en forøgelse af BNP med i alt cirka ¾-1¼ pct., *jf. boks 6.4,* hvoraf ½-1 pct.-point stammer fra højere produktivitet og ¼ fra et større arbejdsudbud.

For den offentlige sektor skal gevinsterne ved investering i uddannelse holdes op mod de udgifter, som uddannelsesindsatsen indebærer. Dels i form af direkte udgifter til drift af uddannelsesinstitutioner og til SU mv., dels i form af mindre arbejdsindsats fra de personer, der er under uddannelse.

Højere produktivitet – som giver sig udslag i højere lønninger – vil øge det offentliges skatteindtægter, men kan ikke påregnes at styrke de offentlige finanser. Det skyldes, at lønudgiften til offentligt ansatte følger lønudviklingen i den private sektor, samtidig med at overførselsindkomsterne bliver satsreguleret på baggrund af lønudviklingen. Både lønudgifter til offentligt ansatte og overførselsindkomsterne – der tilsammen udgør langt hovedparten af de offentlige udgifter – følger således som udgangspunkt med op, når produktiviteten og dermed lønningerne i den private sektor stiger.

Med de gældende regler påvirkes holdbarheden af de offentlige finanser derfor ikke nævneværdigt af højere produktivitet.[3]

Betydningen af et øget uddannelsesniveau for de offentlige finanser afhænger derfor primært af sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse.

Med den anvendte beregningsmæssige antagelse om, at erhvervsdeltagelsen øges med 25 pct. af den "proportionale" uddannelseseffekt ved stigninger i uddannelsesniveauet, som ligger ud over den historiske uddannelsestilbøjelighed, skønnes en indfrielse af uddannelsesmålsætningerne frem mod 2015 på lang sigt at øge arbejdsudbuddet (og dermed beskæftigelsen) med samlet knap 10.000 fuldtidspersoner, *jf. tabel 6.3 og figur.6.9*. Det dækker over en forøgelse af erhvervsdeltagelsen for de, der har gennemført en uddannelse, svarende til en forøgelse af arbejdsudbuddet på omkring 20.000 fuldtidspersoner på lang sigt, mens stigningen i antallet af studerende isoleret set reducerer arbejdsudbuddet med omkring 10.000 personer.

Virkningen på den primære saldo vil med de anvendte antagelser først blive positiv fra omkring 2060, *jf. tabel 6.3 og figur 6.10*. Det afspejler, at den positiv nettoeffekt på arbejdsudbuddet først optræder fra omkring 2040, *jf. figur 6.9*, og at der derefter går yderligere nogle år, før stigningen i arbejdsudbuddet og beskæftigelsen er tilstrækkelig til at finansiere de større uddannelsesudgifter.

Tabel 6.3
Samfundsøkonomiske virkninger af opfyldelse af uddannelsesmålsætningerne

	2020	2030	2040	2050	2060
Arbejdsudbud (fuldtidspersoner)	**-9.400**	**-3.600**	**1.900**	**5.300**	**8.800**
- Reduktion af arbejdsudbuddet som følge af flere studerende	-12.000	-10.700	-10.500	-11.600	-10.400
- Uddannelseseffekt på arbejdsudbuddet	2.700	7.100	12.300	16.900	19.200
Forbedring af primær offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,25	-0,15	-0,10	-0,05	0,00
- Merudgifter til undervisning	-0,20	-0,15	-0,20	-0,20	-0,20
- Reduktion af arbejdsudbuddet som følge af flere studerende	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10
- Uddannelseseffekt på arbejdsudbuddet	0,05	0,10	0,20	0,25	0,30

Anm.: Effekterne er opgjort under antagelse om, at erhvervsdeltagelsen øget med 25 pct. af den proportionale uddannelseseffekt ved en stigning i uddannelsesniveauet. Se *boks 6.5* for en beskrivelse af beregningsforudsætninger.
Kilde: Egne beregninger.

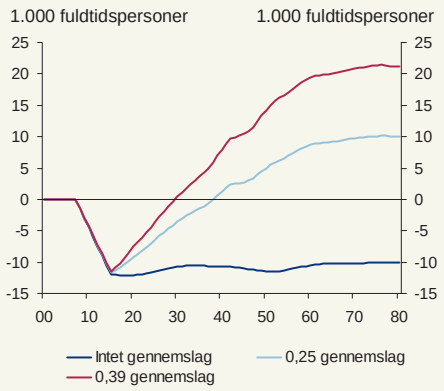
Indfrielse af uddannelsesmålsætningerne vil således øge den fremtidige beskæftigelse, men først på længere sigt, når tilstrækkelig mange generationer er blevet uddannet og er kommet

[3] Neutraliteten forudsætter endvidere, at udgifterne til det offentlige varekøb følger lønudviklingen i den private sektor, og at produktivitetsstigningerne i den offentlige sektor ikke medfører færre offentligt ansatte.

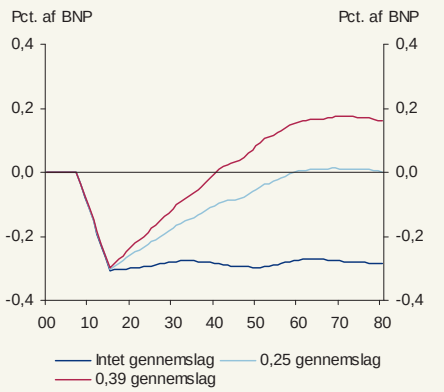
ud på arbejdsmarkedet. Efterhånden som beskæftigelsesvirkningerne slår igennem, vil de offentlige finanser styrkes.

Denne langsigtede effekt på den offentlige økonomi er imidlertid ikke tilstrækkelig til at opveje den svækkelse af de offentlige finanser, som sker de første mange år. Indfrielse af uddannelsesmålsætningerne kan derfor ikke påregnes at styrke den finanspolitiske holdbarhed. Konkret skønnes den finanspolitiske holdbarhed at blive svækket med knap 0,1 pct. af BNP (svarende til cirka 1½ mia. kr. i 2011-niveau), *jf. tabel 6.4*.

Figur 6.9
Effekt på arbejdsudbuddet ved forskelligt gennemslag af uddannelse



Figur 6.10
Effekt på den primære offentlige saldo ved forskelligt gennemslag af uddannelse



Anm.: Gennemslaget angiver den marginale forøgelse af erhvervsdeltagelsen ved øget uddannelsesniveau opgjort som andel af den hypotetiske "proportionale" uddannelseseffekt.
Kilde: Egne beregninger.

Den forudsatte effekt på erhvervsdeltagelsen af et højere uddannelsesniveau er forbundet med betydelig usikkerhed. Hvis det således alternativt antages, at øget uddannelse påvirker erhvervsdeltagelsen med 39 pct. af den "proportionale" uddannelseseffekt (svarende til det centrale skøn for den historiske effekt i perioden 1981-2007, *jf. afsnit 6.2*), vil der være tale om en større positiv nettoeffekt på arbejdsudbuddet og en større langsigtet forbedring af den primære offentlige saldo, *jf. figur 6.9 og 6.10*. Med denne antagelse vil den samlede effekt på arbejdsudbuddet således være positiv fra omkring 2030, og den primære saldo vil styrkes fra omkring 2040. Endvidere vil effekten på den finanspolitiske holdbarhed i dette tilfælde være omtrent neutral (svarende til en forbedring med cirka ½ mia. kr. i 2011-niveau), *jf. tabel 6.4*.

Tabel 6.4
Virkning på finanspolitisk holdbarhed ved forskelligt gennemslag af uddannelse

Effekt på erhvervsdeltagelse af øget uddannelsesniveau	Finanspolitisk holdbarhed	
	Pct. af BNP	Mia. kr. (2011-niveau)
25 pct. gennemslag	-0,1	-1½
39 pct. gennemslag	+0,0	+½
Intet gennemslag (forudsatte omkostninger ved øget udd.)	-¼	-5

Anm.: Gennemslaget angiver den marginale forøgelse af erhvervsdeltagelsen ved øget uddannelsesniveau opgjort som andel af den hypotetiske "proportionale" uddannelseseffekt.
Kilde: Egne beregninger.

Hvis det hypotetisk antages, at et øget uddannelsesniveau *ingen* effekt har på erhvervsdeltagelsen, ville indfrielse af uddannelsesmålsætningerne medføre et permanent lavere arbejdsudbud og dermed en permanent forværring af den offentlige saldo, *jf. figur 6.9 og 6.10*. I det tilfælde ville der være tale om en svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed med cirka ¼ pct. af BNP (svarende til knap 5 mia. kr. i 2011-niveau), *jf. tabel 6.4*. Dette forløb er relevant, fordi det reelt viser de anslåede omkostninger ved det øgede uddannelsesniveau, men anses ikke for realistisk, idet øget uddannelse i alle tilfælde må antages at have en vis positiv effekt på erhvervsdeltagelsen på sigt.

Boks 6.4
Virkningen på BNP ved indfrielse af uddannelsesmålsætningerne

Et stigende uddannelsesniveau øger velstanden igennem to kanaler. Dels som følge af et (på sigt) stigende arbejdsudbud, *jf. tabel a,* dels gennem højere produktivitet, hvorved den enkelte beskæftigede i gennemsnit kvalitativt og/eller kvantitativt kan producere mere pr. arbejdstime.

Højere produktivitet giver sig normalt udslag i en højere timeløn, og produktivitetsstigningen som følge af et højere uddannelsesniveau kan derfor skønnes på baggrund af forskellene i timelønnen på tværs af uddannelsesgrupper. Eksempelvis er den gennemsnitlige timeløn for faglærte ca. 15 pct. højere end for personer uden uddannelse ud over folkeskolen.

Med baggrund i de relative lønninger på tværs af uddannelsesgrupperne og den forventede udvikling i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau kan opfyldelsen af uddannelsesmålsætningerne på sigt skønnes at løfte den samlede produktivitet med ½-1 pct., jf. tabellen. Lægges dertil de skønnede langsigtede effekter på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen øges effekten på BNP med yderligere ¼ pct.-point. Indfrielse af uddannelsesmålsætningerne skønnes dermed samlet set og meget usikkert at indebære en forøgelse af BNP med i alt cirka ¾-1¼ pct. på langt sigt.

Tabel a

	Virkning på BNP i 2060 (pct.)
Samlet effekt ved indfrielse af uddannelsesmålsætningerne	¾-1¼
- virkning af højere produktivitet	½-1
- virkning af større arbejdsudbud	¼

Effekten på BNP afhænger blandt andet af, i hvor høj grad erhvervsdeltagelsen påvirkes af det stigende uddannelsesniveau, jf. diskussionen i afsnit 6.2. Desuden er det usikkert, hvorvidt øget uddannelsesniveau slår igennem i højere produktivitet, idet der også her kan være tale om, at den marginale virkning reduceres i takt med at en større del af befolkningen opnår formel uddannelse. Såfremt et stigende uddannelsesniveau fører til forskydninger i de relative lønninger på tværs af uddannelsesgrupper (generelle ligevægtseffekter), vil BNP-effekten alt andet lige være lavere. Omvendt kan stigende arbejdstid og endogene vækstteffekter som følge af et højere uddannelsesniveau bidrage til at trække BNP-effekten op.

Anm.: Timeløn for alle privatansatte ekskl. unge og elever, 2001-2009.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Boks 6.5
Beregningstekniske forudsætninger vedr. indfrielse af uddannelsesmålsætningerne

For at vurdere de økonomiske effekter af at opfylde uddannelsesmålsætningerne er der foretaget to fremskrivninger:

- En fremskrivning af antallet af studerende og det deraf følgende uddannelsesniveau på baggrund af den historiske uddannelsestilbøjelighed,
- En fremskrivning, hvor uddannelsesadfærden frem mod 2015 tilpasses, således at de nye generationer på sigt opfylder uddannelsesmålsætningerne.

Forskellen mellem de to forløb giver et skøn for den isolerede virkning af opfyldelsen af målsætningerne.

Indfrielse af uddannelsesmålsætningerne indebærer øgede omkostninger for det offentlige af to grunde. For det første øges antallet af studerende som følge af den stigende uddannelsestilbøjelighed. Det medfører stigende offentlige udgifter i uddannelsessystemet og til SU. For det andet vil en højere uddannelsestilbøjelighed isoleret set reducere arbejdsudbuddet, fordi erhvervsdeltagelsen naturligt falder, mens man uddanner sig. Dette ”dræn” reducerer isoleret set skatteindtægterne for det offentlige.

Omkostningerne reduceres i et vist omfang som følge af, at uddannelsesmålsætningerne delvist antages indfriet gennem en reduktion i frafaldet på uddannelserne, hvorved en del af den forudsatte højere gennemførelse ikke medfører et tilsvarende større antal studerende. Beregningsteknisk er der konkret antaget en ”frafaldsrabat” på op til ⅓ af den umiddelbare stigning i antallet af fuldtidsstuderende. Det er forudsat, at initiativerne, som sigter på at reducere frafaldet, får virkning først, hvorfor frafaldsrabatten er størst på kort sigt. På længere sigt reduceres den til omkring det halve.

På baggrund af den skønnede stigning i antallet af fuldtidsstuderende (inklusiv frafaldsrabatten) beregnes den offentlige merudgift til undervisning med udgangspunkt i de skønnede enhedspriser i uddannelsessystemet. Beregningen bygger således på en antagelse om, at det større uddannelsestilbøjelighed kan opnås ved uændrede omkostninger pr. studerende. Det forudsætter blandt andet, at udgifterne til de tiltag, der skal sikre, at uddannelsesmålsætningerne indfris (*jf. boks 6.3*), kan antages at blive modsvaret af stordriftsfordele i uddannelsessystemet generelt. Denne forudsætning er forbundet med betydelig usikkerhed. I fremskrivningen fastholdes enhedsomkostningerne uændret som pct. af BNP, dvs. det forudsættes beregningsteknisk, at udgifterne pr. studerende følger den generelle velstandsudvikling.

Beregningen af merudgifterne til SU samt størrelsen af ”drænet” i arbejdsudbuddet bestemmes desuden af, hvor stor en andel af de studerende, som er berettigede til SU, samt graden af erhvervsdeltagelse i og uden for uddannelsessystemet. Hvis en stor del af merbestanden af studerende alternativt havde været i beskæftigelse, medfører den større uddannelsestilbøjelighed et relativt stort dræn fra arbejdsmarkedet. Omvendt reduceres drænet, hvis en stor andel af de studerende arbejder ved siden af studiet. Effekten begrænses dog af, at de beskæftigede studerende i gennemsnit har en lavere ugentlig arbejdstid end personer i ordinær beskæftigelse.

I beregningerne er det konkret antaget, at merbestanden af studerende alternativt ville havde haft en erhvervsfrekvens på ca. 60-65 pct., og at godt 50 pct. vil arbejde ved siden af studiet eller deltage i praktikophold. Samtidig skønnes det, at godt 40 pct. af merbestanden af studerende vil være berettigede til SU. Denne forholdsvis lave andel afspejler, at uddannelsesløftet primært finder sted på ungdomsuddannelserne, hvor kun en mindre andel er berettigede til SU.

6.4 Tidligere færdiggørelse af uddannelse

Hvis unge bliver tidligere færdige med deres uddannelse, kan de bruge uddannelseskvalifikationerne i flere år på arbejdsmarkedet. Tidligere færdiggørelse af uddannelser vil dermed øge den enkeltes livsindkomst og den samlede velstand i samfundet. Samtidig vil det forbedre den offentlige økonomi, især fordi tidligere færdiggørelse indebærer, at de unges erhvervsdeltagelse og arbejdstid vil stige. Dermed sikres et større udbytte af de omfattende offentlige investeringer i uddannelse.

Danske unge bliver i gennemsnit senere færdige med en kompetencegivende uddannelse end unge i andre lande. Danske unge, der opnår en kompetencegivende uddannelse, bruger i gennemsnit 3 år og 8 måneder mere, end hvis de var gået den lige vej gennem uddannelsessystemet. Tallet dækker over en betydelig spredning, dvs. mens nogle gennemfører en uddannelse uden væsentligt ekstra tidsforbrug, er mange forsinkede med betydeligt mere end 4 år.

Hvis alle – hypotetisk set – gik den lige vej gennem uddannelsessystemet, kunne arbejdsstyrken øges med op mod 90.000 personer. Selvom dette ikke er realistisk, og heller ikke nødvendigvis ønskeligt, så er der et væsentligt potentiale for at styrke beskæftigelsen og de offentlige finanser gennem tidligere færdiggørelse af uddannelser.

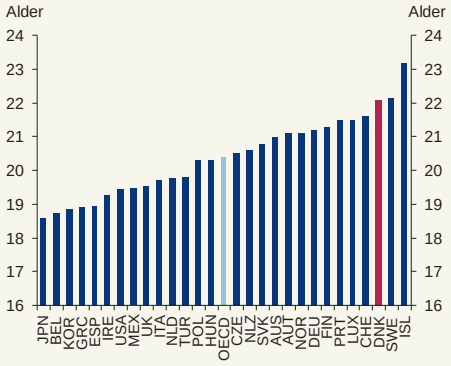
Regeringen fremlagde i november 2010 en SU-reform, der sigter på, at de studerende kommer tidligere i gang og bliver hurtigere færdige med en videregående uddannelse. Det anslås, at reformen vil kunne øge beskæftigelsen svarende til cirka 4.000 fuldtidsbeskæftigede og styrke de offentlige finanser varigt med cirka 1 mia. kr. Reformen lægger sig i forlængelse af en række tidligere initiativer bl.a. fra Velfærdsaftalen fra juni 2006, som også havde til formål at styrke de offentlige finanser gennem tidligere færdiggørelse af uddannelser.

6.4.1 Tidsforbrug i uddannelsessystemet

Sammenlignet med andre lande er danske studerende blandt dem, der starter senest og bliver senest færdige med en videregående uddannelse. Således er danske unge typisk lige godt 22 år gamle, når de påbegynder deres første videregående uddannelse, mod knap 20½ år i gennemsnittet af OECD-lande, *jf. figur 6.11*.

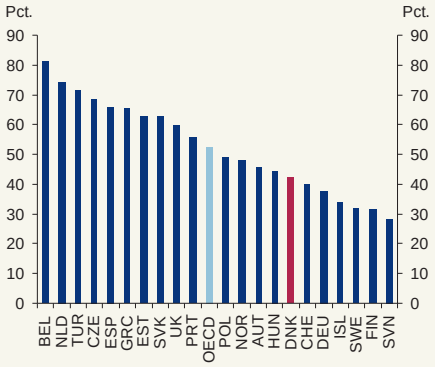
I gennemsnittet af OECD-lande er noget over halvdelen af de studerende færdige med deres videregående uddannelse, når de fylder 25 år, mens det i Danmark kun er godt 42 pct., *jf. figur 6.12*.

Figur 6.11
Alder ved start af første videregående uddannelse, 2008



Anm.: Medianalder ved påbegyndelse af første MVU eller LVU.
Kilde: Education at a Glance 2010, OECD.

Figur 6.12
Andel studerende på 25 år eller yngre ved fuldførelse, 2008

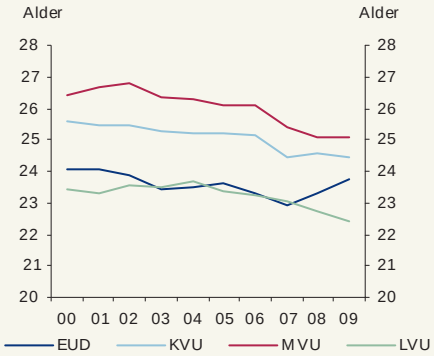


Anm.: Vedrører første gennemførte videregående uddannelse, herunder universitetsbachelor-uddannelser, men ekskl. visse korte videregående uddannelser. Resultatet af opgørelsen kan i nogen grad afspejle forskelle i uddannelsesstrukturen, herunder fx om kandidatuddannelser er opdelt i en grunduddannelse og en overbygning.
Kilde: Eurostat og egne beregninger.

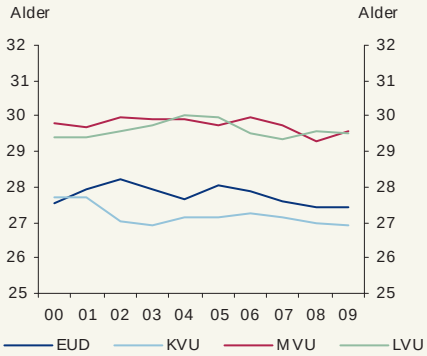
Den gennemsnitlige alder ved påbegyndelse af en videregående uddannelse er faldet set over perioden 2000-2009*, jf. figur 6.13*. Det gælder alle typer af videregående uddannelser, men har været mest udtalt på de korte og mellemlange videregående uddannelser. Alderen ved påbegyndelsen af de korte og mellemlange videregående uddannelser er fortsat højere end alderen ved påbegyndelsen af de lange videregående uddannelser. Gennemsnitsalderen ved påbegyndelse af erhvervsuddannelser er steget siden 2007, men er dog i 2009 stadig lavere end i 2000.

Den gennemsnitlige alder ved fuldførelse af en erhvervskompetencegivende uddannelse er ikke ændret væsentligt set over hele perioden 2000-2009, men er dog faldet de seneste år, *jf. figur 6.14*

Figur 6.13
Gennemsnitsalder ved start af uddannelse, 2000-2009



Figur 6.14
Gennemsnitsalder ved afslutning af uddannelse, 2000-2009



Anm.: EUD: Erhvervsuddannelser, KVU: Korte videregående uddannelser, MVU: Mellemlange videregående uddannelser (her alene professionsbacheloruddannelser), LVU: Lange videregående uddannelser (ved start: universitetsbacheloruddannelser og udelte kandidatuddannelser).
Kilde: Universitets- og Bygningsstyrelsen samt UNI•C Statistik & Analyse.

Danske studerende brugte i 2009 i gennemsnit 9,2 år efter 9. klasse på at opnå en erhvervskompetencegivende uddannelse, *jf. tabel 6.5*. Den normerede studietid udgjorde i gennemsnit 5½ år. Dvs. målt i forhold til den hurtigste vej til færdiggørelse af uddannelsen efter 9. klasse har danske studerende i gennemsnit et ekstra tidsforbrug på 3,7 år.

Tabel 6.5
Tidsforbrug fra afsluttet 9. klasse til opnåelse af erhvervskompetence, 2009

	EUD	KVU	MVU	LVU	I alt
Tidsforbrug, i alt, heraf:	7,4	8,6	9,8	12,1	9,2
- Normeret studietid	3,7	5,1	6,4	8,0	5,5
- Ekstra tidsforbrug	**3,7**	**3,5**	**3,4**	**4,1**	**3,7**
Heraf					
- 10. klasse	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
- Dobbelt ungdomsuddannelse	0,5	0,1	0,1	0,0	0,3
- Uddannelsespause	2,3	2,3	2,2	1,9	2,2
- Studieskift	0,3	0,5	0,4	0,4	0,3
- Forlænget studietid mv.	0,1	0,2	0,3	1,3	0,4

Anm.: Det opgjorte tidsforbrug omfatter alene personer, der faktisk gennemfører en erhvervskompetencegivende uddannelse.
Kilde: UNI•C Statistik & Analyse.

Klart den største del af det ekstra tidsforbrug skyldes uddannelsespauser – dvs. tid som ikke er brugt i uddannelsessystemet, men fx på arbejde, værnepligt og rejser – som i 2009 udgjorde 2,2 år i gennemsnit. Uddannelsespauser udgør en mindre del af det ekstra tidsforbrug på de lange videregående uddannelser end på de øvrige uddannelser. Til gengæld udgør forlænget studietid en klart større del af det ekstra tidsforbrug på de lange videregående uddannelser.

Det gennemsnitlige ekstra tidsforbrug er faldet med 0,4 år fra 2005 til 2008, dvs. med knap 5 måneder. Det må antages blandt andet at afspejle de initiativer, der i denne periode er taget for at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet, *jf. afsnit 6.4.3*.

6.4.2 Effekter af tidligere færdiggørelse af uddannelse

Hvis de unge fulgte den direkte vej til færdiggørelse af en kompetencegivende uddannelse efter 9. klasse, ville deres arbejdskraft som færdiguddannet i gennemsnit kunne indgå i arbejdsstyrken næsten 4 år tidligere, end det er tilfældet nu. Konsekvensen af den gennemsnitlige forsinkelse på knap 4 år kan i et (lidt forsimplet) regneeksempel opgøres til omkring 87.000 færre i arbejdsstyrken, *jf. tabel 6.6*.

Tabel 6.6
Virkning på arbejdsstyrken af ekstra tidsforbrug hos unge med erhvervskompetencegivende uddannelse, 2009

	Gnst. ekstra tidsforbrug pr. person, år	Effekt på arbejdsstyrken (fuldtidspersoner)
Bidrag til ekstra tidsforbrug fra:		
- 10. klasse	0,5	-24.000
- Dobbelt ungdomsuddannelse	0,3	-12.000
- Uddannelsespause	2,2	-26.000
- Studieskift	0,3	-11.000
- Forlænget studietid	0,4	-14.000
I alt	**3,7**	**- 87.000**

Anm.: I beregningen af arbejdsstyrkevirkningen af det ekstra tidsforbrug er forudsat en ungdomsårgangsstørrelse på 65.000. Endvidere er forudsat, at 75 pct. af disse vil tage en erhvervskompetencegivende uddannelse (videregående uddannelse eller erhvervsuddannelse). Tabellen vedrører alene personer med erhvervskompetencegivende uddannelse og der er derfor ikke indregnet ekstra tidsforbrug til sen skolestart, 10. klasse og studieafbrud hos personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse. I omregningen til arbejdsstyrkevirkning er forudsat, at 75 pct. af det ekstra tidsforbrug til venteperioder anvendes til erhvervsarbejde. Det er endvidere forudsat, at studerende på erhvervskompetencegivende uddannelser arbejder svarende til 1/3 af en fuldtidsbeskæftiget (målt i timer). Der er ikke taget højde for erhvervsarbejde blandt unge i 10. klasse og på ungdomsuddannelser.
Kilde: Arbejdsmarkedskommissionen, UNI•C Statistik & Analyse og egne beregninger.

Der er i regneeksemplet taget højde for, at en del unge er på arbejdsmarkedet i den tid, som er indregnet i det ekstra tidsforbrug. I regneeksemplet indgår alene det ekstra tidsforbrug for

personer, som fuldfører en uddannelse. Det ekstra tidsforbrug for personer, der aldrig fuldfører en uddannelse, tælles ikke med.

Uden det ekstra tidsforbrug ville arbejdsstyrkens gennemsnitlige kvalifikationsniveau også have været højere, idet der på et givet tidspunkt ville have været flere i arbejdsstyrken, der havde gennemført en uddannelse.

Samlet vil en nedbringelse af det ekstra tidsforbrug således kunne øge størrelsen af og kvalifikationsniveauet i arbejdsstyrken, reducere udgifterne til uddannelse, forbedre holdbarheden af de offentlige finanser og øge den enkeltes afkast af uddannelsen, da uddannelsen kan bruges aktivt på arbejdsmarkedet i flere år og dermed sikre en højere livsindkomst.

Det skønnes med nogen usikkerhed, at en reduktion af det gennemsnitlige ekstra tidsforbrug med ét år kan forbedre den finanspolitiske holdbarhed med i størrelsesordenen 0,2-0,3 pct. af BNP (svarende til cirka 4-5 mia. kr. i 2011-niveau), afhængig af hvordan ændringen opnås. Forbedringen af de offentlige finanser er større ved en forkortelse af den gennemsnitlige studietid end ved en tilsvarende fremrykning af den gennemsnitlige studiestart, *jf. boks 6.6*.

Arbejdsmarkedskommissionen skønnede på denne baggrund, at ½ års tidligere færdiggørelse af uddannelse ville kunne øge beskæftigelsen svarende til omkring 8.000 fuldtidspersoner og varigt styrke de offentlige finanser med omkring 2 mia. kr. (i 2009-niveau)[4].

Boks 6.6
Samfundsøkonomiske konsekvenser af tidligere færdiggørelse af uddannelse

Analysegruppen DREAM gennemførte i 2009 for Arbejdsmarkedskommissionen en analyse af de samfundsøkonomiske konsekvenser af, at unge kommer hurtigere gennem uddannelsessystemet: "Samfundsøkonomiske konsekvenser af hurtigere studiegennemførelse og studiestart ", DREAM-gruppen 2009. Der blev foretaget beregninger på to alternative scenarier:

I det første scenarie antages det, at kompetencegivende uddannelser i gennemsnit gennemføres et år hurtigere end i dag. Dvs. det samme antal personer gennemfører en uddannelse, men de gør det i gennemsnit ét år hurtigere. På lang sigt indebærer det, at ca. 50.000 færre personer årligt er studerende. Ved et års hurtigere studiegennemførelse opnås en permanent årlig forbedring af holdbarheden af de offentlige finanser på 5,2 mia. 2009-kroner (0,29 pct. af BNP).

I det andet scenarie forudsættes starten på kompetencegivende uddannelser fremskyndet med ét år. Dvs. det samme antal personer gennemfører en uddannelse – i samme tempo som nu – men de starter et år tidligere. Denne ændring påvirker ikke det årlige antal af studerende. Ved et års hurtigere studiestart opnås en permanent årlig forbedring af holdbarheden på 4,1 mia. 2009-kroner (0,23 pct. af BNP).

Anm.: Resultatet af de ovennævnte konsekvensberegninger, som er baseret på en makroøkonomisk model, kan ikke umiddelbart sammenlignes med resultaterne af det forsimplede regneeksempel i tabel 7.4.
Kilde: "Velfærd kræver arbejde", Arbejdsmarkedskommissionen august 2009.

[4] "Velfærd kræver arbejde", Arbejdsmarkedskommissionen, august 2009.

6.4.3 Initiativer for at få unge hurtigere gennem uddannelsessystemet

Med Velfærdsaftalen fra juni 2006 blev der taget en række initiativer med henblik på at få unge hurtigere gennem uddannelsessystemet. Initiativerne omfatter bl.a. en justering af optagelsessystemet, ændret praksis vedr. eksamener, tidsbegrænsning for specialeskrivning, styrket studievejledning og ny taxameterbonus på universiteterne, *jf. boks 6.7*.

Boks 6.7
Centrale elementer i den hidtidige indsats for at få de studerende hurtigere igennem uddannelserne

- Bonus for tidlig studiestart – 1,08-reglen: Karaktergennemsnittet ganges med 1,08 ved start senest to år efter adgangsgivende eksamen.
- Specialekontrakt: Bindende tidsbegrænsning på specialer, så de studerende ikke sidder fast i ”specialesumpen”.
- Hurtigere omprøve og automatisk tilmelding til eksamen, så de studerende ikke risikerer at bruge unødig tid på ikke-beståede eksamener.
- Styrket vejledningsindsats for frafaldstruede studerende. Studerende, der er forsinket mere end 12 måneder på uddannelsen, har ret til en personlig samtale.
- Omlægning af kvote 2: Færre skal bruge lang tid på at samle point. Ungdomsuddannelse er hovedvejen til videregående uddannelser.
- SU-justeringer: For eksempel er alderskrav fjernet på videregående og private uddannelser, så unge under 18 år kan få SU. Desuden er der indført tillæg til forsørgere og studerende med handicap, så de får bedre mulighed for at gennemføre studierne på normeret tid.
- Færdiggørelsesbonus på universitetsuddannelser: Den nye taxameterbonusmodel indebærer, at der udløses bachelorbonus, når de studerende består en bacheloruddannelse inden for normeret tid plus et år. Der udløses tilsvarende en kandidatbonus, når de studerende består en kandidatuddannelse på normeret tid.

I forlængelse af de nævnte initiativer fremlagde regeringen i november 2010 reformudspillet: ”*SU, der skaber vækst og beskæftigelse – bedre brug af SU-midlerne*”. Reformen sigter på, at de studerende kommer tidligere i gang og bliver hurtigere færdige med en kompetencegivende uddannelse, *jf. boks 6.8*.

Boks 6.8
Hovedpunkter i udspillet til en SU-reform: "*SU, der skaber vækst og beskæftigelse – bedre brug af SU-midlerne*", november 2010

Udspillet til en SU-reform indeholder syv konkrete initiativer, der kan iværksættes fra 2012 og frem:

1. Afskaffelse af SU efter hjemmeboendesatsen til elever på ungdomsuddannelser. Pengene skal i stedet anvendes på folkeskolen. Samtidig afsættes der 150 mio. kr. til elever fra hjem, som har det økonomisk svært.
2. SU begrænses til normeret tid for at give de studerende større, selvstændigt ansvar for at blive færdig til tiden.
3. Bonus og fleksibel tilrettelæggelse skal give de studerende afsæt til at komme hurtigt igennem uddannelserne.
4. Fremrykning af 1,08-reglen og målretning af optag via kvote 2 begrænser tidsforbruget, før de unge går i gang med at uddanne sig.
5. Forhøjelse af laveste fribeløb skal give de studerende frihed til at arbejde mere.
6. Studiestartslån og Start-SU skal lette studiestarten.
7. Endnu bedre muligheder for at studere i udlandet.

Kilde: "SU, der skaber vækst og beskæftigelse – bedre brug af SU-midlerne", Regeringen november 2010.

Hvis udspillet til en SU-reform gennemføres, skønnes det at kunne øge udbuddet af arbejdskraft svarende til cirka 4.000 fuldtidspersoner og styrke de offentlige finanser varigt med cirka 1 mia. kr., *jf. tabel 6.7*.

Tabel 6.7
Samfundsøkonomiske virkninger af SU-reformen

	2015	2020	2030
Primær offentlig saldo (mia. kr. 2011-niveau)	0,3	1,0	0,9
Faktisk (strukturel) saldo (mia. kr. 2011-niveau)	0,4	1,2	1,7
Antal studerende (personer)	-1.800	-5.300	-5.100
Arbejdsudbud (fuldtidspersoner)	1.400	4.100	3.900

Kilde: Egne beregninger.

Reformen påvirker ikke umiddelbart antallet af unge, der gennemfører en uddannelse. Men idet studietiden forkortes, vil reformen isoleret set reducere antallet af unge, der på et givet tidspunkt er studerende, med godt 5.000 personer på lang sigt. Det indebærer, at det gennemsnitlige kvalifikationsniveau i befolkningen (på et givet tidspunkt) stiger, og at arbejdsudbuddet varigt øges med i størrelsesordenen 4.000 personer.

Det styrker den primære offentlige saldo med omkring 1 mia. kr. i 2020 og frem. Denne effekt afspejler primært øgede skatteindtægter som følge af det stigende arbejdsudbud. Derudover

reducerer reformen isoleret set udgifterne til SU på sigt. Den finanspolitiske holdbarhed skønnes ligeledes at blive styrket med omkring 1 mia. kr.

Det umiddelbare provenu, der er tilbage, når initiativerne i regeringens SU-reform er finansieret, medgår til at finansiere SU-udgifter som følge af den øgede tilgang af studerende på de videregående uddannelser i de kommende år. Det provenu, der opstår, som følge af at unge færdiggør deres uddannelse tidligere, medgår til at skabe langsigtet balance på de offentlige finanser.

Kapitel 7

7. Skattepolitik

7.1 Indledning

Skattestoppet har siden 2001 været omdrejningspunktet i skattepolitikken. Formålet er at forhindre skattestigninger, ligesom skattestoppet givetvis har bidraget til at dæmpe væksten i de offentlige udgifter.

I 2020-planen videreføres skattestoppet som det operationelle grundlag for skattepolitikken. Det betyder overordnet, at skatten ikke kan sættes op i forhold til gældende regler, herunder de ændringer i beskatningen, som følger af Forårspakke 2.0 og genopretningsaftalen. Det giver større sikkerhed om de fremtidige skattevilkår, og betyder blandt andet at loftet over ejendomsværdiskatten fastholdes. I forhold til tidligere er skattestoppets miljøklausul justeret, således at fald i skattebasen som følge af overgang til et fossilfrit samfund kan finansieres med en forhøjelse af energiafgifterne, men under den forudsætning, at skattebelastningen ikke øges i forhold til i dag.

Frem mod 2019 bliver skattereformen i Forårspakke 2.0 fuldt indfaset. Reformen er fuldt finansieret på sigt og ventes i henhold til lovforslaget at styrke de offentlige finanser fra 2013 og frem. Reformen skønnes at styrke arbejdsudbuddet med knap 18.500 personer og forbedre den finanspolitiske holdbarhed med ca. 5½ mia. kr.

Med Forårspakke 2.0 er der over de seneste ti år gennemført tre skatteaftaler om nedsættelser af skatten på arbejdsindkomst. Et væsentligt element er indførelsen og siden forhøjelsen af et beskæftigelsesfradrag, der har styrket den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst. Derudover er marginalskatterne reduceret markant, særligt ved afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af indkomstgrænsen for betaling af topskat.

Samlet er den gennemsnitlige marginalskat for fuldtidsbeskæftigede reduceret med 7,2 pct.-point som følge af skatteaftalerne og inklusiv virkningen af genopretningsaftalen. Mere end halvdelen af det samlede fald i marginalskatten for fuldtidsbeskæftigede kan henføres til Forårspakke 2.0, mens de foregående to skatteaftaler i højere grad har haft fokus på at styrke tilskyndelsen til at være beskæftiget.

Forårspakke 2.0 medfører også en omtrent parallel nedsættelse af skattesatserne på familiernes positive og negative kapitalindkomster. Det bidrager til finansiering af lavere skatter på arbejdsindkomst og medfører en mere ensartet beskatning af husholdningernes formueplaceringer.

En mere ensartet beskatning af afkastet af opsparing vil betyde, at skatteindtægterne bliver mere robuste overfor hvordan opsparing placeres og overfor skatteomgåelse og skattetænkning. Hertil kommer, at lavere skattesatser på kapitalindkomst øger tilskyndelsen til at nedbringe låntagning, hvilket medfører, at boligejere dermed kan blive mere robuste i forhold til rentestigninger og eventuelle prisfald på boligmarkedet.

Skattepolitikken siden 2001 har med nedsættelser af marginalskatter på løn- og kapitalindkomst samt tilpasninger af afgiftspolitikken og selskabsbeskatningen bidraget til at sikre et internationalt set mere robust skattesystem. Frem mod 2020 kan der opstå behov for yderligere justeringer af skattepolitikken i lyset af globaliseringen og andre former for pres på skattebaserne. Der er ikke plads til ufinansierede skattenedsættelser frem mod 2020.

Boks 7.1
Hovedtræk af skattepolitikken siden 2001

- Skattestoppet har været omdrejningspunktet i skattepolitikken.
- Den gennemsnitlige marginale indkomstskat på arbejdsindkomst er reduceret med 7,2 pct.-point for fuldtidsbeskæftigede. 60 pct. af faldet i marginalskatten er en konsekvens af Forårspakke 2.0, som er fuldt finansieret på sigt.
- Mellemskatten er fjernet, og grænsen for betaling af topskat er øget. Der er indført beskæftigelsesfradrag på 4,25 pct. af arbejdsindkomsten (maksimalt 13.600 kr. i 2011).
- Selskabsskatten er reduceret fra 30 til 25 pct., finansieret ved bl.a. at udbrede skattegrundlaget.
- Afgiftspolitikken har bl.a. været rettet mod at reducere grænsehandel og nå overordnede mål i klima- og energipolitikken.

Frem mod 2020 gælder at

- Skattestoppet fastholdes, og miljøklausulen i skattestoppet er justeret, så overgangen til fossilfrit samfund kan ske uden at skattegrundlaget kommer under pres, idet den samlede skattebyrde ikke øges i forhold til i dag.
- Skatteelementerne i genopretningspakken er indregnet.
- Forårspakke 2.0 indfases som planlagt frem mod 2019, herunder en yderligere forhøjelse af topskattegrænsen, som med Genopretningsaftalen er udskudt til 2014. Skattereformen indebærer derudover en gradvis nedsættelse af skattesatser på negativ kapitalindkomst (skatteværdi af rentefradraget), der overstiger en bundgrænse på 50.000 kr. (100.000 kr. for ægtepar) og en nedsættelse af skattesatser på positiv kapitalindkomst.

Danmark og Sverige er de lande i OECD, der har de mindste indkomstforskelle. Indkomstskatternes bidrag til at reducere de umiddelbare indkomstforskelle er imidlertid reduceret som følge af skatteaftalerne. Det afspejler, at sigtet med skatteaftalerne har været at styrke arbejdsudbuddet og dermed at præmiere beskæftigelse og længere arbejdstid. Når indkomstforskellene stadig er meget små i en international sammenhæng, afspejler det blandt andet

en lav lønspredning, at der i skatteaftalerne også er lagt vægt på den fordelingsmæssige balance, samt at omfordelingen af disponibel indkomst ikke mindst sker via overførselssystemet.

7.2 Overblik over skattepolitikken siden 2000

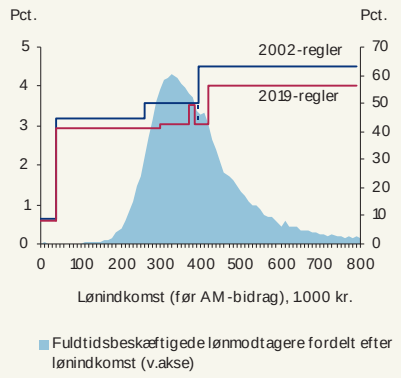
Skattestoppet har siden 2001 været omdrejningspunktet i skattepolitikken. Formålet er at forhindre skattestigninger, ligesom skattestoppet givetvis har bidraget til at dæmpe væksten i de offentlige udgifter.

I 2020-planen videreføres skattestoppet som det operationelle grundlag for skattepolitikken. Det betyder overordnet, at skatten ikke kan sættes op i forhold til gældende regler, herunder de ændringer i beskatningen, som følger af Forårspakke 2.0 og Genopretningsaftalen.

Frem mod 2019 bliver skattereformen i Forårspakke 2.0 fuldt indfaset. Reformen er fuldt finansieret på sigt og ventes i henhold til lovforslaget at styrke de offentlige finanser fra 2013 og frem. Reformen skønnes at styrke arbejdsudbuddet med knap 18.500 personer og forbedre den finanspolitiske holdbarhed med ca. 5½ mia. kr.

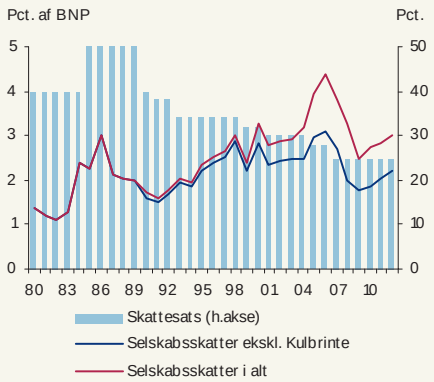
Skattereformen i Forårspakke 2.0 skal ses i forlængelse af skatteaftalerne fra 2003-04 og 2007, som bl.a. indførte og forøgede beskæftigelsesfradraget og medførte en forhøjelse af indkomstgrænsen for betaling af top- og mellemskat. Samlet har de tre skatteaftaler medført en betydelig reduktion i marginalskatten for næsten alle på arbejdsmarkedet, også når der tages hensyn til skatteforhøjelserne i Genopretningsaftalen, *jf. figur 7.1*.

Figur 7.1
Skalamarginalskatter



Anm.: Se figur 7.7.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Figur 7.2
Udvikling i selskabsskatter og -skattesats, 1980-2012



Anm.: Selskabsskat i alt omfatter også kulbrinteskat mv.

Den formelle selskabsskattesats i Danmark er samtidig reduceret fra 30 pct. i 2001 til 25 pct. fra 2007, *jf. figur 7.2*. Selskabsskattesatsen er dermed halveret siden 1989. De gradvise nedsættelser af selskabsskattesatsen i Danmark har været på linje med udviklingen i de fleste andre OECD-lande.

Samtidig er der foretaget udvidelser af selskabsskattebasen, som blandt andet har medfinansieret nedsættelserne af skattesatsen. I forhold til slutningen af 1980'erne, hvor selskabsskattesatsen udgjorde 50 pct., har indtægterne fra selskabsskatten været uændrede eller stigende som andel af (konjunkturrenset) BNP, selv når der ses bort fra selskabsskat fra kulbrinteproducerende selskaber. I de seneste år har selskabsskatteprovenuet været meget påvirket af finanskrisen, og faldet i de seneste år vurderes således at være konjunkturelt betinget.

Den bredere skattebase er blandt andet et resultat af en stramning af afskrivningsreglerne for navnlig bygninger og driftsmidler, en afvikling af adgangen til skattefrie investeringsfondshenlæggelser og nedskrivninger på varelagre. Desuden er der indført særlige regler for forsikringsselskaber og vedrørende sambeskatning med udenlandske datterselskaber mv. samt rentefradragsbegrænsning.

Derudover har faldet i prisstigningstakten siden slutningen af 1980'erne reduceret inflationsgevinster på virksomhedernes aktiver, hvilket på linje med de diskretionære stramninger har bidraget til, at afskrivningsreglerne i dag er mindre gunstige for virksomhederne. Hertil kommer, at også globaliseringen i samspil med den i international sammenligning relativt moderate selskabsskattesats givetvis har styrket skattegrundlaget gennem perioden. Indgåelsen af Nordsøaftalen i 2004 har desuden styrket provenuet fra selskabsskatten af kulbrinteindvinding samt fra den særlige kulbrinteskat. Det kan med betydelig usikkerhed skønnes, at de nye regler i Nordsøaftalen har styrket de offentlige finanser med omkring 9 mia. kr. i 2010.

Samlet er de fleste af Velfærdskommissionens forslag inden for person- og selskabsbeskatningen gennemført de senere år, *jf. appendiks til kapitel 1*. Det gælder nedsættelserne af marginalskatten på arbejdsindkomst og af selskabsskatten. Der er desuden sket en bevægelse i retning af, at alle former for afkast af opsparing og investeringer beskattes mere ensartet. Skatteværdien af rentefradraget sættes gradvist ned fra 2012 for husholdninger med store renteudgifter, hvilket kan reducere tendensen til høj bruttogældsætning i husholdningerne.

Udover at fastholde skattestoppet og reducere skatten på arbejde, har skattepolitikken sigtet på at sikre, at skatte- og afgiftsbaserne er robuste. Nedsættelsen af selskabsskatten kan således styrke tilskyndelsen til at lokalisere aktivitet, skattegrundlag og omsætning i Danmark. Samtidig har det været et sigte i afgiftspolitikken at sikre robusthed overfor grænsehandel.

Set under ét er danskeres grænsehandel i udlandet reduceret væsentligt i perioden, mens udlændinges grænsehandel i Danmark har været stigende. Det afspejler blandt andet afgiftsreduktioner på en række grænsehandelsfølsomme varer, herunder spiritus og mineralvand. Hensynet til grænsehandel og risikoen for stigende illegal handel sætter grænser for, hvor meget afgiften på visse usunde varer kan øges. Senest er tobaksafgifterne forhøjet svarende til en prisstigning på 2 kr. pr. pakke. Ifølge den seneste grænsehandelsrapport er tobaksafgif-

ten dermed tæt på grænsen for, hvor meget afgiften kan hæves uden at provenuet fra tobaksafgifterne reduceres, *jf. Status over Grænsehandel 2010*.

De afgiftsforhøjelser, som derudover er gennemført, har primært været rettet mod varer og tjenester, som er til skade for miljø og klima. I forbindelse med energiaftalen fra 2008 blev CO2-afgiften forhøjet, og der blev indført en særlig NOx-afgift. Desuden er energiafgifterne siden 2008 blevet indekseret med den forventede udvikling i nettopriserne. Disse afgiftsforhøjelser er tilbageført i form af skattenedsættelser på andre områder.

På transportområdet er der desuden gennemført en omlægning af bilbeskatningen i 2007. Med omlægningen øges incitamentet til at vælge mindre og mere brændstoføkonomiske biler. Desuden reduceres incitamentet til at vælge varebiler frem for personbiler. Samlet set har omlægningen i 2007 (sammen med de stigende oliepriser mv.) bidraget til at reducere den gennemsnitlige CO2-udledning fra persontransporten i Danmark. Endelig er det besluttet at afgiftsfritage el- og brintbiler frem til 2015 med henblik på at understøtte udbredelsen af teknologierne i Danmark.

7.3 Kort om ændringerne i indkomstbeskatningen siden 2001

Siden 2001 er der gennemført 3 større skatteaftaler, som har sigtet på at reducere skatten på arbejdsindkomst. Det er hhv. Forårspakken fra 2004, Lavere skat på arbejdsindkomst i 2007 og Forårspakke 2.0 i 2009. Endelig har Genopretningsaftalen i 2010 medført skattestramninger som en del af konsolideringen af de offentlige finanser og indfrielse af henstillingen fra EU. De fire aftaler har blandt andet medført, at

- Grænsen for betaling af mellemskat blev først sat op, og i forbindelse med Forårspakke 2.0 er mellemskatten fjernet. Det skønnes at ca. 1,9 mio. personer dermed ikke længere skal betale mellemskat.

- Grænsen for betaling af topskat er sat op. Inklusive forøgelsen af topskattegrænsen i 2014 er det vurderingen, at ca. 240.000 personer ikke længere skal betale topskat, når de nye regler er fuldt indfaset.

- Beskæftigelsesfradraget blev indført i 2004 og er siden forhøjet, så det nu udgør 4,25 pct. af arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget (dog maksimalt 13.600 kr. i 2011).

- Beskatningen af positiv kapitalindkomst er sat ned, ligesom værdien af rentefradraget (og andre ligningsmæssige fradrag) gradvist sænkes frem mod 2020. Beskatningen af forskellige former for opsparing er blevet mere ensartet.

Skatteaftalerne har bl.a. medført, at summen af indkomstskatteprocenterne for en topskatteyder i en gennemsnitskommune, nedbringes fra ca. 59,8 pct. (efter arbejdsmarkedsbidrag) i 2002 til ca. 52,3 pct., *jf. tabel 7.1*. Med Forårspakke 2.0 udfases sundhedsbidraget på 8 pct. gradvist fra 2012 til 2019 og erstattes af en tilsvarende forhøjelse af bundskatten. Værdien af

rentefradraget sænkes for renteudgifter, der ligger over et bundfradrag på 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for par. Dette bundfradrag ligger fast nominelt.

Tabel 7.1
Centrale satser og beløbsgrænser

	2002[1]	2004-Aftalen	2007-Aftalen	Forårspakke 2.0	Genopretningsaftalen
Skattesatser:					
Gnst. kommune- og kirkeskat	33,7	33,7	25,7	25,7	25,7
Sundhedsbidrag	-	-	8,0	0,0	0,0
Bundskattesats	5,14	5,14	5,14	11,64	11,64
Mellemskattesats	6,0	6,0	6,0	-	-
Topskattesats	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
I alt, inkl. gnst. kirkeskattesats	59,8	59,8	59,8	52,3	52,3
Skatteloft (ekskl. kirkeskat)	59,0	59,0	59,0	51,5	51,5
Arbejdsmarkedsbidrag	8,0	8,0	8.0	8,0	8,0
Beskæftigelsesfradrag	0	2,5	4,25	5,6	5,6
Beløbsgrænser:					
Personfradrag	44.400	44.400	45.500	43.700	41.300
Maks. beskæftigelsesfradrag	0	8.500	14.400	18.300	17.300
Mellemskattegrænse	246.600	306.500	373.000	-	-
Topskattegrænse	367.900	367.900	373.000	416.900	393.700

1) Forenklende er bundskat og gennemsnitlig kommuneskat i 2002 korrigeret for kommuneskattestigning og kompenserende bundskattenedsættelse i perioden 2002-2011. I 2002 var den gennemsnitlige kommuneskat på 33,3 pct. og bundskattesatsen var 5,5 pct.

Anm.: Satser og beløbsgrænser ved fuld indfasning.

7.4 Stort fald i marginalskatten for fuldtidsbeskæftigede

Den gennemsnitlige marginalskat på arbejdsindkomst er – dvs. når alle fire skatteændringer medtages - reduceret med 7,2 pct.-point for fuldtidsbeskæftigede (fra 54 pct. med 2002-regler til 46,8 pct.) som følge af skattepolitikken siden 2001, *jf. tabel 7.2*. Det svarer til, at det økonomiske afkast ved at arbejde lidt mere, er forøget med 15,7 pct. (før afgifter). Hertil kommer at bidraget til Særlig Pensionsopsparing på 1 pct. af arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget og erhvervsindkomsterstattende overførsler som fx dagpenge nu er bortfaldet. Inklusiv denne omlægning er der tale om en reduktion på 7,5 pct.-point for fuldtidsbeskæftigede.

Tabel 7.2
Reduktion i marginalskatten på arbejdsindkomst som følge af skattepolitikken siden 2001

	Fuldtidsbesk.	Alle
	Pct.-point	
2004-aftalen	1,8	1,4
2007-aftalen	1,9	1,0
Forårspakke 2.0	4,4	2,5
Genopretningsaftalen	-0,9	-0,5
I alt	**7,2**	**4,4**

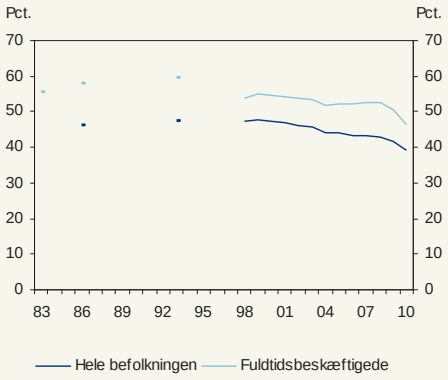
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen. Der er ikke indregnet virkninger af ændret afgiftspolitik.

Nedsættelsen af marginalbeskatningen på arbejdsindkomst kan ses som en fortsættelse af den udvikling som blev indledt med skattereformen i midten af 1980'erne, *jf. figur 7.3*. I 1990'erne blev marginalskatten for fuldtidsbeskæftigede sat ned med 5,5 pct.-point som følge af 1994-skattereformen, hvor arbejdsmarkedsbidraget blev indført, overførslerne blev bruttoficeret, og indkomstskatterne blev sænket. Stigningen i de kommunale skattesatser i 1980'erne og 1990'erne har imidlertid modvirket det fald i marginalskattene, der følger af skattereformerne i perioden.

Den tendens er ophørt med skattestoppet. Den gennemsnitlige kommunale indkomstskattesats er således steget med 0,4 pct.-point siden 2001, mens stigningen udgjorde 3,7 pct.-point i perioden 1990-2001. De relativt beskedne stigninger i den gennemsnitlige kommunale indkomstskattesats siden 2001 er endvidere direkte modvirket via kompenserende nedsættelser af bundskattesatsen.

Skattereformerne har medført, at marginalskatten for personer med lave indkomster og i mellemindkomstsegmentet er reduceret til et niveau, som er lavere end i OECD i gennemsnit, *jf. figur 7.4*. Selv om skatteaftalerne også har reduceret marginalskatten for højindkomstgrupperne, er den fortsat højere end i de fleste andre OECD-lande. Danmark adskiller sig blandt andet ved, at den højeste marginalskat sætter ind ved et relativt lavt indkomstniveau. Desuden inddrager marginalskatten ikke afgifter og moms, som i Danmark er højere end i de fleste andre lande.

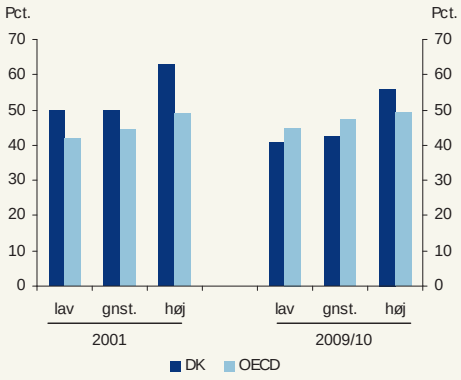
Figur 7.3
Gennemsnitlig marginalskat, 1983-2010



Anm.: Den gennemsnitlige marginalskat for 2008-2010 er baseret på en fremskrivning af indkomstoplysninger fra 2007 i overensstemmelse med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, december 2010. Aftrapningen af den grønne check indgår i opgørelsen af marginalskatten for 2010.

Kilde: For 1986 og 1993 Finansredegørelse 98/99. For 1998-2010 egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Figur 7.4
Marginalskat af lønindkomst, 2001 og 2010



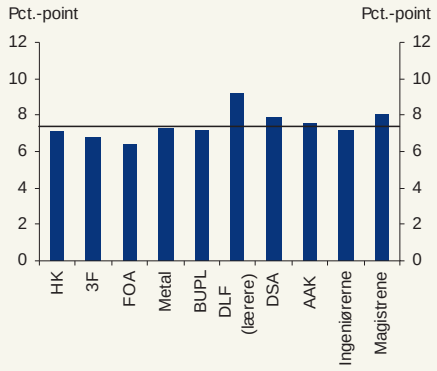
Anm.: Marginalskatten på lønindkomst er beregnet for en enlig fuldtidsbeskæftiget uden børn, der tjener henholdsvis 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af en gennemsnitlig arbejders løn. Tal for Danmark er fra 2010, mens tal for OECD er gennemsnit fra 2009.

Kilde: Taxing Wages 2008/2009 - 2009 Edition, OECD.

Omkring 60 pct. af det samlede fald i marginalskatten for fuldtidsbeskæftigede siden 2001 kan henføres til Forårspakke 2.0, mens de foregående to skatteaftaler i højere grad har haft fokus på at styrke tilskyndelsen til at være beskæftiget via indførelsen og den senere forhøjelse af beskæftigelsesfradraget. Det er særligt afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af indkomstgrænsen for betaling af topskat, samt i mindre grad nedsættelse af bundskatten, som har bidraget til at reducere marginalskatten.

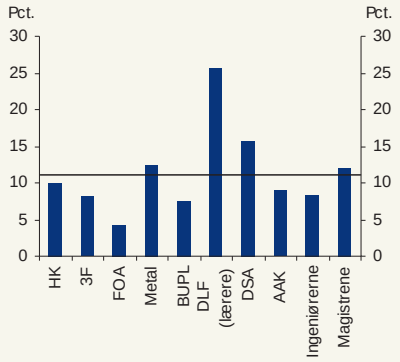
Den samlede reduktion i marginalskatten for fuldtidsbeskæftigede på 7,2 pct.-point er nogenlunde ens fordelt på tværs af a-kasser, *jf. figur 7.5*. For fx medlemmer af Danmarks Lærerforenings A-kasse er marginalskatten reduceret med knap 9¼ pct.-point i gennemsnit, mens reduktionen af den gennemsnitlige marginalskat udgør omkring 8 pct.-point for medlemmer af Danske Sundhedsorganisationers A-kasse samt Magistrenes A-kasse.

Figur 7.5
Reduktion i marginalskatten for fuldtidsbeskæftigede som følge af skattepolitikken siden 2001 fordelt på A-kasser



Anm.: Det er ændringen i marginalskatten frem til 2011, men med 2019-regler, der fremgår af figuren. Den vandrette kurve viser den gennemsnitlige reduktion af marginalskatten blandt samtlige fuldtidsbeskæftigede.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Figur 7.6
Andel af fuldtidsbeskæftigede, som slipper for at betale topskat som følge af skattepolitikken siden 2001 fordelt på A-kasser



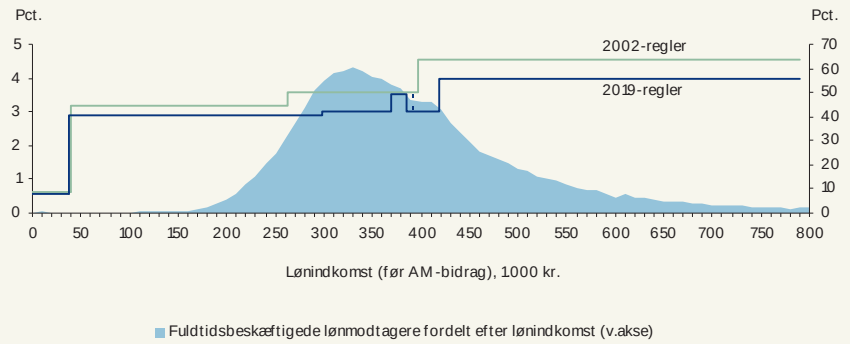
Anm.: Det er ændringen i antal topskatteydere frem til 2011, men med 2019-regler, der fremgår af figuren. Den vandrette kurve angiver den relative reduktion i antal topskatteydere blandt samtlige fuldtidsbeskæftigede..
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Den større reduktion af marginalskatten for medlemmer af Danmarks Lærerforenings og Danske Sundhedsorganisationers A-kasse mv. skal ses i lyset af forhøjelsen af indkomstgrænsen for topskat, som medfører, at en relativt stor andel af disse personer ikke længere omfattes af topskatten, *jf. figur 7.6*. Omkring én ud af fire af medlemmerne af Danmarks Lærerforenings A-kasse skulle fortsat have betalt topskat, hvis skattereglerne fra 2002 stadig var gældende. I gennemsnit skal omkring 10½ pct. af samtlige fuldtidsbeskæftigede ikke længere betale topskat.

Den <u>højeste</u> marginalskat (skalamarginalskatterne) er samlet set reduceret fra 63,3 pct. til 56,1 pct. Det er en reduktion på 7,3 pct.-point, svarende til en reduktion på 7½ pct.-point efter AM- og SP-bidrag.

For de ca. 210.000 personer, der ikke længere skal betale såvel mellemskat som topskat, reduceres marginalskatten på arbejdsindkomst med 19,3 pct.-point, sammenlignet med 2002-regler. Hertil kommer reduktionen i bundskatteprocenten med 1,5 pct.-point, mens indførelsen af den grønne check, som aftrappes med indkomsten, isoleret set øger marginalskatten med 7,5 pct.-point for personer i et lille indkomstinterval.

Figur 7.7
Skalamarginalskatter



Anm.: 2002-regler angiver marginalskatter og progressionsgrænser, der ville være gældende i 2002 ved en fuld indfasning af bundskattenedsættelsen i *Pinsepakken*. De anførte 2002-regler indeholder et marginalskattebidrag fra SP-bidraget, der i årene 1999-2001 var et omfordelende, obligatorisk pensionsbidrag. SP-bidraget er efterfølgende omlagt til et individuelt opsparingsbidrag (svarende til DMP-bidraget i 1998), som ikke har skattekarakter, og er siden helt fjernet. Den stiplede linje repræsenterer en situation, hvor der modtages grønne check inkl. tillæg for 2 børn.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Beskæftigelsesfradraget, som blev indført i 2004 og senere forøget i 2007-aftalen, reducerer marginalskatten med 1,4 pct. i en gennemsnitskommune for arbejdsindkomster på op til knap 309.000 kr. før AM-bidrag, dvs. for indkomster under progressionsgrænsen. Den relativt beskedne reduktion i marginalskatten skal ses i sammenhæng med, at hovedformålet med beskæftigelsesfradraget er at øge forskelsbeløbet mellem henholdsvis lønindkomst og overførselsindkomst efter skat.

7.5 Virkning på forskelsbeløb og kompensationsgrad

Skattepolitikken siden 2001 har øget forskelsbeløbet, dvs. forskellen mellem den disponible indkomst som beskæftiget og den disponible indkomst ved overførselsindkomst[1]. Et større forskelsbeløb afspejler, at den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst forøges.

[1] Tilskyndelsen til beskæftigelse er også styrket gennem ændringer i tildelingen af indkomsterstattende overførsler, herunder indførelse af kontanthjælpsloftet og starthjælpen, *jf. kapitel 3*. Virkningerne heraf er ikke indregnet i tabellen.

Med de 4 skatteaftaler er det månedlige gennemsnitlige forskelsbeløb øget med godt 1.000 kr. fra 8.270 kr. med 2002-regler til 9.320 kr., når elementerne i Forårspakke 2.0 er fuldt indfaset (med 2019-regler)[2], *jf. tabel 7.3*.

Tabel 7.3
Forskelsbeløb pr. måned ved henholdsvis 2002- og 2019-regler

	Gennemsnit	Antal med under	
		1.000 kr.	2.000 kr.
	Kr.	Antal personer (pct./pct.point)	
2002-regler	8.270	75.000 (3,1)	168.800 (7,0)
2019-regler	9.320	50.800 (2,1)	131.500 (5,5)
Ændring	1.050	-24.200 (-1,0)	-37.300 (-1,5)

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Antallet af personer med lavt forskelsbeløb (under 1.000 kr. pr. måned i faste priser) reduceres med 32 pct. fra 75.000 til 50.800 personer som følge af ændringerne i skattepolitikken siden 2001. Det er specielt indførelsen af beskæftigelsesfradraget, der har bidraget til at reducere gruppen med et lille forskelsbeløb.

Ændringen i forskelsbeløbet kan også udtrykkes som en ændring i den såkaldte kompensationsgrad, som er forholdet mellem den disponible indkomst som overførselsmodtager og i beskæftigelse.[3] Det er ændringer i kompensationsgraden, der ligger til grund for de skønnede arbejdsudbudsvirkninger (beskæftigelseseffekten) af de initiativer, der påvirker forskelsbeløbet.

Samlet er kompensationsgraden reduceret med ca. 2,5 pct.-point som følge af skattepolitikken. Forårspakken fra 2004 har reduceret de gennemsnitlige kompensationsgrader med 1,3 pct.-point, mens den for personer med relativt lav økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse er reduceret med 1,5 pct.-point, *jf. tabel 7.4*. For sidstnævnte gruppe er reduktionen af kompensationsgraden helt overvejende en konsekvens af skatteaftalerne fra 2004 og 2007, herunder indførelsen og den efterfølgende forøgelse af beskæftigelsesfradraget. Det er primært for personer i denne gruppe, at ændringer i kompensationsgraderne må påregnes at have en virkning på arbejdsmarkedsdeltagelsen.

[2] Der er taget udgangspunkt i 2019-regler, hvor elementerne i Forårspakke 2.0 er indfaset. Da den grønne check og grænsen for den del af den negative nettokapitalindkomst, der friholdes for lavere værdi af rentefradraget, fastholdes nominelt, vil realværdien af beløbsgrænserne fortsat blive reduceret efter 2019 i takt med den forudsatte nominelle indkomstfremgang. Derfor vil Forårspakke 2.0 fortsat medføre ændringer i skattebetalingen efter 2019. Analysen er baseret på de nominelle beløbsgrænsers realværdi i 2019.
[3] Kompensationsgraden svarer til 1 minus forskelsbeløbet divideret med den disponible indkomst ved beskæftigelse.

Tabel 7.4
Reduktion i kompensationsgraden som følge af skattepolitikken siden 2001

	Alle	Personer med over 70 pct.
	Pct.-point	
2004-aftalen	1,3	1,5
2007-aftalen	0,6	0,5
Forårspakke 2.0	0,7	0,2
Genopretningsaftalen	0,1	0,1
I alt	**2,6**	**2,3**

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Genopretningsaftalen indebærer en forøgelse af indkomstbeskatningen og er sammensat, så tilskyndelsen til beskæftigelse er ret upåvirket. Det afspejler, at skattestigningen samlet set virker omtrent som en proportional skat, der sænker disponibel løn og disponible overførsler nogenlunde parallelt.

7.6 Virkning på arbejdsudbuddet

Den reducerede marginalskat øger marginallønnen, dvs. det beløb, der er tilbage efter skat af den sidst tjente krone. En øget marginalløn styrker isoleret set arbejdsudbuddet (både flere timer og formentlig større produktivitet) for de personer, der allerede er i beskæftigelse.

Beregningerne inddrager både den effekt på den gennemsnitlige arbejdstid, der følger af, at en lavere marginalskat (ved given gennemsnitsskat) giver tilskyndelse til at arbejde mere (”substitutionseffekten”), men også den modgående effekt - ”indkomsteffekten” – som indebærer, at lavere gennemsnitsskat (ved given marginalskat) isoleret set reducerer arbejdsudbuddet. Indkomsteffekten er udtryk for, at der kan opnås samme forbrug som før en reduktion af gennemsnitsskatten ved en uændret arbejdsindsats. Desuden er der taget hensyn til, at skatteaftalerne har ændret kompensationsgraderne og dermed påvirker tilskyndelsen til at søge og fastholde beskæftigelse. Time- og beskæftigelseseffekterne er beskrevet nærmere i *boks 7.2*.

Boks 7.2
Nærmere om timeeffekten og beskæftigelseseffekten

De samlede mængdemæssige arbejdsudbudseffekter er opgjort med de samme beregningsprincipper, som Skattekommissionen benyttede i deres rapport "Lavere skat på arbejde" (2009). Principperne er overordnet på linje med dem, der benyttes af De Økonomiske Råd.

Timeeffekten: Det antages blandt andet, at arbejdstiden i gennemsnit øges med 0,1 pct. ved en stigning i marginallønnen efter skat på 1 pct. (substitutionseffkten). Samtidig vil en stigning i den disponible indkomst på 1 pct. ved uændret marginalløn efter skat isoleret set reducere arbejdstiden med 0,03 pct. i gennemsnit (indkomsteffekten). I overensstemmelse med resultaterne i flere empiriske studier antages desuden, at arbejdsudbudsbeslutningen blandt kvinder er mere følsomme overfor ændringer i (marginal)lønnen efter skat sammenlignet med mænd (jf. tabel 3.2 i Skattekommissionens rapport, "Udvalgte undersøgelser af elasticiteten af timeudbuddet efter 1990"). Det indebærer overordnet, at den gennemsnitlige arbejdsudbudseffekt er faldende med indkomsten, idet kvinder i gennemsnit har lavere indkomster end mænd.

Beskæftigelseseffekten: Ved beregning af beskæftigelseseffekten antages, at ledigheden reduceres med 0,07 pct.-point ved en reduktion i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad på 1 pct.-point. Det er blandt andet med afsæt i et studie af Scarpetta fra 1996 ("Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study").

Derudover medregnes en deltagelseseffekt for personer mellem 60 og 64 år, hvor det antages – blandt andet med afsæt i en OECD-undersøgelse – at erhvervsdeltagelsen øges med 0,1 pct.-point, hvis nettokompensationsgraden falder med 1 pct.-point, *jf. Fordeling og incitamenter 2002*.

De anvendte metoder til at beregne arbejdsudbudseffekter indeholder ikke beskatningens virkninger på uddannelsesvalg og international mobilitet mv., hvilket isoleret set kan medføre en undervurdering af marginalskatternes virkninger på arbejdsudbuddet og de afledte virkninger på skatteprovenuet.

Som udgangspunkt har en nedsættelse af de progressive skatter (dvs. mellem- og topskatten) en større virkning på arbejdsudbuddet målt pr. provenukrone end fx en nedsættelse af bundskatten:

- En reduktion i marginalskatten indebærer en relativt større stigning i marginallønnen efter skat, hvis marginalskatten som udgangspunkt er høj.
- Skattegrundlaget for de progressive skatter (top- og den tidligere mellemskat) er mindre end fx for bundskat og arbejdsmarkedsbidrag på grund af det høje bundfradrag. Dermed opnår man et større fald i marginalskatten for et givet, umiddelbart skatteprovenu, når de progressive skatter nedsættes.
- De personer, der betaler de høje marginalskatter, har ofte også en høj timeløn. Dermed vil et øget arbejdsudbud fra disse personer medføre en større stigning i de offentlige indtægter, end hvis andre grupper med lavere lønninger øger arbejdstiden.

Samlet skønnes de fire skatteaftaler at øge arbejdsudbuddet svarende til knap 35.000 personer*, jf. tabel 7.5.*

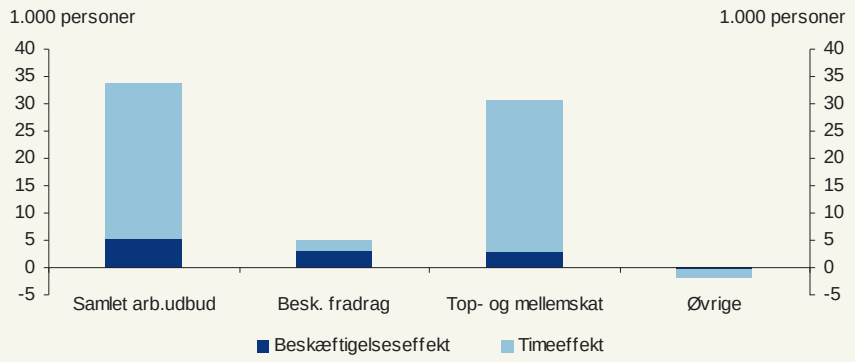
Tabel 7.5
Arbejdsudbudsvirkning af de fire skatteaftaler siden 2001

	Timeeffekt	Beskæftigelseseffekt	Samlet
		Fuldtidspersoner	
2004-aftalen	6.450	3.250	9.650
2007-aftalen	6.400	1.150	7.550
Forårspakke 2.0	17.650	600	18.300
Skatteelementer i genopretningsaftalen	-2.200	450	-1.750
Genopretningsaftalen, samlet	*-2.200*	*14.450*	*12.250*
I alt (skatteaftaler)	**28.350**	**5.450**	**33.750**
I alt, skatteaftaler og andre elementer i genopretningsaftalen	**28.350**	**19.450**	**47.750**

Anm.: Forårspakke 2.0 indeholder også effekter fra Serviceeftersynet og Sundhedspakken. Arbejdsudbuddet fra skatteaftalerne er inklusive virkning af ændrede afgifter. Skønnene i tabellen er baseret på opdaterede beregninger og vil derfor afvige fra de oprindelige skøn i forbindelse med aftalerne. Afvigelserne er dog relativt beskedne.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Vurderingen bygger på samme principper og metode, som blev anvendt af Skattekommissionen. Hovedparten af effekten – knap 85 pct. – kommer fra virkningen på den gennemsnitlige arbejdstid (via lavere marginalskat), mens resten afspejler beskæftigelseseffekten, *jf. figur 7.8*. Langt størsteparten af arbejdsudbudsvirkningen skyldes desuden sænkningen af den progressive beskatning.

Figur 7.8
Skatteaftalernes virkning på arbejdsudbuddet



Anm.: "Øvrige" omfatter bl.a. finansieringselementer, herunder afgiftsstigninger.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Forårspakke 2.0 bidrager med godt halvdelen af den samlede stigning i arbejdsudbuddet, helt overvejende via timeeffekten. Det skyldes, at Forårspakke 2.0 har bidraget til at reducere marginalskatten i højere grad end de øvrige skatteaftaler. Især afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af indkomstgrænsen for topskat skønnes at øge arbejdsudbuddet via timeeffekten.

Specielt afskaffelsen af mellemskatten er forbundet med relativt store strukturgevinster. Det skyldes især, at de højeste marginalskatter dermed reduceres, men også at der tidligere var mulighed for at overføre uudnyttet fradrag for mellemskat mellem ægtefæller. Overførselsmuligheden betød, at en ægtefælle med lav indkomst (under mellemskattegrænsen) kunne have en relativt høj marginalskat, fordi øget indkomst resulterer i mindre overført fradrag til ægtefællen og dermed øget skattebetaling, selvom personen ikke selv er mellemskatteyder. Derudover øges kompensationsgraden (forskelsbeløbet reduceres) for ægtefællen med den laveste indkomst som følge af overførselsmuligheden.

Både 2004- og 2007-aftalen har i relativt højere grad medført større arbejdsudbud fra beskæftigelseseffekten. Det skyldes som nævnt især indførelsen af beskæftigelsesfradraget i 2004 og den senere forhøjelse af fradraget i 2008. Formålet med beskæftigelsesfradraget er at give ledige og personer uden for arbejdsstyrken et incitament til at komme i beskæftigelse – samt at fastholde dem, der er i beskæftigelse. Samtidig medfører beskæftigelsesfradraget, at erhvervsaktive under mellemskattegrænsen får lidt lavere marginalskat og dermed lidt større tilskyndelse til at øge arbejdstiden. For de beskæftigede, der har indkomster over grænsen, er der kun en indkomsteffekt, som isoleret set trækker ned i arbejdsudbuddet.

Med *Lavere skat på arbejdsindkomst* i 2007 blev beskæftigelsesfradraget forhøjet fra 2,5 til 4,25 pct., mens indkomstgrænsen for mellemskatten blev øget således, at den blev sammenfaldende med indkomstgrænsen for topskat. Det samlede bidrag fra beskæftigelseseffekten kan skønnes til 1.150 fuldtidspersoner som følge af 2007-aftalen. Den lavere effekt end i 2004-aftalen skal ses i lyset af, at personfradraget og indkomstoverførslerne blev forhøjet i forbindelse med aftalen, hvilket bidrager til at øge kompensationsgraden.

I *Genopretningsaftalen* indgår en forhøjelse af beskatningen ved blandt andet at fastfryse §20-reguleringen af indkomstgrænser mv. i skattesystemet og indføre et loft over fradrag for fagforeningskontingent. De permanente stramninger i aftalen skønnes at reducere arbejdsudbuddet med knap 2.000 personer. Den ret begrænsede effekt afspejler, at skatteforøgelsen samlet set nærmest er proportional, og at stigningen i marginalskatten derfor er ret lille (per provenukrone). Genopretningsaftalen omfatter imidlertid også reformer på arbejdsmarkedet, herunder især en reduktion af dagpengeperioden fra 4 til 2 år, som styrker beskæftigelsen. Inklusive disse elementer er det vurderingen, at Genopretningsaftalen og de tre øvrige skatteaftaler siden 2001 samlet styrker arbejdsudbuddet svarende til knap 50.000 personer.

Nominalprincippet i skattestoppet kan også påvirke arbejdsudbuddet. Det skyldes, at den reale marginalløn øges i takt med, at stykafgifterne fastholdes nominelt og dermed udhules realt, ligesom ejendomsværdiskatten formentlig groft kan sidestilles med en punktafgift med hensyn til virkningen på incitamentet til at arbejde. Antages at nominalelementerne i skattestoppet virker på nogenlunde samme måde som en sænkning af en proportional skat (ar-

bejdsmarkedsbidraget), kan effekten på arbejdsudbuddet opgøres til i størrelsesorden 5.000 personer.

Selv om metoderne til vurdering af arbejdsudbudsvirkningerne har været anvendt gennem længere tid og ligger på linje med de beregningsprincipper, der anvendes i De Økonomiske Råd, er de behæftet med betydelig usikkerhed. Skattekommissionen, som anvendte samme principper, vurderede, at de skønnede virkninger af reduktionen af de progressive skatter var i den forsigtige ende, blandt andet med baggrund i internationale studier. En nyere analyse på danske tal understøtter størrelsesordnen af de elasticiteter, der er anvendt af Skattekommissionen, men peger samtidig og med usikkerhed på, at virkningen kan være større på længere sigt, *jf. boks 7.3*. Analysen fokuserer ikke kun på arbejdsudbuddet, men på selve den skattepligtige indkomst, som potentielt også fanger andre effekter så som øget produktivitet og mindre sort arbejde.

Boks 7.3
Elasticiteten af skattepligtig arbejdsindkomst

Traditionelt har der været fokus på, hvordan ændringer i indkomstbeskatningen påvirker det kvantitative arbejdsudbud, dvs. deltagelsen på arbejdsmarkedet/beskæftigelsen og det præsterede antal timer for de, der er beskæftiget. I de senere år er fokus imidlertid rettet mod virkningerne på den skattepligtige indkomst, som også fanger andre effekter så som øget produktivitet og mindre sort arbejde.

Finansministeriet har i et arbejdspapir undersøgt hvordan ændringer i marginalskatten påvirker den skattepligtige arbejdsindkomst, *jf. Elasticiteten af skattepligtig arbejdsindkomst på www.fm.dk*.

Hovedresultatet er en ukompenseret substitutionselasticitet af skattepligtig arbejdsindkomst på 0,11 for mænd og 0,06 for kvinder. Det vil sige at den skattepligtige arbejdsindkomst stiger med 0,06-0,11 pct., når udtrykket (1-marginalskat) stiger med 1 pct. (dvs. når marginalskatten falder 0,5 point ved en marginalskat på 50). Det svarer nogenlunde til de gennemsnitlige elasticiteter, som anvendes i dette kapitel og ved vurderingen af den seneste skattereform, om end forholdet mellem elasticiteten for mænd og kvinder er modsatte i det nye studie. Det er også på niveau med de ganske få andre tilgængelige studier for Danmark, men mindre end for andre lande, hvor elasticiteten typisk er estimeret mellem 0 og ½. Indkomstelasticiteten er ca. -0,017 for mænd og -0,013 for kvinder. Dvs. ligeledes i rimelig overensstemmelse med de elasticiteter, der traditionelt har været anvendt.

Tabel a
Arbejdsudbudselasticiteter

	Traditionelt anvendt metode	Ny estimation på skattepligtig arbejdsindkomst		
		Hovedmodellen	Den alternative model	
			Kort sigt	Langt sigt
Substitutionselasticitet				
Mænd	0,05	0,11	0,073	0,265
Kvinder	0,15	0,06	0,014	0,023
Indkomstelesticitet				
Mænd	-0,03	-0,017	-0,001	-0,042
Kvinder	-0,03	-0,013	-0,012	-0,037

I arbejdspapiret ses også på en alternativ fejlkorrektionsmodel, der kan identificere separate elasticiteter på kort og lang sigt. Denne modelspecifikation peger på, at elasticiteten af skattepligtig (arbejds)indkomst kan være større på lang sigt. I denne opgørelse er substitutionselasticiteten for mænd estimeret til 0,073 på kort sigt og 0,265 på lang sigt, mens indkomstelasticiteten er negativ (men insignifikant) på kort sigt (-0,001) og noget større (og signifikant) på lang sigt (-0,042). For kvinder er substitutionselasticiteten positiv (men insignifikant) både på kort sigt (0,014) og på langt sigt (0,023). Indkomstelasticiteten er derimod signifikant både på kort sigt (-0,012) og -0,037 på lang sigt.

7.7 Fordelingsvirkningerne af skatteaftalerne fra 2001 og frem

Den samlede virkning på indkomstforskellene som følge af de fire skatteaftaler vurderes at svare til en forøgelse af de umiddelbare indkomstforskelle med ca. 0,8 pct.-point målt ved Gini-koefficienten. Medregnes virkninger af skattestoppet er virkningen på ca. 0,9 pct.-point, *jf. tabel 7.6*.

Tabel 7.6
Fordelingsvirkninger af skattepolitikken siden 2001 opgjort ved Gini-koefficienten

Pct.-point	Ændring i			Samlet
	Skat	Overførsler	Afgifter	
Skattestop	0,12		-0,01	0,11
2004-aftalen	0,21	-0,06		0,15
2007-aftalen	0,19	-0,04	0,01	0,15
Forårspakke 2.0	0,63	-0,23	0,05	0,46
Genopretningsaftalen	-0,03	0,07		0,04
Øvrige	0,03		-0,01	0,02
Samlet	**1,12**	**-0,26**	**0,05**	**0,92**

Anm.: Gini-koefficienten er et statistisk udtryk for indkomstforskelle. Jo lavere Gini-koefficienten er, jo mindre er indkomstforskellene. Gini-koefficienten er et tal mellem 0 og 1 og er i tabellen opgjort i procent (ændring i procentpoint), dvs. ganget med 100.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

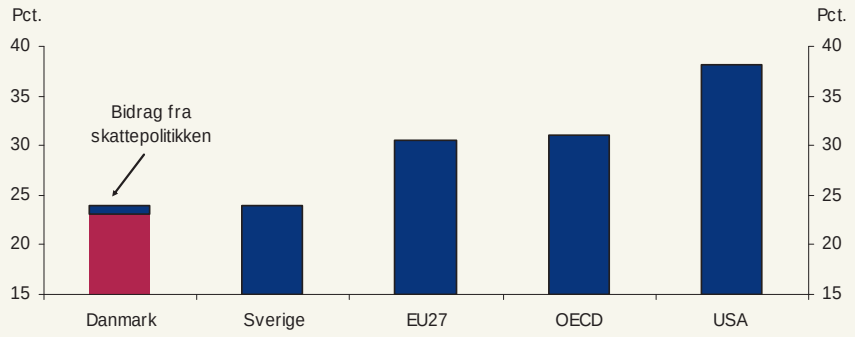
Den samlede virkning af skattepolitikken siden 2001 på 0,9 pct.-point dækker over modsatrettede virkninger, hvor ændringerne i overførslerne (som indgik i aftalerne) bidrager til at reducere indkomstforskellene med 0,26 pct.-point, mens især indkomstskatteændringerne har trukket i modsat retning med 1,12 pct.-point. Hertil kommer 0,05 pct.-point fra øgede afgifter, som ikke direkte påvirker den opgjorte disponible indkomst, men indregnes, fordi afgiftsændringer direkte påvirker forbrugsværdien af den disponible indkomst[4].

Til sammenligning har udviklingen i ejendomspriserne og på aktiemarkederne bidraget til en stigning i indkomstforskellene på knap 6 pct.-point fra 1994 til 2007.

Skatteaftalerne har ikke ændret på, at Danmark sammen med Sverige er de lande i OECD, der har de mindste indkomstforskelle, *jf. figur 7.9*. Det afspejler blandt andet, at den lige indkomstfordeling i Danmark også er en konsekvens af en ret lav lønspredning, samt at omfordelingen af disponibel indkomst især sker via overførselssystemet. Desuden er skattesystemet fortsat mere progressivt end i mange andre lande.

[4] Virkningen af øgede afgifter indregner også en effekt på opsparing, fordi opsparingen må antages at gå til forbrug på et senere tidspunkt. Det har betydning fordi personer med høje indkomster typisk har større opsparing end personer med lavere opsparing.

Figur 7.9
Indkomstfordeling



Anm.: For Danmark er fordelingen baseret på en fremskrivning af 2007-indkomster til 2011 opgjort hhv. inklusiv og eksklusiv virkninger på indkomstskatter og overførsler af ændringer i skattepolitikken fra 2002-regler til 2019-regler. For andre lande er oplysningerne fra omkring 2005. Der er også bidrag til ændringer i indkomstfordelingen fra skattepolitikken i andre lande, men disse foreligger ikke centralt indsamlet.

Kilde: *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, OECD 2008* samt egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

7.7.1 Forårspakke 2.0 – afvejning mellem effektivitet og fordeling

Skattereformen i Forårspakke 2.0 har den klart største virkning på arbejdsudbuddet af de fire skatteaftaler siden 2001, men til gengæld har reformen også de største konsekvenser for de umiddelbare indkomstforskelle.

Skattereformen i Forårspakke 2.0 er en finansieret skatteomlægning på knap 30 mia. kr. samlet set, som havde til formål at styrke vækst og de offentlige finanser. Reformen indebar som nævnt en væsentlig reduktion af marginalskatten på arbejdsindkomst, som finansieres ved større energi- og miljøafgifter, en reduktion af skatteværdien af diverse fradrag og visse skatteudgifter mv. Skatteaftalen fulgte overordnet de principper som Skattekommissionen anbefalede i deres rapport "Lavere skat på arbejde", fra 2009, *jf. appendiks 7A*.

Skattekommissionen vurderede blandt andet, at en fuldt finansieret skatteomlægning, hvor målet er at øge arbejdsudbuddet betydeligt og sikre store afledte gevinster for de offentlige finanser, nødvendigvis må indeholde en markant reduktion af de progressive skatter – dvs. mellem- og eller topskatten. Disse hensyn kan dermed ikke tilgodeses i særlig grad, uden at det får betydning for de umiddelbare indkomstforskelle. De Økonomiske Råd nåede frem til samme resultat[5].

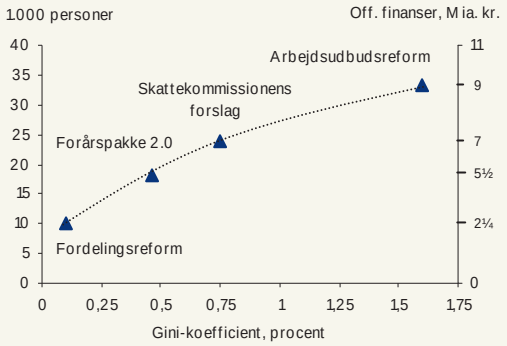
For at vise denne afvejning mellem de umiddelbare, statiske fordelingsvirkninger og skatteomlægningers effektivitet, skitserede Skattekommissionen to alternative reformeksempler

[5] Jf. *Dansk Økonomi – Efterår 2008*, De Økonomiske Råd.

udover det konkrete skattereformforslag. I alle tre tilfælde er der tale om fuldt finansierede skatteomlægninger for ca. 30 mia. kr., hvor finansieringselementerne er de samme.

Det ene, alternative regneeksempel ("arbejdsudbudsreformen") lægger væsentlig større vægt på at reducere marginalskatterne. I dette tilfælde anvendes de 30 mia. kr. således til at finansiere en afskaffelse af top- og mellemskatten og en mindre nedsættelse af bundskatten. I denne model øges arbejdsudbuddet med mere end 30.000 personer, mens de offentlige finanser styrkes med 9 mia. kr. Virkningerne på arbejdsudbuddet er således ca. 38 pct. større i dette tilfælde end i Skattekommissionens konkrete forslag. Til gengæld er stigningen i indkomstforskellene også noget større. Ændringen i Gini-koefficienten øges således fra knap 0,8 i Skattekommissionens forslag til omkring det dobbelte i den alternative, mere vækstorienterede arbejdsudbudsreform, *jf. figur 7.10*.

Figur 7.10
Fordelingsvirkninger vs. arbejdsudbudsvirkninger



Anm.: I "Arbejdsudbudsreformen" er provenutabet i Skattekommissionens forslag fra forhøjelser af personfradrag og beskæftigelsesfradrag, indførelsen af en grøn check og en del af bundskattenedsættelsen i stedet anvendt på at fjerne top- og mellemskat. I "Fordelingsreformen" sættes top- og mellemskat samt bundskat ikke ned, og provenuet anvendes i stedet til at øge beskæftigelsesfradraget til 20,7 pct. Virkningerne på blandt andet fordeling og offentlige finanser er i alle eksemplerne påvirket af finansieringselementerne. Fx indgår en reduktion af skatteværdien af rentefradraget, som bidrager væsentligt til styrkelsen af finanserne via afledte effekter i alle eksempler, også i "Fordelingsreformen".
Kilde: *Lavere skat på arbejde*, Skattekommissionen 2009 samt egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Det andet alternative regneeksempel ("Fordelingsreformen") lægger større vægt på fordelingsvirkningerne. I denne model anvendes de 30 mia. kr. på at øge beskæftigelsesfradraget. I denne reform er arbejdsudbudsvirkningerne 42 pct. mindre end i skattekommissionens forslag, mens fordelingsvirkningerne er knap 1/8.

Forårspakke 2.0 blev sammensat med udgangspunkt i Skattekommissionens forslag, men fordelingshensyn blev vægtet lidt højere i Forårspakke 2.0. Omvendt er Forårspakke 2.0 mere vækstorienteret end i det regneeksempel fra Kommissionens rapport, hvor vægten er lagt på fordeling. Konkret medfører Forårspakke 2.0 således en stigning i arbejdsudbuddet på

knap18.500 personer, mens indkomstforskellene øges med knap 0,5 pct.-point målt ved Gini-koefficienten. Det vil sige, at arbejdsudbudsvirkningerne er ca. 24 pct. mindre end i Skattekommissionens forslag, mens virkningen på indkomstfordelingen er ca. 39 pct. mindre. Disse forskelle skyldes især, at topskattesatsen ikke blev sat ned i Forårspakke 2.0.

De fordelingsmæssige overvejelser i skatteaftalerne siden 2001 kommer bl.a. til udtryk ved, at en stor del af skattelempelserne er anvendt på nedsættelser af bundskatten og indførelsen af beskæftigelsesfradraget. Grundlæggende gælder således, at ændringer af arbejdsmarkedsbidrag, personfradrag, bundskattesats, beskæftigelsesfradrag samt §20-regulering har relativt begrænset virkning på såvel indkomstfordeling som arbejdsudbud. Omvendt har ændringer i top- og mellemskatten forholdsvis store virkninger på arbejdsudbuddet, men også større virkning på den umiddelbare indkomstfordeling, *jf. tabel 7.7*.

Tabel 7.7

Fordelings- og arbejdsudbudsvirkninger af forskellige skatteændringer med en umiddelbar provenuvirkning på 1 mia. kr., samt provenuet anvendt på disse områder i de enkelte skatteaftaler

	Virkning på Indkomst-fordeling	Arbejds-udbudsvirk-ning	2004-aftalen	2007-aftalen	FP 2.0	Genopret-nings-aftalen
	Pct.-point	Personer	Mia. kr.			
Arbejdsmarkedsbidrag	-0,0013	180		-4,0		
Personfradrag	-0,0182	-240		1,8		
Bundskattesats	0,0054	350			13,8	
Beskæftigelsesfradrag	0,0042	500	6,0	4,2		
Mellemskattegrænse	0,0204-0,0340	1.070-1.770	6,2	3,8		
Topskattegrænse	0,0383	1.600		0,8	5,2	-0,0
Mellemskattesats	0,0630	1.890			5,4	
Topskattesats	0,0640	1.500				
§20-regulering	0,0005-0,0021	200-340			-4,2	-6,6

Anm.: Fordelings- og arbejdsudbudsvirkninger afhænger af udgangspunktet for skatteeksperimentet. Virkningerne er angivet som den gennemsnitlige virkning over perioden af en skatteændring på 1 mia. kr. i 2011-niveau. Provenufordelingen i de enkelte aftaler fordelt på de anførte skatteeksperimenter er vist som illustration på aftalernes sammensætning.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

7.7.2 Fordelingsvirkninger af indkomstskatteændringerne – statisk og i restlivsperspektiv

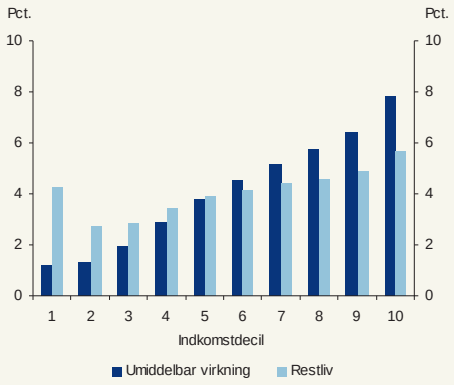
En skatteændring er fordelingsmæssigt neutral, hvis alle får den samme procentvise ændring i den disponible indkomst. I dette tilfælde vil den såkaldte Gini-koefficient også være uændret.

De fire skatteaftaler under et medfører, at den procentvise fremgang i den disponible indkomst er større for de højere indkomstgrupper end de lavere indkomstgrupper. Det er baggrunden for, at indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten øges med 0,9 pct.-point og skal som nævnt ses i sammenhæng med den nævnte afvejning mellem effektivitetshensyn og fordeling. Det er navnlig Forårspakke 2.0, som bidrager til, at højindkomstgrupper umiddelbart får den største relative stigning i indkomsterne.

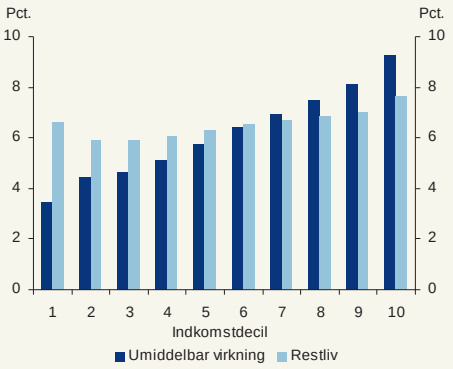
Hvis fordelingsvirkningerne af indkomstskatteændringerne i de fire skatteaftaler i stedet måles på de anslåede indkomster i resten af livet for de nulevende danskere (restlivsindkomsterne), er fordelingsprofilen derimod mere jævn, jf. de lyseblå søjler i figur 7.11.

Når de samlede virkninger af skatteaftalerne opgøres, dvs. inklusive afgiftsændringer og ændringer i overførsler i forbindelse med skatteaftalerne er virkningen på restlivsindkomsten relativt ens fordelt på tværs af indkomstdecilerne, *jf. figur 7.12*.

Figur 7.11
Virkning på indkomstfordelingen af indkomstskatteændringerne. Umiddelbart og i et restlivsperspektiv



Figur 7.12
Skattepolitikkens samlede virkning på indkomstfordelingen. Umiddelbart og i et restlivsperspektiv



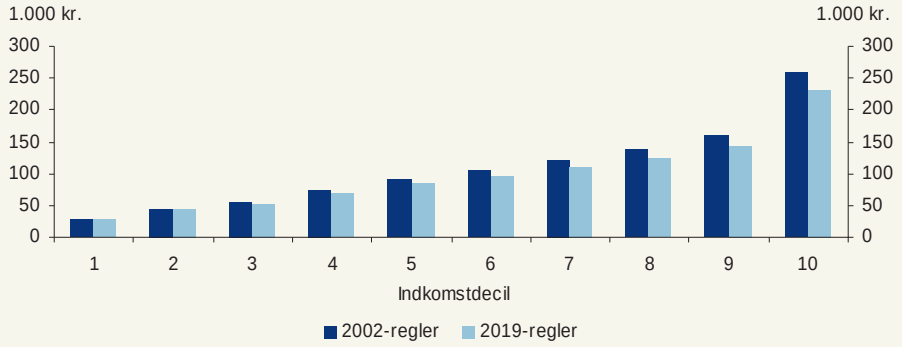
Anm.: Personerne er inddelt i indkomstdeciler efter deres (familieækvivalerede) disponible indkomst i 2007 fremskrevet til 2011 og opgjort med udgangspunkt i 2002-skatteregler. Den første decil angiver de 10 pct. af befolkningen med de laveste disponible indkomster osv.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Når virkningen på "restlivsindkomsterne" er tæt på at være fordelingsmæssigt neutrale, skal det bl.a. ses i lyset af, at der er stor indkomstmobilitet. Blandt andet er der mange studerende blandt dem med lave indkomster i hvert enkelt år. Men de studerende får senere højere indkomster – blandt andet i kraft af deres uddannelse – og mange af dem får dermed del i nedsættelsen af mellem- og topskat senere i livet. Omvendt er der mange midaldrende, der ligger højt i indkomstfordelingen efter en lang karriere på arbejdsmarkedet, og som senere går ned i indkomst, når de har trukket sig tilbage. Når der tages hensyn til disse systematiske skift i indkomstfordelingen, er fordelingsvirkningerne samlet set mere lige. Skattekommissionen vurderede, at det kan være mere retvisende at vurdere skattereformers fordelingsvirk-

ninger ud fra virkningerne på restlivsindkomsterne, jf. Skattekommissionens rapport *Lavere skat på arbejde*, kapitel 3.

Skatteaftalerne medfører samlet at de grupper, som på et givet tidspunkt har de højeste indkomster, står for en lidt mindre del af skattebetalingen. Med 2002-skatteregler er den gennemsnitlige skattebetaling for de 10 pct. med de højeste indkomster ca. 9,1 gange større, end for dem med de 10 pct. laveste indkomster. Med de skatteregler der gælder, når Forårspakke 2.0 er indfaset er forholdet reduceret til en faktor 8,4, *jf. figur 7.13*. De 10 pct. med de største indkomster vil samlet betale ca. 42 pct. af deres bruttoindkomster i skat. For de 10 pct. med de laveste indkomster er den gennemsnitlige indkomstskat ca. 26 pct.

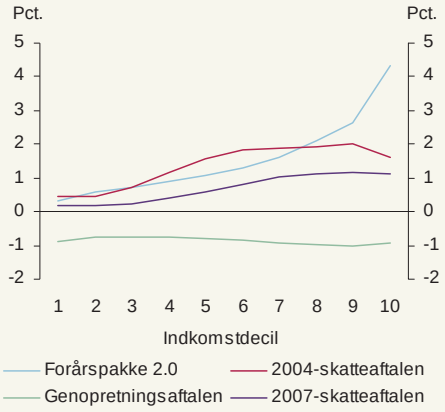
Figur 7.13
Gennemsnitlig skattebetaling fordelt på indkomstdeciler, 2011



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

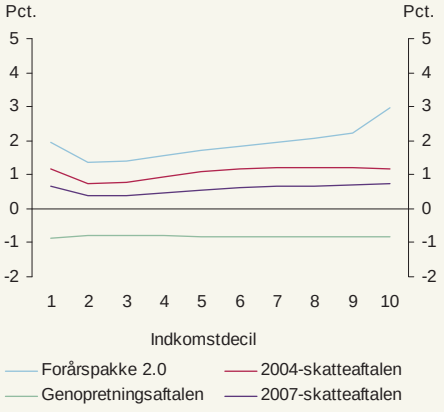
Den relativt store forskel i skattebetaling betyder, at fordelingen af indkomsterne er mere lige efter skattebetaling end før fradrag for indkomstskatter. Dermed har skatteændringerne også relativt større virkning på den disponible indkomst end i pct. af skattebetalingen. Gennemsnitlig set har skatteændringerne alt andet lige bidraget til en forøgelse af de disponible indkomster med 4,9 pct. Mens indkomstskatteændringerne i 2004- og 2007-skatteaftalerne hovedsagelig har øget den disponible indkomst for mellemindkomstgrupperne, har indkomstskatteændringerne i Forårspakke 2.0 hovedsagelig øget rådighedsbeløbet for de højere indkomstgrupper, *jf. figur 7.14*.

Figur 7.14
Virkning på disponibel indkomst af indkomstskatteændringer, 2011



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Figur 7.15
Virkning på restlivsindkomst af indkomstskatteændringer, 2011



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Virkningen af indkomstskatteændringerne i Forårspakke 2.0 skal ses i sammenhæng med, at en række finansieringselementer ikke er indregnet, fordi de ikke direkte betales af husholdningerne. Det samme gælder skatteaftalen fra 2004, som delvist blev finansieret med en reduktion i det planlagte offentlige forbrug, jf. nedenfor.

Med indkomstskatteændringerne i Genopretningsaftalen reduceres rådighedsbeløbet med godt 0,9 pct. Genopretningsaftalen påvirker først og fremmest rådighedsbeløbet gennem nulregulering af hhv. personfradrag og topskattegrænse. Virkningen af at fastholde personfradraget er størst for de lavere indkomstgrupper (målt i forhold til de disponible indkomster), mens nulreguleringen af topskattegrænsen har størst betydning for de højere indkomstgrupper. Samlet er den procentuelle reduktion af den disponible indkomst som følge af indkomstskatteændringerne i Genopretningsaftalen nogenlunde ens for alle indkomstgrupper.

I tabel 7.8 er de beregnede virkninger på indkomstfordelingen fra de fire skatteaftaler opgjort, også med udgangspunkt i restlivsindkomsterne. Beregningen viser virkningen af de elementer som direkte har betydning for husholdningerne, enten via beskatningen af deres indkomster eller via de afgifter som knytter sig direkte til husholdningernes forbrug, samt de ændringer i overførselsindkomsterne der er aftalt i forbindelse med skatteaftalerne – fx forhøjelsen af pensionstillægget, den ekstraordinære forhøjelse af satsreguleringen i 2007-aftalen og reduktionen i børnefamilieydelsen i Genopretningsaftalen.

Tabel 7.8
Samlede virkninger af skattepolitikken på de disponible indkomster, 2019-regler i 2011-niveau

	Indkomstdecil										Hele befolkningen
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	
Skattestop	Pct. af disponibel indkomst I 2011 med 2002-skatteregler										
- Umiddelbar	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,4
- Restliv	2,5	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	2,6
2004-aftalen											
- Umiddelbar	0,6	1,0	1,1	1,3	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0	1,6	1,6
- Restliv	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
2007-aftalen											
- Umiddelbar	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6
- Restliv	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Forårspakke 2.0											
- Umiddelbar	1,4	1,8	1,8	1,7	1,8	1,9	2,1	2,5	2,9	4,5	2,6
- Restliv	2,6	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	3,4	2,7
Genopretning											
- Umiddelbar	-1,7	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,1	-1,1	-1,0	-1,1
- Restliv	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
Andre											
- Umiddelbar	0,9	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
- Restliv	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Samlet											
- Umiddelbar	3,5	4,4	4,6	5,1	5,8	6,4	7,0	7,5	8,2	9,3	6,9
- Restliv	6,6	5,9	5,8	6,1	6,3	6,5	6,7	6,8	7,0	7,6	6,6

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

7.7.3 Finansiering af skattepolitikken

Den sidste opdatering af den oprindelige 2010-plan blev udarbejdet i sommeren 2007, og udgjorde det talmæssige grundlag for 2015-planen. Den opdaterede 2010-plan opfyldte kravet om finanspolitisk holdbarhed og stort set balance på den strukturelle saldo i 2015 (-0,2 pct. af BNP), uden at der var stillet krav om nye strukturpolitiske initiativer og med en forudsat vækst i det offentlige forbrug på 1 pct. fra 2007 til 2010.

I fremskrivningen blev der taget hensyn til virkningerne af skatteaftalen fra 2003/04, samt at det offentlige forbrug steg mere i 2005 og 2006 end forudsat i aftalen. Desuden var nedsættelsen af arbejdsmarkedsbidraget til 7,5 pct., som ville være en konsekvens af de dengang gældende regler, indregnet i fremskrivningen. I skatteaftalen fra 2007 blev denne skattenedsættelse konverteret til blandt andet en forøgelse af beskæftigelsesfradraget. Desuden blev

2007-aftalen finansieret ved at indeksere energiafgifterne med den forventede prisudvikling, hvilket medfører et merprovenu i forhold til gældende regler på daværende tidspunkt. På den baggrund er skatteaftalerne i 2003 og 2007 finansieret inden for de rammer, som var stillet op, og uden krav om ny reformer, *jf. også boks 7.4*.

Boks 7.4
Den strukturelle saldo i årene før krisen

I årene fra 2001 til 2008 steg overskuddet på den strukturelle saldo fra ca. 0,5 pct. af BNP til mere end 2 pct. af BNP, hvilket var mere end de opstillede mål. Det afspejler især faldende strukturledighed og fald i de offentlige nettorenteudgifter. Samlet blev den offentlige nettogæld nedbragt med 380 mia. kr. fra 2001 til 2008, svarende til godt 20 pct. af BNP. ØMU-gælden faldt også kraftigt, og mere end forudsat i den oprindelige 2010-plan fra 2001. Finanspolitikken var dermed foran planen i forhold til at håndtere de mere langsigtede finanspolitiske udfordringer.

Den kraftige gældsnedbringelse i de år, hvor skatteaftalerne fra 2003 og 2007 især blev implementeret afspejler store overskud på den faktiske saldo. I årene 2005-2008 var overskuddet omkring 4,5 pct. af BNP i gennemsnit. Overskuddet var dermed større end i samtlige andre EU-lande i disse år. Det skyldes dels styrkelsen af den strukturelle saldo, men også store bidrag for Nordsøindtægter, pensionsafkastskat og de særligt gode konjunkturer (som netop ikke indgår i den strukturelle saldo).

Skattereformen i *Forårspakke 2.0* er fuldt finansieret før indregning af virkningerne på arbejdsudbud mv., *jf. L 195 (2008/2009)* og *tabel 1*. Skattereformen er underfinansieret de første år for at stimulere økonomien. Fra 2013 og frem styrker skattereformen de offentlige finanser – også før indregning af adfærdsændringer. Desuden styrkes den finanspolitiske holdbarhed skønsmæssigt med 5½ mia. kr. som følge af skattereformens virkninger på arbejdsudbud og opsparing. Reformen styrker skønsmæssigt arbejdsudbuddet med ca. 18.500 fuldtidsbeskæftigede.

I skatteaftalen fra 2007 finansieres nedsættelsen af arbejdsindkomst primært af to elementer, *jf. 2015-planen*. Dels med en del af overskuddet fra Arbejdsmarkedsfonden, der ifølge lovgivning vedtaget i 1998 skulle have været udmøntet i en reduktion af arbejdsmarkedsbidraget, som således blev aflyst idet arbejdsmarkedsfonden blev afskaffet. Den anden del af finansieringen knytter sig til, at energiafgifterne bliver reguleret med den generelle prisudvikling frem til 2015. Denne regulering er med til at understøtte målene i klima- og miljøpolitikken, og er i overensstemmelse med skattestoppet. Personskattenedsættelserne i 2007 er således finansieret inden for rammerne af skattestoppet. Nedsættelsen af personskatterne styrker skønsmæssigt arbejdsudbuddet med godt 7.500 fuldtidsbeskæftigede.

Skattenedsættelserne i 2004 blev finansieret med henvisning til en reduktion i den planlagte realvækst i det offentlige forbrug i 2004 og 2005 (som blev indbudgetteret i finanslovsforslaget de pågældende år) samt ved anvendelse af en del af puljen på 1 pct. af BNP til målrettede skattenedsættelser, som var indregnet i den tidligere regerings 2010-plan fra 2001, *jf. Lavere skat på arbejdsindkomst*. Puljen indgik i den oprindelige plan som bl.a. forudsatte fremgang i beskæftigelsen og ca. halvering af ØMU-gælden som andel af BNP frem til 2010.

Skattenedsættelserne styrker arbejdsudbuddet med skønsmæssigt ca. 10.000 personer, og den positive virkning på finanserne herfra er ikke indregnet i finansieringsregnestykket (men medgår isoleret set til at styrke holdbarhed og saldo).

Boks 7.5
Nærmere om finansiering af skatteaftaler

Initiativ	Finansierings-elementer	Implementering / forudsætninger ift. finansiering	Realiseret forløb ift. de finanspolitiske mål	
Skatteaftale 2003. Fremrykket ifm. Forårspakken, 2004.	1. Realvækst i offentligt forbrug reduceres fra 1 pct. til 0,7 pct. i 2004 og 0,5 pct. i 2005. 2. Udmønting af en del af skattepuljen på 1 pct. af BNP I 2010-planen.	**Ad 1.** Realvækst på 0,7 og 0,5 pct. forhandlet og aftalt med kommuner og amter og budgetteret på FL2004 og FL2005. Ad 2. Skattepuljen på 1 pct. i 2010-planen forudsætter primært: • strukturelt overskud på ½-1½ pct. af BNP 2001-10. • Holdbar finanspolitik. Skønnede krav herfor i 2004: realvækst 2006-10 på ½ pct. om året og reformbidrag på 0,8 pct. af BNP.	**Ad 1.** Realvækst i 2004 og 2005 højere end aftalt med kommuner og amter og vedtaget i Folketinget. Udgiftsskredet accepteret i efterfølgende finanslove mv. idet den strukturelle offentlige saldo var på linje med det primære mål og gældsnedbringelsen på forkant med 2010-planen. **Ad 2.** Ifølge den sidste 2010-fremskrivning[1)] var finanspolitikken inkl. skattenedsættelserne i 2004 holdbar uden krav til nye initiativer. Det var inkl. det højere offentlige forbrug til 2006 og en realvækst i det offentlige forbrug på 1 pct. pr. år i 2007-10.	√
Skatteaftale 2007	1. Arbejdsmarkedsbidraget fastholdes på 8 pct. Dermed ophæves den nedsættelse til 7,5 pct., der skulle ske efter gældende lov. 2. Energiafgifter indekseres med 1,8 pct. om året fra 2008.	**Ad 1.** I den sidste 2010-fremskrivning[1)] var nedsættelsen af arbejdsmarkedsbidraget til 7,5 pct. i overensstemmelse med en holdbar finanspolitik og strukturelt overskud i 2015. Dette var uden krav til reformer, og forudsatte en realvækst på ca. 1 pct. om året i 2007-10. **Ad. 2.** Indekseringen af energiafgifterne styrker finanserne i forhold til gældende regler og uændret skattestop til 2015. Skattestoppet til 2015 indgik som del af de samlede prioriteringer i 2015-plan.	**Ad 1.** Forudsætningerne for, at finanspolitikken var holdbar inkl. et arbejdsmarkedsbidrag på 7,5 pct. var bl.a.: • Lavere strukturel ledighed end forudsat i KP06. • Højere strukturelt selskabsskatteprovenu (0,1 pct. af BNP højere end i KP06). Den strukturelle ledighed er siden nedjusteret yderligere. Skønnet for det strukturelle selskabsskatteprovenu er uændret. **Ad. 2.** De nye prioriteringer I 2015-planen forudsatte et reformbidrag på 14 mia. kr. Reformkravet er nu 80 pct. indfriet og 100 pct., hvis udspil til SU- og førtidspension gennemføres.	√

1) Dvs. 2010-fremskrivningen fra august 2007, der dannede udgangspunkt for 2015-planen, *jf. Mod Nye Mål – Danmark 2015,* s. 58.

I nedenstående tabel 7.9 sammenfattes provenuvirkningerne af dels skatteaftalerne fra 2004, 2007 og 2009 samt de skattepolitiske elementer i Genopretningsaftalen og øvrige diskretionære skattepolitiske tiltag siden 2001. Der er hovedsageligt taget udgangspunkt i provenuvirkninger som fremgår af de lovforslag, der er blevet fremsat i Folketinget. For så vidt angår skatteaftalerne i 2004 og 2007 er der dog foretaget en genberegning af provenuvirkningerne. Merprovenuet fra Nordsøaftalen fra 2004 er desuden genberegnet i lyset af de markant høje-

re oliepriser end ventet ved indgåelsen af aftalen. Opgørelsen omfatter ikke virkninger af skattestoppet, herunder beskatningen af fast ejendom, og inddrager ikke finansieringselementer og tiltag uden for skattesystemet, jf. nedenfor.

Tabel 7.9
Provenuvirkninger af tiltag på skatteområdet siden 2001 (ekskl. boligbeskatning)[1)]

	2008	2010	2011	2013
Mia. kr., 2011-niveau				
Forårspakken, 2004 [2)]	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8
Lavere skat på arbejde, 2007 [3)]	0,0	-4,2	-3,8	-3,2
Forårspakke 2.0, 2009 [4)]	0,0	-8,7	-5,7	0,3
Genopretning af dansk økonomi	0,0	0,0	3,7	7,4
Øvrige skatter og afgifter i alt	11,1	9,4	9,2	7,0
- Heraf Nordsøaftalen af 2004	*11,7*	*7,8*	*6,7*	*5,5*
I alt	**1,3**	**-13,3**	**-6,4**	**1,7**

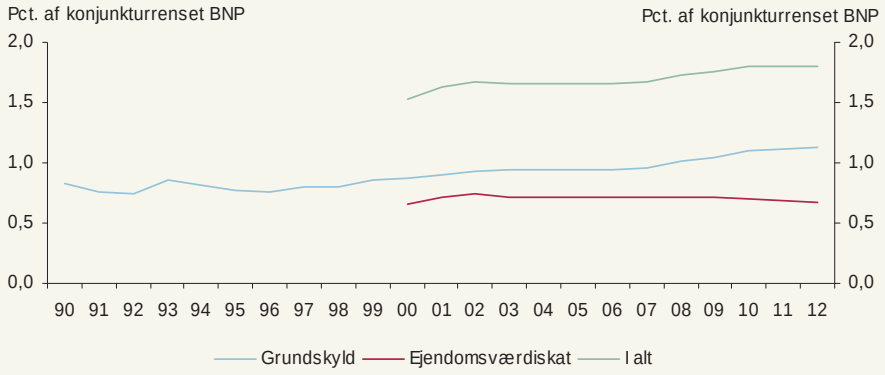
1) Provenuvirkningerne er opgjort efter tilbageløb. Der er forudsat samme tilbageløb som i forbindelse med Forårspakke 2.0. Før tilbageløb er den samlede provenuvirkning af initiativerne på skatteområdet (ekskl. boligskatterne mv.) hhv. +0,3 mia. kr. i 2008, -20,0 mia. kr. i 2010, -10,2 mia. kr. i 2011 og +1,7 mia. kr. i 2013.
2) I *Lavere skat på arbejdsindkomst* fra 2003 blev forudsat et råderum til lavere skat på arbejdsindkomst på i alt 10½ mia. kr. i 2003-niveau. Det omfatter dels en reduktion af realvæksten i det offentlige forbrug og dels anvendelsen af en afsat pulje til skattelettelser i 2010-planen. Dette er ikke indregnet i tabellen.
3) Finansieringen af Lavere skat på arbejde (2007) kommer gradvist over en årrække i takt med indekseringen af energiafgifterne.
4) Opgjort inkl. *Serviceeftersyn af Forårspakke 2.0*.
Kilde: *Lavere skat på arbejdsindkomst* (2003) og fremsatte lovforslag mv. For så vidt angår Forårspakken fra 2004, Lavere skat på arbejde fra 2007 samt merprovenuet fra Nordsøaftalen fra 2004 er der dog gennemført opdaterede beregninger. Indtægterne fra Nordsøaftalen skønnes med betydelig usikkerhed godt 6 mia. kr. højere i 2010 end ved fremsættelse af lovforslaget, aftagende til knap 2,9 mia. kr. i 2013.

Som det ses af tabel 7.9, medfører de diskretionære skattepolitiske tiltag en svækkelse af skatteindtægterne på i størrelsesordenen 13 mia. kr. i 2010, når der tages hensyn til Nordsøaftalen fra 2004, og omlægningen af selskabsskatten i 2007, som indebærer et umiddelbart merprovenu. Der er som nævnt ikke indregnet finansieringselementer uden for skattesystemet, og fra styrkelser af arbejdsudbuddet. Til gengæld er der taget hensyn til tilbageløbet via moms og afgifter. Svækkelsen svarer dermed i store træk til de umiddelbare provenuvirkninger (ekskl. tilbageløb) fra Forårspakke 2.0 (på ca. 12½ mia. kr.), som er underfinansieret i starten for at understøtte beskæftigelsen under krisen.

Skatteindtægterne styrkes ifølge opgørelsen frem mod 2013. Styrkelsen afspejler blandt andet indfasningen af finansieringselementerne i forårspakke 2.0. Desuden bidrager skatteelementerne i Genopretningsaftalen til at forbedre den offentlige saldo frem mod 2013.

Udover de diskretionære tiltag, der er angivet i tabel 7.9, er der med virkning fra 2003 indført en stigningsbegrænsning for grundskylden. Loftet følger udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag tillagt 3 pct.-point, dog max. 7 pct. Grundvurderingerne er steget markant siden 2003. Som følge af loftet er provenuet fra grundskylden derfor ikke steget i samme takt som grundværdierne, idet stigningen først slår igennem over en længere årrække. I takt hermed har det samlede provenu fra ejendomsbeskatningen (ejendomsværdiskat plus grundskyld) været svagt stigende i forhold til (konjunkturrenset) BNP, også fra 2008 til 2010, jf. *figur 7.16*. Skatteindtægter fra ejendomsbeskatningen har således ikke bidraget til at svække finanserne de senere år.

Figur 7.16
Udvikling i provenu fra grundskyld og ejendomsværdiskat



Kilde: Danmarks Statistik og *Økonomisk Redegørelse*, december 2010.

En mekanisk beregning viser, at provenuet fra grundskylden ville være omtrent dobbelt så stort i 2010 i fravær af stigningsbegrænsningen. Der er tale om et midlertidigt bortfald af provenu, og provenuet afspejler alene boligprisudviklingen frem mod 2007 og ikke faldet i årene efter. I takt med at grundpriserne fremadrettet stiger mindre end loftet, vil provenutabet fra grundskylden således gradvist indhentes. Hertil kommer, at der er indført et loft over det kronebeløb, som boligejere betaler i ejendomsværdiskat. Provenuet fra ejendomsværdiskatten er således steget nogenlunde i takt med (konjunkturrenset) nominelt BNP, *jf. figur 7.16*, men væsentligt mindre end boligpriserne.

Samlet har ændringer i boligbeskatningen siden 2001 medført en betydelig skattebesparelse for boligejere, og et tilsvarende mindre skatteprovenu ift. tidligere regler. Den umiddelbare provenuvirkning af indførelsen af stigningsbegrænsningen for grundskylden skønnes at udgøre i omegnen af 19 mia. kr., mens ejendomsværdiskattestoppet isoleret har haft en provenuvirkning på ca. 6,4 mia. kr. i 2010 i forhold til en situation med uændrede regler og boligpriser mv. Den reelle provenuvirkning er imidlertid mindre, fordi stigningen i blandt andet boligpriserne ville have været mindre i fravær af stigningsbegrænsningsregel for grundskyld og ejendomsværdiskattestop. Ejendomsværdiskattetoppet, som medfører gradvis faldende be-

skatning af boligejere, når boligpriserne er stigende, reducerer de automatiske stabilisatorer i økonomien og stiller dermed større krav til andre instrumenter i stabiliseringspolitikken.

Virkningen på holdbarhedsindikatoren af skattestoppet fra 2002 til 2020 kan opgøres til 16,3 mia. kr. i 2011-niveau, i forhold til en situation hvor bl.a. punktafgifter i kronebeløb mv. aktivt var sat op i forhold til gældende regler i overensstemmelse med prisudviklingen, *jf. tabel 7.10*.

Tabel 7.10
Provenuvirkning af skattestoppet 2002-2020, 2012-2020 og 2016-2019, 2011-niveau

	Varig virkning		
	2002-2020	**2012-2020**	**2016-2019**
		Mia. kr. (2011-niveau)	
Bilafgifter	-3,6	-1,7	-0,8
- heraf nominalprincip	*-1,7*	*-0,7*	*-0,3*
Energiafgifter	-2,7	-0,0	-0,0
Øvrige stykafgifter	-3,4	-1,5	-0,7
Fiskale gebyrer	-0,8	-0,4	-0,2
Ejendomsværdiskat	-5,9	-1,1	-0,5
Skattestop i alt	-16,3	-4,8	-2,2
- heraf nominalprincip	*-14,2*	*-3,9*	*-1,8*

En relativt stor del af provenuvirkningen er således udtryk for, at punktafgifter mv. i nogle tilfælde er fastlagt nominelt i lovgivningen, samt loftet for ejendomsværdiskatten, hvilket indebærer, at skattebyrden gradvist falder, når priserne stiger – selv om skattereglerne er uændrede. Denne del af skattestoppet – tabet af afgiftsprovenu ved faste afgifter, ejendomsværdiskat mv. i forhold til en situation, hvor afgifterne mv. diskretionært blev øget svarende til prisudviklingen – kan opgøres til 14,2 mia. kr. målt på den varige virkning.

Fra 2012 til 2020 kan den varige virkning opgøres til 4,8 mia. kr. I 2015-planen er skattestoppet indregnet til 2015, mens de knap 2,2 mia. kr. – som vedrører perioden 2016-2019 – er finansieret inden for rammerne af Forårspakke 2.0, hvor den varige virkning blev opgjort til godt 3¼ mia. kr. i 2009-niveau. Virkningen af at indregne skattestoppet i 2020 er ca. ½ mia. kr., målt ved den finanspolitiske holdbarhed.

En del af de beregnede virkninger kan henføres til bilafgifterne. Her blev afgiftssatserne før indførelse af skattestoppet reguleret med en faktor der overstiger den generelle prisudvikling, idet satserne for vægtafgift og den grønne ejerafgift blev reguleret med reguleringstallet (dvs. lønudviklingen) plus 1,5 pct.-point. Det vil sige at en del af provenuvirkningen herfra er, at en løbende stramning elimineres. Korrigeret herfor er provenuvirkningen opgjort til 3,9 mia. kr.

7A. Status for Skattekommissionens forslag

Boks 7A.1
Status for Skattekommissionens forslag

Forslag	Gennemført	Bemærkninger
Lavere mellem- og topskat		
- Mellemskatten afskaffes	Ja	Med Forårspakke 2.0 afskaffes mellemskatten, så der fra 2010 kun er to progressionstrin
- Grænsen for topskat sættes op med 36.000 kr.	Delvist	Inklusive virkningen af Genopretningsaftalen er topskattegrænsen øget med godt 20.000 kr. i forbindelse med Forårspakke 2.0. Den største del af stigningen er gennemført i 2010, mens den resterende stigning er udskudt til 2014.
- Topskattesatsen sænkes med 1½ pct.-point	Nej	
- Skatteloftet sænkes til 50 pct.	Delvist	Det skrå skatteloft er sænket til 51½ pct.
Lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag		
- Bundskatten sænkes med 1½ pct.-point	Ja	
- Beskæftigelsesfradraget sættes op til 7 pct., dog maksimalt 22.300 kr.	Nej	
- Øget tilskud til friplads i daginstitution for enlige forsørgere	Ja	
Kompensation for grønne afgifter		
- Personfradrag sættes op med 1.000 kr. for personer, der er fyldt 18 år.	Nej	Med Forårspakke 2.0 blev pensionstillægget til pensionister forhøjet med 2.000 kr. I forbindelse med Genopretningsaftalen er personfradraget fastholdt nominelt i årene 2011-2013.
- Ny "Grøn Check" på 700 kr. til personer, der er fyldt 18 år	Ja	Der er indført en Grøn check på 1.300 kr. til personer, der er fyldt 18 år, plus et tillæg på 300 kr. pr. barn, dog maksimalt 600 kr. Til forskel fra skattekommissionens forslag indkomstaftrappes den grønne check for indkomster over topskattegrænsen.

Boks 7A.2 (fortsat)

Status for Skattekommissionens forslag

Lavere skat på opsparing		
- Negativ nettokapitalindkomst udgår af grundlaget for sundhedsbidraget	Delvist	Sundhedsbidraget sænkes med 1 pct.point og bundskatten forhøjes tilsvarende med 1 pct.point årligt fra 2012 til 2019. Der gives dog et bundfradrag ved reduktion af rentefradraget, således at reduktionen af værdien af rentefradraget ikke kommer til at omfatte negativ nettokapitalindkomst op til 50.000 kr. for ugifte og op til 100.000 kr. for ægtepar.
- Bundfradrag på 40.000 kr. for positiv nettokapitalindkomst i topskattegrundlaget	Ja	
- Skat på aktieindkomst nedsættes til hhv. 25 og 40 pct.	Delvist	Satsen under progressionsgrænsen nedsættes fra 28 til 27 pct., mens satserne over nedsættes til 42 pct.
Øgede skat på belastning af klima og miljø m.m.		
- Højere afgifter på kvælstof, metan og spildevand	Delvist	Som en del af Grøn Vækst blev det aftalt at igangsætte et udredningsarbejde vedr. markedsmæssig regulering af kvælstof. Der er ikke gennemført initiativer vedr. metan. Spildevandsafgiften blev forøget med 50 pct. med Forårspakke 2.0 svarende til Skattekommissionens forslag.
- Omlægning af bilafgifterne	Delvist	Der er med Forårspakke 2.0 gennemført ejerafgift for nye varebiler, ændringer af registreringsafgiften af hyrevogne og miljøtillæg for fri bil som foreslået af Skattekommissionen. Med Aftale om Finansloven for 2011 er reglerne for registreringsafgift af færdselsskadede biler desuden strammet som foreslået af Kommissionen. Der er ikke gennemført en omlægning af afgifterne for personbiler i lyset af, at regeringen på sigt arbejder for at indføre grønne kørselsafgifter og nedsætte registreringsafgiften.
- Højere energiafgifter	Delvist	Afgifterne på energi til rumvarme og i husholdningerne i øvrigt er forøget svarende til Kommissionens forslag. Der er indført afgifter på energi til fremstilling mv. i erhverv. Afgifterne øges fra 2012, men er fortsat lavere end i Kommissionens forslag.
- Øgede afgifter på usunde fødevarer	Ja	
Bredere skattegrundlag mv.		
- Ligningsmæssige fradrag udgår af grundlaget for sundhedsbidraget	Delvist	Sundhedsbidraget sænkes med 1 pct.point og bundskatten forhøjes tilsvarende med 1 pct.point årligt fra 2012 til 2019. Beskæftigelsesfradraget, standardfradraget for dagplejere og befordringsfradraget til lavtlønnede friholdes dog for den lavere fradragsværdi.
- Fjernelse af skattefordele ved medarbejderobligationer, aktieordninger mv.	Delvist	Generelle ordninger vedr. medarbejderaktier er ikke ændret. De skattemæssige regler for individuelle tildelinger af medarbejderaktier er strammet betydeligt. Skattefordelen ved medarbejderobligationer er afskaffet.

Boks 7A.3 (fortsat)

Status for Skattekommissionens forslag

- Indførelse af en multimedieskat	Delvist	Der er indført en multimedieskat. Skattekommissionen foreslog, at medarbejdere med multimedier blev beskattet af 5.000 kr. årligt. Med Forårspakke 2.0 mv. bliver medarbejdere med multimedier beskattet af 3.000 kr. årligt, der er dog indført en lempelig ordning, når to ægtefæller har multimedier og begge beskattes.
- Loft over fradrag i henhold til rejseregler	Ja	
- Ingen skattefrihed for arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikring	Nej	
- Arbejdsmarkedsbidrag på alle personalegoder	Nej	
- Indberetningspligt for køb og salg af aktier og for personalegoder	Ja	
Øgede erhvervsskatter mv.		
- Færre momsfritagelser	Delvist	Der er indført momspligt på levering af fast ejendom, rejsebureauer og ejendomsadministration, men ikke på aviser og personbefordring.
- Harmonisering af beskatning af udbytter og avancer mv.	Ja	
- DIS-ordningen (arbejdsmarkedsbidrag)	Nej	
- Tonnagebeskatning	Ja	Der er gennemført en engangsforhøjelse af tonnageskatten på 15 pct. frem for den prisindeksering, Kommissionen foreslog.
- Beskatning af fast ejendom (andelsboligforeninger, genvundne afskrivninger, genanbringelsesregler for fast ejendom, ekspropriationserstatninger)	Delvist	Der er gennemført stramninger af genanbringelsesregler for fast ejendom og 100 pct. beskatning af genvundne afskrivninger som foreslået af Kommissionen.
- Øget lønsumsafgift for den finansielle sektor	Ja	
- Øget kulbrintebeskatning for koncessioner uden for eneretsbevillingen	Nej	
- Fastfrysning af erhvervsstøtte og mere brugerbetaling	Delvist	De erhvervsstøtteordninger, der ikke var omfattet af politiske forlig mv., fastholdes nominelt uændret i perioden 2010-15.
- Ophævelse af transparensreglen for fonde	Nej	
- Fradrag for advokat- og revisoromk., fradragsret for renter ved køb af udenlandske selskaber, afskaffelse af omkostningsgodtgørelse for selskaber	Ja	
Anden finansiering		
- En permanent udligningsskat for større private pensionsudbetalinger	Delvist	Der er indført en midlertidig udligningsskat for større private pensionsudbetalinger

Boks 7A.4 (fortsat)

Status for Skattekommissionens forslag

- Loft over indbetaling på ratepension på 250.000 kr. pr. år.	Ja	Med Forårspakke 2.0 er der indført et loft over indbetalinger til ratepensioner og ophørende livrenter på 100.000 kr. pr. år.
- Fire års SU til studerende på lang videregående uddannelse herefter mulighed for garanteret lån	Nej	Der er fremlagt udspil til reform af SU-systemet der indeholder nogle lidt andre initiativer.
- Skærpet beskatning af pensionsudbetalinger til efterladte	Nej	
- Mere fleksible aldersgrænser ved udbetalinger af pensionsordninger	Ja	
- Begrænsning af adgang til indefrysning af ejendomsskat	Ja	Med Genopretningsaftalen er der fra 2011 indført markedsforrentning på indefrosne ejendomsskatter.

Kapitel 8

8. Offentlige udgifter

8.1 Indledning

De foreslåede reformer af efterløn, førtidspension og SU kan skabe plads til et realt løft i de offentlige serviceudgifter på godt 4 mia. kr. årligt (2011 priser) i perioden 2014-2020, som især prioriteres til sundhed, uddannelse og forskning.

Den årlige ramme til offentligt forbrug svarer dermed omtrent til det, der er forudsat i tidligere planer, herunder i 2010-planen fra 2001, og opgaven er derfor i særdeleshed at sikre, at udgifterne ikke stiger mere end planlagt.

Det er et centralt vilkår, at væksten i de samlede udgifter må reduceres, og at udgifterne holdes inden for de rammer, som besluttes. Den stigning i de offentlige forbrugsudgifter siden 1993, som ikke på forhånd var planlagt, kan opgøres til omkring 90 mia. kr. – eller i gennemsnit omtrent 5 mia. kr. om året. Dermed svarer det gennemsnitlige forbrugsskred i kun 2-3 år til virkningerne af en fuld afvikling af efterlønnen. Der er derfor ikke nogen økonomisk-politiske initiativer, som på bare lidt længere sigt kan træde i stedet for en bedre styring af de offentlige udgifter.

Det er på den baggrund en central del af 2020-planen at indføre et nyt udgiftspolitisk styringssystem i form af 4-årige udgiftslofter for henholdsvis staten, kommuner og regioner. Det nye styringssystem skal forankres i en lov om udgiftslofter, og lofterne skal være bindende for finansloven og økonomiaftalerne med kommuner og regioner. Udgiftslofterne skal være afstemt med målsætningen om strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Fastlæggelsen af udgiftslofterne tager derfor udgangspunkt i et såkaldt basisforløb, hvor udgiftsrammen er afstemt med målet om balance. Der indregnes kun finansiering fra initiativer, der er fundet et politisk flertal for.

Hvis reformforslagene om efterløn, SU og førtidspension bliver gennemført, kan rammen som nævnt udgøre godt 4 mia. kr. om året. Hvis reformerne ikke gennemføres, vil der derimod kun være plads til en realvækst i det offentlige forbrug på 0,1 pct. om året i basisforløbet. Det svarer til ½ mia. kr. årligt og mindre end en tiendedel af realvæksten gennem de seneste 30 år. Det vil betyde, at prioritering af fx sundhedsområdet, uddannelser og forskning vil kræve store årlige besparelser på andre udgiftsområder.

Udgiftslofterne skal overholdes af henholdsvis stat, kommuner og regioner i de enkelte år. Derfor skal indførelsen af udgiftslofter suppleres med en forbedret økonomistyring i de offentlige delsektorer. Herudover skal arbejdet med effektivisering og digitalisering af den offentlige

sektor fortsætte, og prioriteringen mellem de offentlige udgiftsområder skal skærpes, så der kan frigøres ressourcer til de centrale borgernære områder som fx uddannelse og sundhed.

Boks 8.1
Kapitlets hovedkonklusioner

De offentlige udgifter er historisk set vokset mere end planlagt. Det gælder især det offentlige forbrug, men på centrale overførselsområder som fx førtidspension, fleksjob og sygedagpenge er udgifterne også steget mere end planlagt.

- Det er et grundvilkår, at væksten i de offentlige udgifter fremover skal holdes inden for de rammer, som er planlagt og aftalt.
- Der indføres derfor et nyt udgiftspolitisk styringssystem med 4-årige udgiftslofter for henholdsvis staten, kommuner og regioner. Systemet får virkning fra 2012 og skal sikre, at aftaler og målsætninger for de offentlige udgifter overholdes.
- De flerårige udgiftslofter skal være afstemt med målsætningen om strukturel balance i den offentlige økonomi i 2020 og forankres i lovgivningen.
- Udgiftslofterne fastlægges med udgangspunkt i et basisforløb, hvor der kun er indregnet finansiering fra initiativer, der er fundet politisk flertal for. Udgiftsrammerne fastlægges, så der fortsat er strukturel balance i 2020.
- Reformer af efterløn, førtidspension og SU øger arbejdsstyrken og styrker det offentlige finansieringsgrundlag frem mod 2020. Det giver mulighed for, at en større andel af de offentlige udgifter kan anvendes til offentligt forbrug. Med en fuld implementering af reformerne kan væksten i det offentlige forbrug udgøre ca. 0,8 pct. i årene fra 2014 til 2020, hvilket er på niveau med den planlagte vækst i tidligere mellemfristede planer. Ressourcerne prioriteres især til sundhed, uddannelse og forskning.
- Arbejdet med at frigøre ressourcer til borgernær service i kommuner såvel som regioner fortsættes, bl.a. gennem effektiviseringstiltag, der nedbringer de administrative udgifter, afbureaukratisering af regler og procedurer, øget konkurrenceudsættelse og sikring af mere effektive offentlige indkøb og flere digitale løsninger.
- De primære offentlige udgifter i reformforløbet må højst udgøre 50 pct. af konjunkturrenset BNP i 2020. Det offentlige forbrug skal samtidig udgøre under 27 pct. af konjunkturrenset BNP i 2020.
- I basisforløbet uden de nævnte reformer reduceres væksten i det offentlige forbrug til 0,1 pct. om året i 2014-2020 – svarende til ½ mia. kr. Det er den ramme, der er plads til, hvis der ikke gennemføres initiativer, der styrker finansieringsgrundlaget.

8.2 Udviklingen i de offentlige udgifter indtil 2010

De samlede offentlige udgifter udgør knap 1.000 mia. kr. i 2010. Det svarer til 57 pct. af BNP, *jf. tabel 8.1*.

Tabel 8.1
De offentlige udgifters sammensætning

	1990	1993	1998	2001	2004	2007	2008	2009	2010
Pct. af BNP									
Udgiftstryk	**55,5**	**59,9**	**56,0**	**53,5**	**53,7**	**50,0**	**51,0**	**57,2**	**57,0**
Renteudgifter	7,1	7,1	5,3	4,1	3,1	2,0	1,8	2,3	2,2
Primære udgifter	**48,4**	**52,8**	**50,7**	**49,4**	**50,6**	**47,9**	**49,1**	**54,9**	**54,8**
- forbrug	25,1	26,4	25,6	25,7	26,5	26,0	26,7	30,0	29,4
- overførsler	17,1	19,1	17,6	16,5	17,1	15,2	15,1	17,1	17,3
- investeringer	1,7	1,8	1,7	1,9	1,8	1,9	1,9	2,1	2,2
- subsidier	2,2	2,6	2,5	2,4	2,2	2,2	2,2	2,6	2,6
- øvrige udgifter	2,3	2,9	3,2	2,9	2,9	2,7	3,2	3,1	3,2

Kilde: Danmarks Statistik.

Fra 1990 til 2008 blev udgiftstrykket reduceret med 4½ pct.-point. Det skal især ses i sammenhæng med, at den offentlige gæld og dermed renteudgifterne gradvist blev reduceret. Renteudgifterne blev således reduceret fra ca. 7 pct. af BNP i 1990 til knap 2 pct. af BNP i 2008, dvs. en reduktion på godt 5 pct.-point. Det svarer til ca. 97 mia. kr. (2011-niveau).

De primære offentlige udgifter (dvs. udgifterne ekskl. renteudgifterne) er omtrent uændrede fra 1990 til 2008 opgjort som andel af BNP. Det afspejler en stigning i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer på ca. 2 pct.-point samlet set og en tilsvarende reduktion i overførselsudgifterne.

Som en konsekvens af tilbageslaget i forbindelse med den internationale økonomiske krise, steg det primære udgiftstryk fra 49 til knap 55 pct. af BNP fra 2008 til 2010, hvilket skal ses i sammenhæng med, at overførselsudgifterne er forøget fra 15 pct. af BNP i 2008 til knap 17½ pct. af BNP i 2010. Samtidig er det offentlige forbrug øget fra 26¾ pct. af BNP til 29½ pct. af BNP under tilbageslaget. Stigningen i udgiftstrykket afspejler både en meget lempelig finanspolitik og faldet i produktionen under krisen.

De offentlige investeringer har udgjort en stabil andel af samfundsøkonomien på omkring 1¾ pct. af BNP fra 1990 til 2008. Under det økonomiske tilbageslag i 2009 og 2010 er der igangsat og fremrykket investeringsprojekter for at stimulere økonomien, hvilket indebærer, at de offentlige investeringer forventes at udgøre mere end 2 pct. af BNP i 2009 og 2010.

8.2.1 Højere vækst i det offentlige forbrug end planlagt

I den oprindelige 2010-plan udgjorde udgiftstrykket 51½ pct. af BNP i gennemsnit i perioden 2002-2010, *jf. tabel 8.2.* Udgiftstrykket kan nu opgøres til 53¼ pct. i samme periode. Det højere udgiftstryk skyldes primært højere udgifter til offentligt forbrug end forudsat i 2010-planen samt en mere afdæmpet udvikling i BNP.

I 2010-planen fra 2001 var det et centralt pejlemærke, at realvæksten i det offentlige forbrug skulle bringes ned i forhold til udviklingen i 1990'erne. Konkret blev det forudsat, at den årlige realvækst skulle udgøre 1 pct. i 2002-2005 og ½ pct. i 2006-2010.

Tabel 8.2
De offentlige udgifter som andel af BNP, gennemsnit 2002-2010

	2010-planen	Realiseret	Forskel
Pct. af BNP			
Udgiftstryk	**51,5**	**53,2**	**1,7**
Renteudgifter	2,7	2,6	-0,1
Primære udgifter	**48,9**	**50,6**	**1,8**
- forbrug	25,5	27,0	1,6
- overførsler	16,5	16,4	-0,1
- investeringer	1,8	1,9	0,1
- subsidier	2,2	2,3	0,2
- øvrige udgifter	2,9	2,9	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og *En holdbar fremtid – Danmark 2010*, januar 2001.

Den højere forbrugsvækst end forudsat i 2010-planen fra 2001 afspejler helt overvejende, at udgifterne er steget mere end planlagt og aftalt, og at dette udgiftsskred ikke er redresseret efterfølgende. Der har samtidig været en forøgelse af den planlagte vækst blandt andet som led i Velfærdsaftalen i 2006. Aftalen indebar således et løft i udgifterne til uddannelse, forskning, innovation og iværksætteri, som blev udmøntet i globaliseringsaftalen, og som blev finansieret med arbejdsmarkedsreformer, *jf. boks 8.2*.

Overførselsudgifterne, investeringerne og subsidierne har gennemsnitligt set udgjort omtrent den forudsatte andel af BNP[1].

I 2010-planen indgik en forudsætning om, at øge den samlede beskæftigelse med 100.000 personer fra 2000 til 2010. De tiltag, der skulle sikre fremgangen i beskæftigelsen, var ikke konkretiseret. Forudsætningen medførte et kraftigt fald i overførselsudgifterne i 2010-planen, herunder til arbejdsløshedsdagpenge mv. Den forudsatte stigning i beskæftigelsen er overordnet realiseret bl.a. i kraft af et fald i den strukturelle ledighed.

Derimod er antallet af personer, som modtager helbredsbetingede ydelser steget mere end oprindeligt antaget. Det har isoleret set medført større overførselsudgifter. Førtidspensionsreformen fra 2000 – med virkning fra 2003 – har eksempelvis ikke reduceret antallet af overførselsmodtagere som forventet, og udgifterne til førtidspension og fleksjob er steget som andel af BNP fra 2000 til 2010.

[1] Danmarks Statistik gennemførte medio 2005 en metoderevision af nationalregnskabet, hvor ATP-fonden blandt andet blev flyttet fra den offentlige til den private sektor. Flytningen af ATP-fonden indebærer isoleret set en reduktion i indkomstoverførslerne på ¼ pct. af BNP.

Dertil kommer, at antallet af sygedagpengemodtagere er steget siden 2001. Det afspejler blandt andet, at der er blevet flere sygedagpengeberettigede som følge af stigningen i beskæftigelsen, men forskellige lovgivningsmæssige initiativer har også haft betydning. For eksempel er flere fleksjobansatte blevet berettigede til sygedagpenge, og mulighederne for at forlænge sygedagpengeperioden ud over den generelle varighedsbegrænsning på 52 uger er udvidet.

Boks 8.2
Den planlagte realvækst i det offentlige forbrug

Med afsæt i Finansredegørelsen fra 1993 og 2005-planen fra april 1997 kan den forudsatte eller planlagte gennemsnitlige realvækst i det offentlige forbrug beregnes til godt 1 pct. årligt i perioden 1993-2001.

I 2010-planen fra januar 2001 blev der forudsat en årlig realvækst i det offentlige forbrug på 1 pct. i 2002-2005 og 0,5 pct. i 2006-2010. Det var et centralt pejlemærke i 2010-planen, at den årlige realvækst blev markant reduceret i forhold til 1990'erne, hvor den i gennemsnit udgjorde 2¼ pct. i 1991-2000.

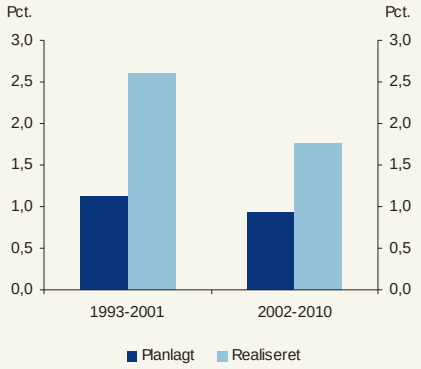
Den planlagte realvækst i det offentlige forbrug i 2004 og 2005 blev efterfølgende reduceret i forbindelse med aftalen om *Lavere skat på arbejdsindkomst* fra 2003. Det skyldes, at skattenedsættelserne i 2004 delvist blev finansieret ved en reduktion af den forudsatte realvækst til 0,7 pct. i 2004 og 0,5 pct. i 2005. Den lavere forbrugsramme lå til grund for finansloven for 2004 og 2005 og for kommuneaftalerne i de pågældende år.

I årene 2007-2010 blev den planlagte realvækst i det offentlige forbrug omvendt opjusteret i forhold til 2010-planen. Det skal navnlig ses i sammenhæng med, at globaliseringsindsatsen som led i Velfærdsaftalen fra 2006 indebar en højere udgiftsvækst primært som følge af merudgifter på uddannelses- og forskningsområdet. Globaliseringspuljen blev finansieret af arbejdsmarkedspolitiske initiativer. I 2015-planen fra august 2007 blev der forudsat en realvækst i det offentlige forbrug på 1 pct. i 2007, 1,7 pct. i 2008, 1 pct. årligt i 2009-2012 og ¾ pct. årligt i 2013-2015.

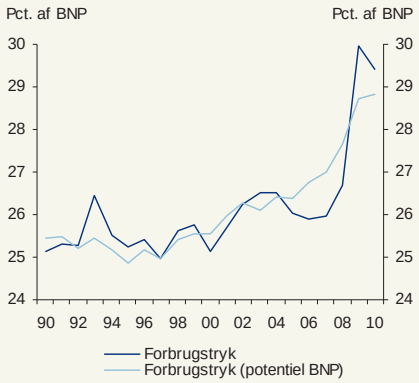
Forbrugsmålsætningerne i 2015-planen for årene 2011-2013 er efterfølgende nedjusteret som følge af *Aftale om genopretning af dansk økonomi* fra maj 2010. Rådet af EU's finansministre (ECOFIN) henstillede i juni 2010, at Danmark gennemfører en finanspolitisk stramning således, at den strukturelle saldo styrkes med 1½ pct. af BNP i 2011-2013, hvilket svarer til initiativer for 24 mia. kr. frem mod 2013. Med genopretningsaftalen indfris henstillingen blandt andet ved, at det samlede offentlige forbrug holdes i ro i 2011-2013.

I perioden 1993-2001 udgjorde realvæksten i det offentlige forbrug 2½ pct. om året, hvilket var 1½ pct.-point højere end planlagt. I 2002-2010 udgør væksten i det reale offentlige forbrug 1¾ pct. årligt, hvilket er ¾ pct.-point mere end den planlagte realvækst i de mellemfristede fremskrivninger, *jf. figur 8.1*. Den reale stigning i det offentlige forbrug siden 1992, som ikke på forhånd var planlagt, kan dermed opgøres til ca. 90 mia. kr. i 2010. Det svarer til ca. 20 pct. af det offentlige forbrug.

Figur 8.1
Gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug



Figur 8.2
Offentligt forbrugstryk 1990-2010

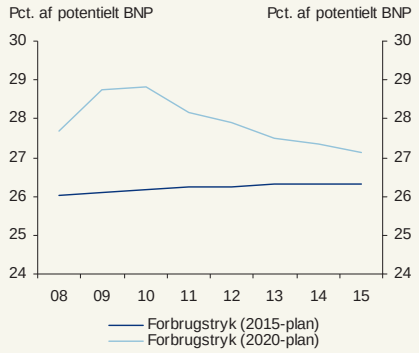


Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger.

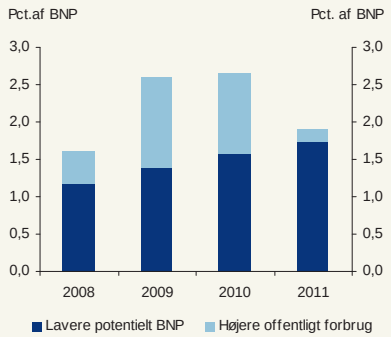
I 1990-2007 udgjorde forbrugsudgifterne 25-26½ pct. af BNP, *jf. figur 8.2*. De seneste år er forbrugstrykket imidlertid øget markant blandt andet som følge af høje offentlige lønstigninger i overenskomstaftalerne i 2008 (OK08) og de kommunale og regionale budgetoverskridelser i 2009. Dertil kommer, at BNP er faldet under krisen.

Når der renses for konjunkturbevægelserne i BNP, er det offentlige forbrugstryk steget med ca. 1 pct.-point siden 2008. Det offentlige forbrugs andel af potentielt BNP skønnes således at udgøre 28¾ pct. i 2010, hvilket er mere end på noget tidligere tidspunkt, og et stykke over sigtepunkt i 2015, som ifølge 2015-planen var på 26½ pct. af BNP, *jf. figur 8.3*. Forbrugsudgifterne er således steget væsentligt mere end den underliggende fremgang i produktion og indkomster.

Figur 8.3
Offentligt forbrugstryk (potentielt BNP) i 2015- og 2020-planen



Figur 8.4
Opjustering af forbrugstryk i 2008-2011 fra 2015-plan til 2020-plan



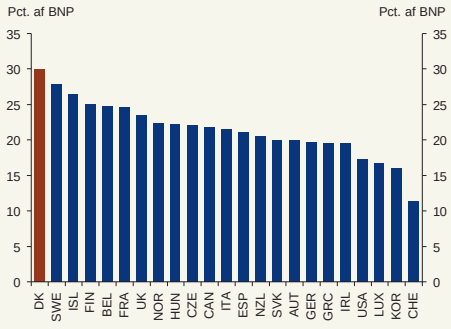
Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger.

Det højere forbrugstryk end i 2015-planen skyldes især en ”nævner effekt”, idet skønnet for potentielt BNP er nedjusteret i lyset af de senere års lave produktivitetsvækst og den finansielle krise, som skønnes at have medført et tab i velstanden, som kan være permanent. Det lavere skøn for potentielt BNP kan forklare ca. 1¼ pct.-point af opjusteringen af forbrugstrykket i 2008 og 1¾ pct.-point i 2011, *jf. figur 8.4*. Denne forøgelse af udgiftsandelen (i forhold til potentielt BNP) kan ses som udtryk for, at det fald i det offentlige indtægtsgrundlag, som det lavere vækstpotentiale har medført, ikke er ledsaget af en tilsvarende reduktion i udgifterne til offentlig service.

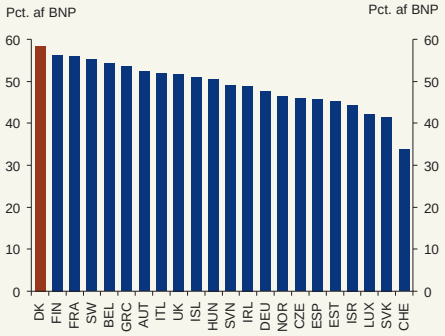
Rammen for det reale offentlige forbrug blev samtidig overskredet i 2009 og 2010 navnlig som følge af en høj realvækst i kommuner og regioner i 2009. Desuden steg de offentlige lønninger kraftigt i 2009 og 2010 med afsæt i OK08. I 2011-2013 skal det offentlige forbrug ifølge genopretningsaftalen holdes i ro, og de aftalte offentlige lønstigninger i 2011 og 2012 er ifølge OK11 relativt afdæmpede. Fra 2011 vil det offentlige forbrug dermed komme tilbage på sporet i 2015-planen. Den opjustering i forbrugsudgifternes andel af (konjunkturrenset) BNP, som ventes i 2011, vil således helt overvejende afspejle den svagere vækst i produktionsmulighederne.

I 2009 udgjorde de offentlige udgifter og udgifterne til offentligt forbrug en større andel af BNP end i noget andet OECD-land, *jf. figur 8.5 og 8.6*.

Figur 8.5
Forbrugstryk i OECD-landene, 2009



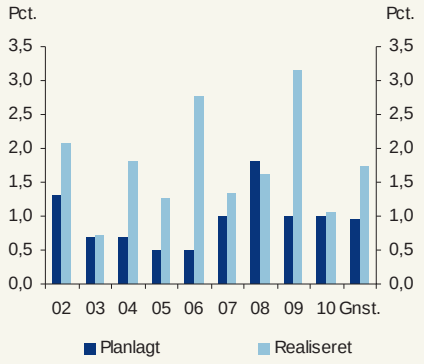
Figur 8.6
Udgiftstryk i OECD-landene, 2009



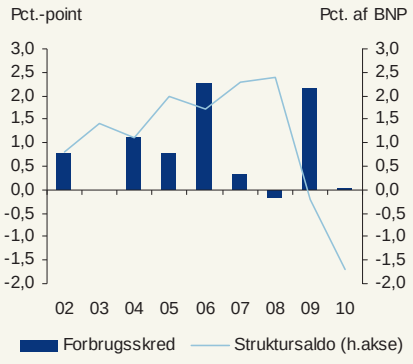
Kilde: OECD og Danmarks Statistik.

I 6 ud af de seneste 9 år har der været et skred i det offentlige forbrug i forhold til det planlagte, *jf. figur 8.7*. Dette udgiftsskred siden 2001 skal ses i sammenhæng med, at aftaler og budgetter ikke er blevet overholdt. På trods af udgiftsskredet var der imidlertid et stigende overskud på den strukturelle offentlige saldo i hele perioden fra 2002 til 2008, hvor overskuddet nåede op omkring 2½ pct. af BNP, hvilket er mere end de mål, der blev planlagt efter, *jf. figur 8.8*. Styrkelsen af den strukturelle saldo skyldes især faldet i den strukturelle ledighed og et stort fald i de offentlige nettorenteudgifter særligt som følge af faldende offentlig gæld.

Figur 8.7
Planlagt og realiseret realvækst i det offentlige forbrug, 2002-2010



Figur 8.8
Offentligt forbrugsskred og offentlig struktursaldo, 2002-2010



Anm.: Planlagt realvækst er opgjort som i 2010- og 2015-planerne, herunder med ændringer som følge af skatteaftalen i 2003 (vedrørende 2004-2005) og Velfærdsaftalen i 2006.
Kilde: Danmarks Statistik, *En holdbar fremtid – Danmark 2010,* januar 2001*, Mod nye mål Danmark 2015,* august 2007, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, februar 2010 og egne beregninger.

Med det økonomiske tilbageslag er overskuddet på den offentlige saldo vendt til underskud fra 2009. Finanspolitikken blev således lempet markant med i alt 3¼ pct. af BNP gennem 2009 og 2010 for at understøtte vækst og beskæftigelse under krisen, og det offentlige forbrug steg samtidig kraftigt i 2009.

Det er derfor en afgørende forudsætning i genopretningsaftalen, som vedrører årene 2011-2013, at de midlertidige finanspolitiske lempelser trækkes tilbage igen, og det offentlige forbrug holdes i ro i 2011-2013. På den baggrund er der i Genopretningsaftalen og finanslovaftalen for 2011 indført nye styringsmekanismer i kommuner og regioner, som skal understøtte aftale- og budgetoverholdelse fra 2011, *jf. boks 8.3*.

Boks 8.3
Nye styringsmekanismer i kommuner og regioner i genopretningsaftalen og finanslovaftalen for 2011

Med henblik på at understøtte målsætninger og aftaler er der indført mekanismer, der styrker udgiftsstyringen i kommuner og regioner. Mekanismerne virker fra og med budgettet for 2011. For kommunerne indebærer mekanismerne,

- at bloktilskuddet til kommuner kan skæres med op til 3 mia. kr. årligt, hvis de faktiske udgifter stiger mere end det, som er aftalt. Modregningen af en eventuel budgetoverskridelse i kommunerne i 2011 vil for 60 pct.'s vedkommende ske individuelt overfor de kommuner, der bruger mere end budgetteret, mens resten sker kollektivt,

- en skærpelse af sanktionen overfor de kommuner, der sætter skatten op i en situation, hvor kommunerne under ét ikke lever op til aftalen om den kommunale beskatning.

- at kommunerne skal udarbejde politisk godkendte halvårsregnskaber for at styrke økonomistyringen og budgetopfølgningen i den enkelte kommune. Sammen med det betingede bloktilskud skal halvårsregnskaberne understøtte kommunernes samarbejde om at overholde de aftalte rammer i både budgetter og regnskaber.

I regionerne er økonomistyringen styrket ved,

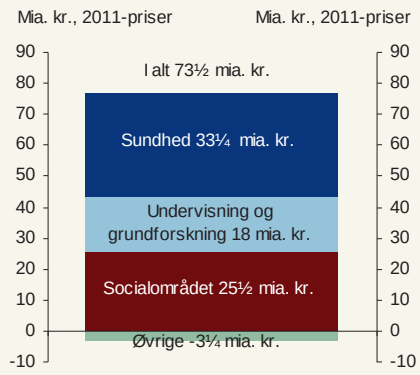
- at der med virkning fra 3. kvartal 2010 er gennemført en opstramning af den løbende regionale budget- og regnskabsopfølgning med henblik på et rettidigt og konsistent billede af udgiftsudviklingen i løbet af året, og regionerne i tide kan foretage evt. tiltag til opretning af ubalancer. Indberetningen indebærer blandt andet systembaserede (beregnede) skøn for årets forbrug baseret på tidligere års regnskaber som supplement til de hidtidige regionale skøn samt en frist for opgørelse på 1 måned efter kvartalets afslutning.

- Med økonomiaftalen for 2011 er samtidig forudsat en opstramning i den måde, som sygehusenes budgetter styres på. Det betyder bl.a., at ekstra midler til øget sygehusaktivitet i højere grad styres og prioriteres fra centralt hold i regionerne, så der ikke samlet bruges for mange penge på sygehusene, og så pengene bruges på den aktivitet, som regionsrådet ønsker prioriteret. Samtidig er der aftalt en skærpet regional overvågning og styring af udgiftsudviklingen til praktiserende læger og specialæger mfl. (praksissektoren).

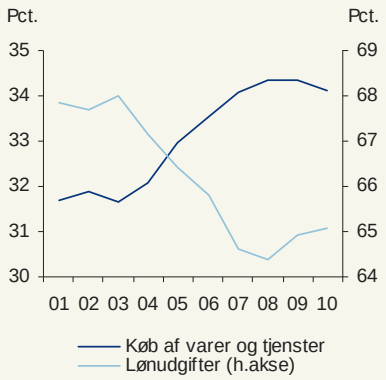
8.2.2 Væksten i det offentlige forbrug er sket på borgernære områder

Det offentlige forbrug er skønsmæssigt steget med 73½ mia. kr. fra 2001 til 2011. Det er navnlig de borgernære områder som sundhed, undervisning samt socialområdet, som er tilført flere ressourcer, *jf. figur 8.9*.

Figur 8.9
Realvækst i det offentlige forbrug fra 2001 til 2011



Figur 8.10
Køb af varer og tjenesteydelser samt lønudgifter i pct. af offentligt forbrug



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

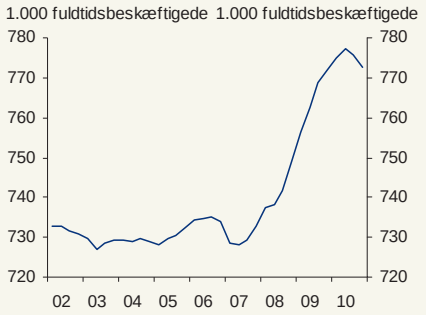
Udgifterne på sundhedsområdet er skønsmæssigt steget med 33¼ mia. kr., og sygehusområdet står for ¾ af udgiftsstigningen. Forbrugsudgifterne på socialområdet er forøget med ca. 25½ mia. kr. blandt andet til børn, ældre og udsatte grupper og på undervisningsområdet inkl. grundforskning skønnes udgiftsstigningen at udgøre 18 mia. kr.

Vare- og tjenesteydelsernes andel af det samlede offentlige forbrug er øget fra 32 pct. i 2001 til 34 pct. i 2007, *jf. figur 8.10*. Det afspejler, at en stigende andel af det offentlige forbrug direkte eller indirekte leveres af private virksomheder. Modstykket hertil er, at den andel af forbrugsudgifterne, som er lønninger til offentligt ansatte, er reduceret i perioden. Fra 2008 til 2010 er lønudgifternes andel af det samlede offentlige forbrug imidlertid øget igen, hvilket skal ses i sammenhæng med høje lønstigninger ifølge OK08 og en markant stigning i den offentlige beskæftigelse.

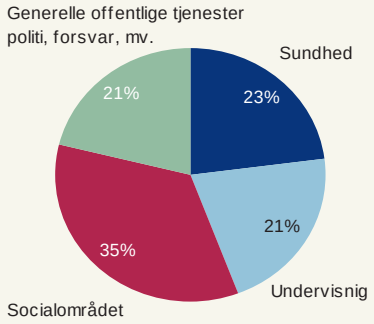
Den offentlige beskæftigelse er samlet steget med 43.000 fuldtidsbeskæftigede fra 2002 til 2010, *jf. figur 8.11*. Stigningen er især sket efter 2007, mens beskæftigelsen lå nogenlunde stabilt på omkring 730.000 fuldtidsbeskæftigede i perioden fra 2002 til 2007. Den kraftige vækst i den offentlige beskæftigelse siden 2007 skal blandt andet ses i sammenhæng med bedre rekrutteringsmuligheder for offentlige arbejdsgivere under den økonomiske krise og høj vækst i ressourcerne til offentligt forbrug.

Knap 4/5 af den samlede offentlige beskæftigelse vedrører social-, sundheds- og undervisningsområdet, *jf. figur 8.12*. De øvrige offentligt ansatte er blandt andet beskæftiget indenfor administration, politi, retsvæsen, forsvar og grundforskning.

Figur 8.11
Den offentlige beskæftigelse 2002-2010, sæsonkorrigeret



Figur 8.12
Den offentlige beskæftigelse, 2010



Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger.

8.2.3 Udviklingen i overførselsudgifterne siden 2001

De samlede overførselsudgifter er steget fra 16½ pct. til 17¼ pct. af BNP fra 2001 til 2010. Det svarer til en stigning på 20½ mia. kr. når der korrigeres for de stigninger, som følger af satsreguleringen af overførslerne, *jf. tabel 8.3*.

Stigningen skal især ses i sammenhæng med, at antallet af folkepensionister er steget med knap 190.000 personer fra 2001 til 2010. Det afspejler blandt andet, at folkepensionsalderen er sat ned fra 67 til 65 år i perioden, og at der derfor er flere årgange, som modtager folkepension. Stigende levetid har trukket i samme retning. De samlede udgifter til folkepension er steget med 20½ mia. kr., mens udgifterne til tjenestemandspensioner er 4 mia. kr. højere i 2010 end i 2001.

Udgifterne til efterløn er samlet set reduceret med 4½ mia. kr. siden 2001. Det skal også ses i lyset af, at pensionsalderen blev nedsat fra 67 til 65 år, og at antallet af årgange, som modtager efterløn, derfor er blevet reduceret. Der har således været en kraftig stigning i antallet af 60-64-årige efterlønsmodtagere fra 2001 til 2007, hvorefter antallet er faldet lidt igen. Målt som andel af befolkningen mellem 60 og 64 år, som er på efterløn, er der tale om en svagt aftagende tendens i perioden blandt andet som følge af, at efterlønsreformen fra 1998 har medført en tilskyndelse til at udskyde tilbagetrækningen til det 62. år, *jf. kapitel 5*.

Konjunkturfølsomme overførsler (arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp mv.) har gennemsnitligt set udgjort ca. 11 pct. af de samlede overførselsudgifter i 2002-2010. Udgifterne på disse områder er faldet, når man renser for satsreguleringen, idet bruttoledigheden i 2010 – trods krisen – stadig er lavere end i 2001. Det afspejler blandt andet, at den strukturelle ledighed er faldet. Udgifterne til konjunkturfølsomme overførsler steg med 14½ mia. kr. i 2009 og 2010 efter et fald på 25 mia. kr. i perioden 2005-2008.

Tabel 8.3
Årlige ændringer i overførselsudgifter 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Mia. kr., 2011 priser										
Konjunkturfølsomme[1)]	0,8	3,3	-0,1	-4,0	-7,8	-7,9	-5,3	8,9	5,5	-6,6
Folke- og tjenestemandspension	0,3	0,7	0,4	6,6	5,2	4,0	1,9	2,4	3,0	24,4
Efterløn	1,2	2,0	0,7	-2,5	-3,0	-0,5	0,2	-1,4	-1,1	-4,5
Øvrige overførsler	0,8	2,4	-0,1	-0,9	-0,8	0,2	1,1	3,7	0,8	7,1
- heraf førtidspension	*0,1*	*0,7*	*-0,3*	*-0,4*	*0,0*	*-0,3*	*1,0*	*0,5*	*0,9*	*2,2*
- heraf sygedagpenge	*0,7*	*0,6*	*0,2*	*-0,2*	*0,7*	*1,7*	*0,0*	*-0,1*	*-0,4*	*3,0*
I alt	**3,0**	**8,4**	**1,0**	**-0,9**	**-6,5**	**-4,2**	**-2,1**	**13,6**	**8,2**	**20,5**

1) Udgifter til arbejdsløshedsdagpenge, skattepligtig kontanthjælp, aktiveringsydelse og feriedagpenge.
2) Udgiftsstigninger i overførselsudgifterne er korrigeret for satsreguleringsprocenten.

De øvrige overførselsudgifter (førtidspension, sygedagpenge, fleksjob mv.) afhænger i mindre grad af demografi og konjunkturer. I 2010-planen var forudsætningen, at udgifterne til førtidspension, sygedagpenge mv. skulle reduceres, men disse udgifter er steget med 7 mia. kr. fra 2001 til 2010.

Når det ikke er lykkedes at reducere de øvrige overførselsudgifter, skyldes det blandt andet, at førtidspensionsreformen ikke har haft den ønskede virkning. Målet med førtidspensionsreformen, der blev aftalt i 2000 og havde virkning fra 2003, var blandt andet at sikre, at personer, der stadig har en arbejdsevne i behold, så vidt muligt kan få en tilknytning til arbejdsmarkedet. Tilgangen til førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse efter reformen har imidlertid været større end forventet, og det skønnes, at der samlet set er knap 50.000 flere helårspersoner på de 3 ordninger i 2009 end forudsat.

Boks 8.4
Udgiftspolitiske prioriteringer i 2015-planen

De udgiftspolitiske prioriteringer i 2015-planen afspejlede i høj grad prioriteringer af uddannelse og forskning som led i globaliseringsaftalen og investeringer i kvalitetsreformen.

Kvalitetsfond og kvalitetspulje: I forbindelse med kvalitetsreformen blev der oprettet en *kvalitetsfond* på 50 mia. kr. til medfinansiering af offentlige investeringer i 2009-2018. Halvdelen af beløbet blev afsat til sundhedsområdet. I 2009 og 2010 er der givet tilsagn til sygehusinvesteringer for godt 41 mia. kr. (2009-priser) over de kommende 10 år, hvoraf ca. 60 pct. finansieres af kvalitetsfonden. Investeringsindsatsen muliggør realisering af 16 projekter over hele landet, heraf 6 såkaldte supersygehuse. Derudover er der afsat 22 mia. kr. (2009-priser) til et løft af de fysiske rammer i kommunerne, der har fået udbetalt 5 mia. kr. fra kvalitetsfonden i 2009 og 2010 og vil få udbetalt 2 mia. kr. i 2011. *Kvalitetspuljen* på 10 mia. kr. er udmøntet i 2008-2011 og er blandt andet brugt til projekter, som skal bidrage til attraktive offentlige arbejdspladser, mere uddannelse af offentligt ansatte og bedre ledelse i de offentlige institutioner.

I Velfærdsaftalen fra juni 2006 blev afsat 2 mia. kr. i 2007 stigende til 10 mia. kr. i 2012 til uddannelse, innovation og forskning mv. Midlerne blev udmøntet i *Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen*, november 2006, til følgende områder:

Uddannelsesmålsætninger: I globaliseringsstrategien er målsætningerne, at 85 pct. af alle unge skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse i 2010 stigende til 95 pct. i 2015, og at mindst 50 pct. af alle unge skal have en videregående uddannelse i 2015 samtidig med, at færdiggørelsesalderen reduceres. I 2009 forventes 87,4 pct. af en ungdomsårgang at gennemføre mindst en ungdomsuddannelse og 49,4 pct. at gennemføre en videregående uddannelse. Midlerne til uddannelse i globaliseringspuljen er fuldt udmøntede i 2011. Partierne bag globaliseringsaftalen skal i efteråret 2011 have en samlet drøftelse af finansieringen af merudgifter til uddannelse og af behovet for midler til forskning i 2012.

Forskningsudgifter på 1 pct. af BNP: I globaliseringsstrategien er målsætningen, at forskningsudgifterne skal stige til 1 pct. af BNP fra og med 2010. I 2009-2011 udgør forskningsudgifterne over 1 pct. af BNP, hvilket dog også skal ses i sammenhæng med faldet i BNP i 2008 og 2009. Universiteternes forskningskapacitet er blevet udbygget væsentligt, og der har været en stigning i forskningsmidlerne til energi, miljø, fødevarer og sundhed. De offentlige forskningsbevillinger er samlet set øget fra 14 mia. kr. i 2006 til 19 mia. kr. i 2011 i faste priser svarende til en stigning på 5 mia. kr. eller 35 pct.

Voksen og -efteruddannelse: Regeringen indgik i 2006 en aftale med arbejdsmarkedets parter om, at voksen- og efteruddannelsesindsatsen skal styrkes. Med velfærdsaftalen fra 2006 er der bl.a. afsat midler til flere voksenlærlinge og til et markant løft af læse-, skrive- og regneindsatsen for voksne.

Innovation og iværksætteri: I globaliseringsaftalen var det en målsætning, at danske virksomheder og offentlige institutioner bliver blandt de mest innovative i verden, og at Danmark i 2015 bliver blandt de lande, hvor der er flest vækstiværksættere. Globaliseringsreserven til innovation og iværksætteri mv. er udmøntet til blandt andet en styrkelse af den virksomhedsrettede innovation og bedre vækstvilkår for nye og mindre virksomheder.

8.3 Offentlige udgifter 2011-2020 med og uden reformer

Det centrale sigtepunkt for finanspolitikken er, at der skal være strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, og at finanspolitikken skal være (mindst) holdbar. De planlagte offentlige udgifter frem mod 2013 afspejler genopretningsaftalen, mens det forudsatte forløb i de offentlige udgifter i 2014-2020 – og særligt udgifternes sammensætning på overførsler og offentlige serviceudgifter – afhænger af, om der gennemføres reformer, *jf. tabel 8.4*.

Tabel 8.4
Offentlige udgifter og saldo i 2020

	Basisforløb	**2020-forløb**
Offentlig saldo	Strukturel balance	Strukturel balance
BNP (mia. kr. løbende priser)	2.484	2.561
Primære offentlige udgifter (mia. kr. løbende priser)	1.249	1.272
Primære offentlige udgifter i pct. af BNP	50,3	49,7
Offentligt forbrug (mia. kr. løbende priser)	654	685
Offentligt forbrug i pct. af BNP	26,3	26,8
Overførselsudgifter (mia. kr. løbende priser)	417	404
Overførselsudgifter i pct. af BNP	16,8	15,8

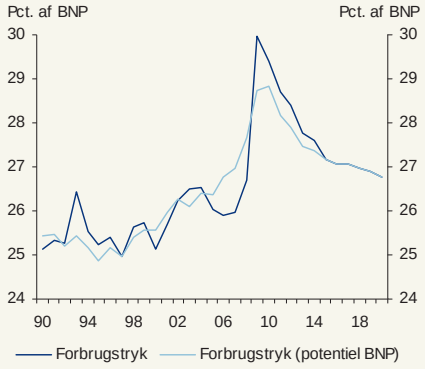
I 2020-forløbet vil reformer af efterløn, førtidspension og SU øge beskæftigelsen og BNP frem mod 2020. Det øger skattegrundlaget og skaber dermed plads til en stigning i det offentlige forbrug på linje med det, som der har været planlagt efter tidligere – samtidig med, at der kan opnås strukturel balance i 2020. Det skal ses i sammenhæng med, at reformerne også medfører et fald i antallet af overførselsmodtagere, hvilket isoleret set reducerer de offentlige udgifter. I 2020-forløbet sikres plads til realvækst i det offentlige forbrug på 0,8 pct. – eller godt 4 mia. kr. – om året i 2014-2020. Det er omtrent samme ramme, som der er planlagt efter i 2010-planen fra 2001, men noget mindre end det, som er realiseret de seneste årtier.

De primære udgifter reduceres fra 54 pct. af BNP i 2011 til 49¾ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020 i reformforløbet. Det er et centralt mål i planen. Samtidig udgør det offentlige forbrug knap 27 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020. Det er også et centralt pejlemærke. Forbrugsudgifternes andel af (potentielt) BNP vil dermed stadig være højere end i årene, inden den økonomiske krise ramte Danmark i 2008, *jf. figur 8.13.*

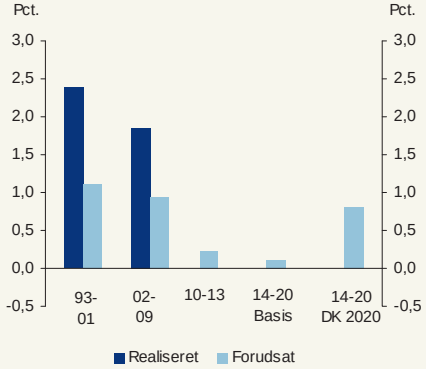
I basisforløbet, hvor reformerne ikke indregnes, og realvæksten i det offentlige forbrug derfor sættes ned, således at der stadig opnås balance i 2020, skønnes forbrugstrykket til 26¼ pct. af BNP i 2020. Det afspejler, at der er en høj vækst i overførselsudgifterne i dette forløb, og at væksten i beskæftigelsen og BNP er væsentligt mindre. I basisforløbet falder de primære udgifter til 50¼ pct. af BNP i 2020. Det er mere end i reformforløbet, selv om væksten i serviceudgifterne er meget begrænset.

I basisforløbet uden reformerne kan det reale offentlige forbrug kun stige med 0,1 pct. – eller ½ mia. kr. om året. Det er markant mindre end tidligere, *jf. figur 8.14*. Til gengæld stiger udgifterne til overførsler væsentligt kraftigere end i reformforløbet. I basisforløbet uden reformer skal stigninger i udgifterne til sundhed, uddannelse, forskning mv. derfor stort set være fuldt finansierede af besparelser på andre områder.

Figur 8.13
Forbrugstryk med reformer 1990-2020



Figur 8.14
Gennemsnitlig årlig realvækst i det offentlige forbrug



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er en grundlæggende forudsætning, at udgiftsvæksten reduceres i forhold til de seneste årtier. Hvis det antages, at væksten i det offentlige forbrug efter 2013 svarer til væksten i de seneste 30 år, og der ikke gennemføres yderligere reformer, som styrker det offentlige indtægtsgrundlag, er der som udgangspunkt udsigt til, at underskuddet kan stige til over 2½ pct. af BNP i 2020 (48 mia. kr.) og 6½ pct. af BNP (120 mia. kr.) frem mod 2030, *jf. kapitel 1*. Underskuddet vil være endnu større i perioder med dårlige konjunkturer. Sådan et forløb er ikke troværdigt og vil medføre pres på rentespændet, som yderligere kan forstærke gældsdynamikken.

Tabel 8.5
De offentlige udgifter i pct. af BNP i 2020-forløbet, 2011-2020

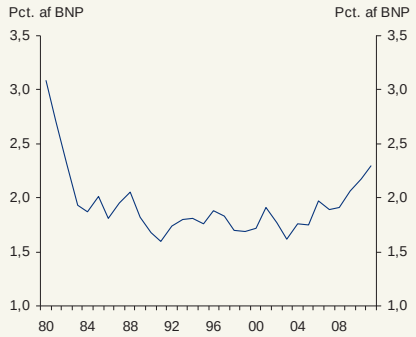
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pct. af BNP										
Udgiftstryk	**56,0**	**56,7**	**54,4**	**54,1**	**53,3**	**52,9**	**52,9**	**52,7**	**52,6**	**52,3**
Renteudgifter	2,1	2,2	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6
Primære udgifter	**53,9**	**54,6**	**52,0**	**51,7**	**50,8**	**50,4**	**50,3**	**50,1**	**50,0**	**49,7**
Forbrug	28,7	28,4	27,8	27,6	27,2	27,1	27,1	27,0	26,9	26,8
Overførsler	17,3	16,9	16,8	16,6	16,4	16,2	16,1	16,0	15,9	15,8
- heraf efterløn	*1,1*	*1,0*	*1,0*	*0,9*	*0,8*	*0,7*	*0,6*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
- heraf førtidspension	*2,3*	*2,2*	*2,1*	*2,1*	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*2,1*	*2,1*
- heraf a-dagpenge	*1,0*	*0,9*	*0,9*	*0,9*	*0,8*	*0,8*	*0,8*	*0,8*	*0,8*	*0,8*
Investeringer	2,3	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Subsidier	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5
Øvrige udgifter	3,1	4,7	3,1	3,2	3,1	2,9	2,9	3,0	2,9	2,9

8.3.1 Offentlige investeringer

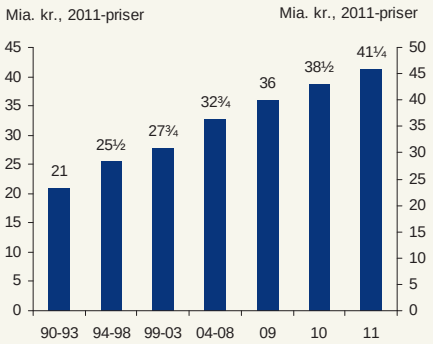
Som følge af det økonomiske tilbageslag er der fremrykket og igangsat offentlige investeringer i 2009 og 2010. Dermed forventes de offentlige investeringer at udgøre mere end 2 pct. af BNP i både 2009 og 2010, hvilket svarer til henholdsvis 36 mia. kr. og 38½ mia. kr., *jf. figur 8.15 og 8.16*. Der ventes et vist overløb af investeringer fra 2010 ind i 2011. Det høje niveau for de offentlige investeringer i 2009 og 2010 ventes således at fortsætte i 2011.

Frem mod 2020 er det lagt til grund, at de offentlige investeringer gradvist vender tilbage til et mere normalt niveau. De offentlige investeringer antages således at falde til 1¾ pct. af BNP i 2020. Det svarer til det historiske gennemsnit siden 1990.

Figur 8.15
Offentlige investeringer i pct. af BNP



Figur 8.16
Offentlige investeringer 1990-2011



Kilde: Danmarks Statistik og egne skøn.

For at understøtte vækstmulighederne de kommende år er der truffet beslutning om ret omfattede investeringer i sygehuse, daginstitutioner, skoler, veje og jernbane. Forløbet i de offentlige investeringer frem mod 2018 afspejler blandt andet udmøntningen af kvalitetsfonden på 50 mia. kr., som skal anvendes til at medfinansiere nye og bedre fysiske rammer for de centrale borgernære serviceområder (sygehuse, folkeskoler, dagtilbud mv.).

Derudover er der afsat og reserveret ca. 100 mia. kr. til investeringer på transportområdet, *jf. tabel 8.6*, og der er besluttet store selskabsorganiserede investeringsprojekter f.eks. Metrocityringen og Femern Bælt-forbindelsen, der i nationalregnskabet medregnes i de private investeringer. Disse investeringer er i gang, og aktiviteten vil øges i de kommende år.

Tabel 8.6
Planlagte investeringsprojekter

	Mia. kr.	Periode
2011-priser		
Kvalitetsfondsområdet:		
Sygehuse inkl. regional medfinansiering	41[1)]	2009-2018
Dagtilbud, folkeskoler, ældreområdet mv.[2)]	9[3)]	2009-2013
	14	2014-2018
Anvendt Borgernær Teknologi (ABT-fonden)	3	2009-2015
Infrastrukturfond mv.:		
Transportinvesteringer i regi af Infrastrukturfonden	97	2009-2020
Motorvejen Holstebro-Herning	3	2013-2018
Andre store infrastrukturprojekter: [4)]		
Metro Cityringen	22	2007-2018
Femern Bælt-forbindelsen, inkl. landanlæg	48	2009-2020

1) 2009-priser.
2) Løft af de fysiske rammer på dagtilbudsområdet, i folkeskolen, for idrætsfaciliteter målrettet børn og unge samt på ældreområdet.
3) Det er en forudsætning for anvendelsen af midlerne fra kvalitetsfonden, at den enkelte kommune bidrager med en tilsvarende finansiering til investeringsprojekterne. Med udmøntningen vil kommunernes anlægsinvesteringer på kvalitetsfondsområderne blive løftet fra i alt ca. 25 mia. kr. til 34 mia. kr. i 2009-2013.
4) Opregnet til 2011-priser med afsæt i det statslige anlægsindeks.

8.4 Bedre udgiftsstyring

For at realisere de finans- og udgiftspolitiske målsætninger frem til 2020 er der behov for at nytænke den måde, som de offentlige udgifter styres på. Det er ikke nok at fastlægge ambitiøse mål for udviklingen i de offentlige udgifter på linje med det, der tidligere er planlagt efter. Det afgørende er, at de faktiske udgifter holder sig inden for de fastlagte rammer.

Det foreslås derfor, at der indføres et nyt styringssystem med udgiftslofter, som skal sikre, at de opstillede mål for de offentlige udgifter også nås, *jf. Bedre udgiftsstyring – Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner*, april 2011. Det indebærer blandt andet, at Folketinget skal fastlægge udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner, som er afstemt med det centrale mål om strukturel balance i 2020. Udgiftslofterne opgøres med udgangspunkt i et forløb, hvor der alene er indregnet finansieringsinitiativer, som der er fundet flertal for.

Et udgiftsstyringssystem baseret på udgiftslofter videreführer væsentlige elementer i det nuværende udgiftspolitiske system, men kan også styrke det på flere punkter. I det nuværende

system formuleres de udgiftspolitiske målsætninger i sammenhæng med mellemfristede makroøkonomiske planer og understøtter herved realiseringen af de overordnede finans- og udgiftspolitiske målsætninger. Denne praksis kan styrkes med indførelsen af konkrete udgiftslofter baseret på 2020-planen.

Samtidig har de udgiftspolitiske målsætninger traditionelt fokuseret på det offentlige forbrug i de væsentlige offentlige delsektorer, dvs. stat, kommuner og regioner. Med indførelsen af udgiftslofter vil der i højere grad blive fokus på udviklingen i de samlede offentlige udgifter, som er det centrale for at nå de finanspolitiske målsætninger. Samtidig vil der fortsat være betydelig fokus på de driftsudgifter, der er forbundet med at drive de offentlige institutioner og producere offentlige serviceydelser.

Der er således visse svagheder i det nuværende styringssystem, som et system med udgiftslofter kan rette op på:

- Udgiftsmålsætningerne er ikke tidligere blevet omsat til folketingsbeslutninger om bindende rammer i form af vedtagne måltal eller lofter for de enkelte år.
- Udgiftsmålsætningerne har hidtil primært omfattet det offentlige forbrug, dvs. kun omtrent halvdelen af de samlede offentlige udgifter. Fremover vil det statslige loft omfatte størstedelen af de statslige udgifter, mens udgiftslofterne for hhv. kommuner og regioner fortsat primært vil fokusere på driftsudgifterne.
- Pejlemærket for det offentlige forbrugs andel af (konjunkturrenset) BNP har hidtil kun været formuleret for slutåret i 2015-planen – og ikke for de enkelte år frem mod slutåret. Fremover vil der være udgiftslofter i de enkelte år.
- Udgiftsmålsætningerne har kun været opgjort efter principperne i Danmarks Statistiks nationalregnskab, som ikke er direkte sammenlignelige med den måde, som budgetter og regnskaber er opgjort på. Målsætningerne vil fremover blive omsat til eksplicitte rammer for de offentlige udgifter, sådan som disse opgøres i de offentlige budgetter og regnskaber – herunder fx finansloven og statsregnskabet.

8.4.1 Nyt styringssystem: Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

For at sikre en bedre udgiftsstyring, der bidrager til at realisere de overordnende mellemfristede målsætninger for finans- og udgiftspolitikken, skal der være en endnu tættere styringsmæssig kobling mellem målsætningerne i de mellemfristede planer og rammerne for udgifterne i stat, kommuner og regioner.

Realiseringen af de makroøkonomiske målsætninger for finans- og udgiftspolitikken skal derfor blandt andet ske ved at lægge flerårige lofter over de offentlige udgifter i henholdsvis stat, kommuner og regioner, så udgifterne år for år holder sig inden for de rammer, som en opfyldelse af de overordnede målsætninger for de offentlige finanser kræver.

Det nye styringssystem skal forankres i en lov om udgiftslofter og have følgende hovedelementer:

- *Udgiftslofterne skal realisere overordnede mellemfristede målsætninger*. Udgiftslofterne skal være afstemt med den centrale målsætning om at sikre strukturel balance på de of-

fentlige finanser i 2020. Udgiftslofterne skal samtidig bygge på et makroøkonomisk forløb, som alene indregner de reformer mv., der flertal for.

- *Udgiftslofterne skal fastlægges af Folketinget og være bindende*. Udgiftslofterne skal fastlægges af Folketinget. Herved skabes en klar politisk forpligtelse til at overholde lofterne år for år.

- *Udgiftslofterne skal omfatte staten, kommuner og regioner*. De politisk fastsatte udgiftslofter skal omfatte særskilte udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. De to lofter for kommuner og regioner skal sætte rammerne for forhandlingerne med KL og Danske Regioner om hhv. kommunernes og regionernes økonomi og derigennem for kommunernes og regionernes budgetter og regnskaber. Det statslige loft skal sætte rammen for finansloven og statsregnskabet.

- *Udgiftslofterne skal være 4-årige*. Udgiftslofterne skal fastsættes for en rullende 4-årig periode. Fastlæggelse af flerårige udgiftslofter vil øge fokus på de overordnede økonomiske rammer og vil kunne bidrage til at afstemme forventningerne til udgiftsudviklingen.

- *Udgiftslofterne skal angive klare rammer for budgetter og regnskaber*. Udgiftslofterne skal have karakter af beløbsmæssige grænser – opgjort i kroner – for udgifternes omfang i de enkelte år. Det vil skabe gennemsigtighed i forhold til de årlige regnskaber i stat, kommuner og regioner, som skal overholde de fastsatte lofter, og vil skabe klare, operative rammer for den løbende styring af de offentlige udgifter i stat, kommuner og regioner.

- *Udgiftslofterne skal styre en bred vifte af offentlige udgifter*. Udgiftsloftet for staten skal omfatte de fleste former for offentlige udgifter. Udgiftsstyringen skal ikke kun have fokus på det offentlige forbrug, men også på indkomstoverførsler, subsidier og overførsler til udlandet. Konjunkturafhængige udgifter – som fx a-dagpenge – holdes uden for lofterne, så de såkaldte automatiske stabilisatorer fortsat kan virke ved konjunkturudsving i økonomien. Desuden holdes de offentlige renteudgifter og de offentlige anlægsudgifter uden for loftet. Udgiftslofterne for kommuner og regioner skal omfatte deres serviceudgifter/driftsudgifter. På det regionale område består udgiftsloftet af to dellofter for henholdsvis sundhedsområdet (inkl. medicinudgifter) og regional udvikling.

- *Udgiftslofterne skal understøttes af sanktioner og bedre økonomistyring*. Udgiftslofter og budgetter skal overholdes. Derfor skal udgiftslofterne for stat, kommuner og regioner understøttes af automatiske sanktioner, og kravene til økonomistyringen skal skærpes i hele den offentlige sektor. Overholdelse af lofterne kræver blandt andet, at der er styringsmæssige rammer, som understøtter, at de indgåede økonomiaftaler med KL og Danske Regioner nøje overholdes, *jf. boks 8.5*.

Boks 8.5
Nye styringstiltag i kommuner, regioner og staten

Kommuner og regioner
Aftalesystemet med kommuner og regioner har gennem de senere år ikke leveret tilfredsstillende resultater i forhold til den overordnede udgiftsstyring. Kommuner og regioner har generelt ikke overholdt de aftalte økonomiske rammer. Senest overskred kommunernes regnskaber for 2009 de vedtagne budgetter med ca. 5 mia. kr., og regionerne overskred tilsvarende de vedtagne budgetter for 2009 med ca. 2 mia. kr. De foreløbige tal for 2010 viser også overskridelser af budgetterne.

Der er i forlængelse af genopretningsaftalen og finanslovaftalen for 2011 gennemført en række initiativer, som forbedrer styringen af kommunernes og regionernes økonomi, *jf. også boks 8.3 ovenfor*.

Udgiftslofter for kommuner og regioner indebærer, at de aftalte udgiftsrammer skal overholdes år efter år. Regeringen vil derfor tage initiativ til en strammere økonomisk styring af kommuner og regioner:

- Anvendelse af individuelle og kollektive sanktioner skal styrkes yderligere. Sanktioner skal understøtte, at kommunerne/regionerne samlet set overholder de aftalte rammer, herunder skal individuelle sanktioner styrke den enkelte kommunes/regions fokus på overholdelse af eget budget.
- Tættere styring af de løbende kommunale indtægter.
- De aftalte budgetrammer for kommuner og regioner skal være endelige og skal ikke i budgetåret gøres til genstand for genforhandling eller midtvejsregulering. Når der er indgået en aftale om de økonomiske rammer, har kommuner og regioner ansvaret for prioriteringer og den løbende udvikling.
- Forbud mod ufinansierede tillægsbevillinger i budgetåret.
- Balancekrav i den kommunale/regionale økonomi, der betyder, at den enkelte kommune/region skal budgettere med et overskud på den løbende driftsudgift.
- Det foreslås – i samarbejde med Danske Regioner og KL – at igangsætte et fælles økonomistyringsprojekt med henblik på bedre økonomistyring i hhv. regioner og kommuner og de underliggende institutioner. Det skal sikre bedre budgetopfølgning, ressourceudnyttelse og overholdelse af budgetterne.

Staten
På det statslige område skal der også gennemføres en række tiltag, som skal forbedre udgiftsstyringen:

- Hvis der i løbet af finansåret er udsigt til overskridelser af det statslige udgiftsloft, får finansministeren bemyndigelse til at iværksætte initiativer, herunder dispositionsbegrænsninger.
- Hvis det på statsregnskabet konstateres, at det statslige udgiftsloft ikke er overholdt, så gennemføres en automatisk dispositionsbegrænsning i det efterfølgende år.
- Merudgifter skal forudses tidligere og mere præcist, så de hurtigere og bedre kan håndteres.
- Budgetoverskridelser skal have konsekvenser i forhold til den ansvarlige ledelse.
- Forbud mod ufinansierede tillægsbevillinger i budgetåret.
- Finansministeriet vil igangsætte et omfattende projekt om styrket økonomistyring i de statslige institutioner. Det skal bl.a. sikre, at budgetterne anvendes direkte i den daglige styring, en styrket budgetopfølgning samt bedre og mere præcis ledelsesinformation.

Boks 8.5 (fortsat)
Nye styringstiltag i kommuner, regioner og staten

Forbedret økonomi- og virksomhedsstyring i hele den offentlige sektor
Generelt skal økonomi- og virksomhedsstyringen forbedres i alle dele af den offentlige sektor, dvs. i stat, kommuner og regioner. En velfungerende økonomistyring er en forudsætning for fremtidens udgiftsstyring og overholdelse af udgiftslofter. At styrke økonomistyringen i den offentlige sektor forudsætter, at der skabes rammer og incitamenter for topledelsen til at sikre konstant fokus på økonomi- og virksomhedsstyringen. Det er derfor afgørende, at økonomistyringen i den offentlige sektor baseres på klare mål samt en løbende opfølgning, der kan danne grundlag for dialog om styringsmæssigt relevante områder. Endvidere skal der sikres en entydig ansvarsfordeling, så ansvaret kan placeres i tilfælde af manglende målopfyldelse, kombineret med skærpet fokus på konsekvens og sanktioner. Der skal for den enkelte institution være en klar sammenhæng mellem mål, aktiviteter og udgifter, så der på et oplyst grundlag kan foretages prioriteringer af de økonomiske ressourcer. Der skal samtidig eksistere en solid basis for løbende at effektivisere opgaveløsningen, så der sikres en effektiv anvendelse af de økonomiske ressourcer.

Regeringen vil fremlægge et forslag til en lov om udgiftslofter, som vil indeholde regler for et nyt udgiftspolitisk styringssystem. Forslag til de konkrete udgiftslofter for 2012-2015 vil blive fremlagt i forbindelse med finanslovforslaget for 2012.

Indførelsen af udgiftslofter er inspireret af bl.a. Sverige, Holland og Østrig, der i forskellige udformninger anvender udgiftslofter for de statslige udgifter, *jf. boks 8.6*.

Boks 8.6
Udgiftslofter i Sverige, Holland og Østrig

Sverige
På baggrund af den økonomiske krise i 1990'erne indførte Sverige i 1997 et rullende 3-årigt udgiftsloft for de statslige udgifter (inkl. bloktilskud). Udgiftslofterne skal understøtte en målsætning om overskud på de samlede offentlige finanser på mindst 1 pct. af BNP over et konjunkturforløb.

Udgiftsloftet omfatter ca. 2/3 af de samlede offentlige udgifter. Udgiftsloftet fastsættes af Rigsdagen, og den svenske budgetlov forpligter regeringen til at imødegå overskridelser af loftet gennem udgiftsreduktioner. Udgiftsloftet inkluderer konjunkturfølsomme udgifter. Under lofter er der en stor budgetteringsmarginal (buffer), som bl.a. skal dække uforventede udgiftsstigninger.

Kilde: Budgetredegørelse 2010; W. Heeringa og Y. Lindh: Dutch versus Swedish budgetary rules: A Comparison.

Holland
Ud fra en målsætning om gældsreduktion og forbedret styring af udviklingen i de offentlige udgifter indførte Holland i 1994 et udgiftsloft for de statslige udgifter. Udgiftsloftet er kombineret med en målsætning for den offentlige saldo.

Udgiftsloftet dækker ca. 85 pct. af de offentlige udgifter og består af dellofter for 3 sektorer: Centraladministrationen, social/beskæftigelses- og sundhedssektoren. Udgiftsloftet fastlægges ved en ny regerings tiltræden og gælder for den 4-årige regeringsperiode. Det indgår sammen med de mellemfristede finanspolitiske målsætninger i koalitionsaftalen (regeringsgrundlaget), samt i tilfælde af mindretalsregeringer en ekstraaftale med regeringens støtteparti. Udgiftsloftet omfatter også konjunkturafhængige udgifter.

Kilde: IMF Country Report No. 05/225, 2005, Ministerie van Financiën: The rules of the budget policy, 2010; Ministerie van Financiën: The Dutch Medium Term Fiscal Framework (MTFF), 2010.

Østrig
Østrig indførte i 2009 udgiftslofter for de statslige udgifter, som udgør ca. 60 pct. af de samlede offentlige udgifter.

Udgiftsloftet gælder for en rullende 4-årig periode og består af dellofter for 5 statslige sektorer. Parlamentet vedtager udgiftsloftet i en årlig udgiftsloftslov, som også omfatter regeringens finanspolitiske målsætninger for den offentlige saldo og den offentlige gæld for den 4-årige periode. Den overordnede regulering er fastsat i den østrigske grundlov og en budgetlov. Her stadfæstes også, at udgiftsloftet (herunder de 5 dellofter) ikke må overskrides. En række konjunktur- og aktivitetsafhængige udgifter er udskilt i et særskilt fleksibelt loft uden reel overgrænse.

Kilde: BMF: Das neue Bundeshaushaltsrecht, 2010; BMF: Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2009 – 2013; G. Steger: Die Haushaltsrechtsreform des Bundes, 2009.

8.5 Effektiviseringer, prioriteringer og konkurrence i det offentlige

Det er målet at fortsætte med at effektivisere opgaveløsningen og øge konkurrencen i den offentlige sektor, så opgaverne kan prioriteres til de borgernære områder, som fx. sundheds- og uddannelsesområdet, mens der skal bruges færre midler på administrative opgaver.

Med gensidighedsaftalen fra 2008 er der allerede taget en række skridt til at frigøre ressourcer i kommunerne til den borgernære service. Aftalen indebærer, at der skal frigøres ressourcer i kommunerne for 5 mia. kr. i årene 2009 til 2013. Det skal bl.a. ske ved at reducere administrative opgaver og ved fortsat at effektivisere og smidiggøre opgavevaretagelsen på de store velfærdsområder såsom sundhed, uddannelse og ældre. Som opfølgning på kommunalreformen er der desuden fortsat et betydeligt, urealiseret effektiviseringspotentiale.

På det regionale område vil arbejdet med at frigøre ressourcer til en styrket sundhedsindsats også fortsætte. Det er centralt at sikre, at kapaciteten på sundhedsområdet udnyttes bedre, og at ressourcerne prioriteres til behandling.

Sygehusområdet vil derfor også fremadrettet blive pålagt et årligt produktivitetsforbedringskrav på 2 pct., der betyder, at der år for år leveres flere behandlinger for de samme penge. Herudover skal der arbejdes med konkrete omprioriterings- og effektiviseringstiltag, fx for at sikre en mere effektiv administration i regionerne, bedre indkøb, og nedbringelse af sygefravær. De kommende års sygehusinvesteringer på over 40 mia. kr. vil desuden muliggøre betydelige effektiviseringsgevinster, bl.a. ved at indrette nye sygehuse og nyt apparatur således, at arbejdsgange og behandlinger effektiviseres.

En række effektiviseringstiltag på tværs af både kommuner og regioner vil indgå i det videre arbejde. Disse vil bl.a. omfatte:

- Ambitiøse mål for nedbringelse af administrative udgifter i kommuner og regioner.
- Digitale løsninger, som kan automatisere arbejdsgange, sikre sammenhæng på tværs af sektorer og lette borgerens kontakt med det offentlige.
- Afbureaukratisering, som kan frigøre ressourcer hos såvel borgerne og virksomhederne som hos medarbejderne i den offentlige sektor ved at forenkle eller helt afskaffe administrative krav og procedurer.
- Øget konkurrenceudsættelse og fælles forpligtende indkøb, som gennem inddragelse af private leverandører sikrer den bedste og billigste pris.
- Udbredelse af ny velfærdsteknologi, fx indenfor store sygdomsområder, folkeskolen og socialområdet.
- Nedbringelse af sygefraværet.
- Udbredelse af bedste praksis/benchmarking, så kommunerne og regionerne kan lære af hinandens erfaringer.

Nedenfor beskrives en række af de planlagte effektiviseringstiltag nærmere.

8.5.1 Fortsat digitalisering

Digitalisering af den offentlige sektor skal medvirke til, at de offentlige opgaver løses ved brug af færre ressourcer. Dermed frigøres der ressourcer i den offentlige sektor, som kan prioriteres til løsning af kerneopgaverne.

I de senere år er der opbygget en tværoffentlig digital infrastruktur, som udgør et solidt grundlag for det videre arbejde med at digitalisere den offentlige sektor. Et aktuelt eksempel er, at det siden 2009 alene har været muligt at ansøge om SU digitalt, og SU-støttemeddelsen sendes også kun ud til borgerne digitalt.

Hidtil har digitaliseringsindsatsen været fokuseret omkring de administrative områder. Det har resulteret i udviklingen af en lang række borger- og virksomhedsrettede digitale selvbetjeningsløsninger. Der er imidlertid stadig begrænset brug af de digitale selvbetjeningsløsninger, og dermed er et stort effektiviseringspotentiale ikke blevet realiseret. Dette effektiviseringspotentiale skal blandt andet realiseres ved, at selvbetjeningsløsninger bliver mere simple og lettere tilgængelige, samt at det skal være obligatorisk at anvende udvalgte digitale løsninger.

De kommende år skal der yderligere arbejdes med at udbrede digitaliseringen til velfærdsområder. I regi af ABT-fonden er der allerede igangsat digitale initiativer på sundhedsområdet. Et aktuelt eksempel er et fælles medicinkort, som vil gøre det muligt for alle centrale aktører i sundhedssektoren til enhver tid – på deres skærm – at se en korrekt og aktuel oversigt over den medicin, som en patient modtager. Det vil reducere arbejdet med at afklare en patients medicinering ved en indlæggelse og dermed hyppigheden af medicineringsfejl.

8.5.2 Mere konkurrence om offentlige opgaver

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver er en velafprøvet metode til at sikre, at offentlige opgaver netop løses bedst og billigst. Statslige myndigheder er underlagt en egentlig pligt til at udbyde udbudsegnede opgaver med en værdi over bagatelgrænsen på knap 1 mio. kr., mens kommunerne og regionerne i dag selv beslutter, om de vil udbyde opgaveløsningen.

Den kommunale konkurrenceudsættelse er steget fra 20 pct. i 2005 til 25 pct. i 2009. For at styrke konkurrencen er målsætningen et yderligere løft til 31,5 pct. i 2015 blandt andet ved, at der gradvist introduceres hel eller delvis kommunal udbudspligt på konkrete udbudsegnede opgaver. Også på det regionale område er det hensigten at introducere en hel eller delvis regional udbudspligt på konkrete udbudsegnede opgaver.

8.5.3 Effektive offentlige indkøb

Der foretages årligt indkøb af varer og tjenesteydelser hos private virksomheder for 180 mia. kr. til den offentlige drift. Gennem de seneste år er en stigende del af det offentlige indkøb blevet koordineret, således at flere offentlige institutioner foretager udbud og indkøb i fællesskab.

Det er primært i den statslige sektor gennem Statens Indkøbsprogram, at der er høstet effektiviseringsgevinster. Samlet set har de statslige indkøbsaftaler skabt effektiviseringsgevinster, som fra 2010 udgør over 800 mio. kr. årligt. Effektiviseringerne forventes at stige yderligere i takt med, at der indgås flere statslige indkøbsaftaler. Hertil kommer effektiviseringer i de

statslige selvejende institutioner, kommuner og regioner, som har mulighed for at tilmelde sig de statslige indkøbsaftaler.

Koordinerede indkøb finder også sted i kommunerne og regionerne, men i mindre omfang. Med udgangspunkt i de allerede realiserede besparelser i staten, anslås det, at der er et besparelsespotentiale på i størrelsesordenen 2-3 mia. kr. årligt ved øget brug af koordineret, standardiseret og forpligtende indkøb. Potentialet skal realiseres ved, at kommuner og regioner i højere grad koordinerer, standardiserer og forpligter deres indkøb på tværs af kommune- og regionsgrænser. Derudover skal det statslige indkøbsprogram udvides til flere indkøbsområder. Statens indkøbsprogram vedrører i dag alene indkøb, som alle statslige institutioner foretager. Fremadrettet skal statens indkøbsprogram også anvendes på områdespecifikke indkøb (f.eks. uniformer), som kun vedrører grupper af ministerområder.

8.6 Udgiftspres på sundheds-, forsknings- og undervisningsområdet

Effektiviseringer og en skarp prioritering skal sikre, at der fremover er ressourcer til de centrale borgernære udgiftsområder som fx sundhed og uddannelse.

Sundhedsudgifterne har igennem en årrække været under pres blandt andet som følge af den teknologiske udvikling på sundhedsområdet, som betyder, at antallet af sygdomme, der kan behandles, øges. Dertil kommer den demografiske udvikling med flere ældre, som især trækker på de offentlige udgifter til sundhed.

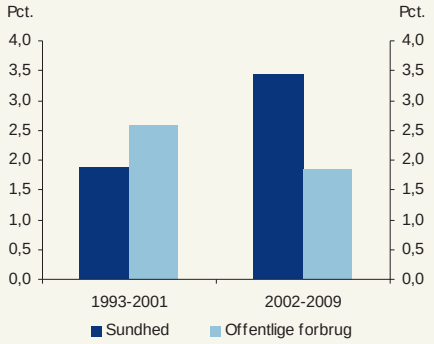
Derimod indebærer færre elever i folkeskolen, at det demografiske træk på folkeskoleområdet reduceres. Der vil dog stadig være et pres på udgifterne på uddannelsesområdet for at opfylde de ambitiøse målsætninger vedrørende ungdomsuddannelse og videregående uddannelse, *jf. også kapitel 6*.

8.6.1 Den historiske vækst i sundhedsudgifterne skal reduceres

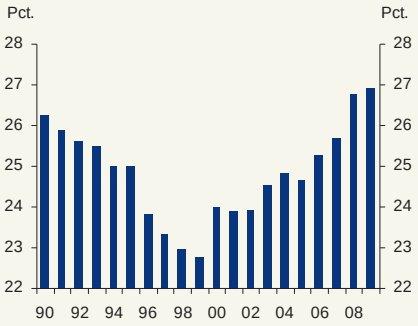
Sundhedsområdet har været kendetegnet ved en betydelig udgiftsvækst siden 2001. Fra 2001 til 2009 udgør den gennemsnitlige realvækst i sundhedsudgifterne 3½ pct. årligt, hvor realvæksten i det samlede offentlige forbrug udgjorde 1¾ pct. årligt. Væksten på sundhedsområdet i 1993-2001 var derimod mindre end væksten i det offentlige forbrug, *jf. figur 8.17*.

Samtidig er produktiviteten øget, og nye opgørelser fra Danmarks Statistik peger på, at væksten i produktionen har været noget højere end stigningen i ressourceforbruget siden 2001, *jf. boks 8.7*.

Figur 8.17
Realvækst i offentligt forbrug og Sundhedsudgifter



Figur 8.18
Offentligt forbrug på sundhedsområdet som andel af det samlede offentlige forbrug, 1990-2009



Anm.: Realvæksten i det offentlige forbrug på sundhedsområdet er beregnet på baggrund af pris- og lønudviklingen for det samlede offentlige forbrug.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den tiltagende vækst i sundhedsudgifterne har medført, at sundhedsudgifterne siden 2001 har udgjort en stigende andel af det samlede offentlige forbrug, *jf. figur 8.18*. Omvendt faldt sundhedsudgifterne i forhold til de samlede forbrugsudgifter i 1990'erne.

Boks 8.7
Opgørelser af realvækst i det offentlige forbrug og den offentlige produktion

Realvæksten i det offentlige forbrug opgøres i nationalregnskabet på baggrund af input-metoden. Denne metode tager ikke højde for produktivitetsstigninger, idet offentlig produktion opgøres på basis af det anvendte *input* til produktionen i form af udgifter til løn, varekøb mv.

Som følge af nye internationale retningslinjer arbejder Danmarks Statistik på at opgøre realvæksten i det offentlige forbrug med afsæt i mål for den faktiske produktion (output) af offentlige serviceydelser, f.eks. antal operationer på hospitalerne og antal elever i skolerne. Den outputbaserede metode skal anvendes til at opgøre realvækst i det offentlige forbrug ved nationalregnskabsrevisionen i 2014 og benyttes allerede i mange andre lande. Den nye metode ændrer dog ikke på, at opgørelsesprincipper for privat og offentlig produktion vil være forskellig, og at opgørelsen for privat produktion vil være mest retvisende.

Den nye opgørelse viser en højere realvækst i produktionen af sundhedsydelser, når udviklingen i den faktiske produktion opgøres. Den årlige realvækst på sundhedsområdet i 2001-2008 kan således opgøres til 5 pct. på basis af output-metoden, hvor realvæksten med den nuværende inputmetode er opgjort til 3½ pct. Det svarer til realvæksten i sundhedsudgifterne i 2002-2009, *jf. figur 8.17*.

Forskellen mellem vækstraterne målt ved hhv. input- og output-metoden kan forklares ved en øget produktivitet inden for sundhedsområdet. Dette underbygges af den årlige produktivitetsmåling i sygehussektoren, som viser en gennemsnitlig årlig produktivitet på omkring 1,5 pct. i perioden 2003-2009.

I lyset af produktivitetsudviklingen på sundhedsområdet er der med andre ord opnået flere sundhedsydelser for pengene, end den inputbaserede metode afspejler.

Kilde: *Offentlig produktivitet og produktion*, Danmarks Statistik, februar 2011 og *Løbende offentliggørelse af produktivitet i sygehussektoren*, december 2010, Danske regioner, Finansministeriet og Indenrigs- og sundhedsministeriet.

Mervæksten i sundhedsudgifterne siden 2004 ligger udover, hvad der følger af den demografiske udvikling med flere ældre. Resultatet er en væsentligt øget kapacitet på sundhedsområdet. Der er blandt andet ansat 3.000 flere læger og ca. 4.000 flere sygeplejersker på sygehusene fra 2001 til 2009, og 40 pct. flere er opereret i 2009 end i 2001.

I 2011-2013 tilføres sundhedsområdet ifølge genopretningsaftalen 5 mia. kr. ekstra, mens vækst i sundhedsudgifterne efter 2013 skal afholdes indenfor den samlede ramme til offentligt forbrug. Da sundhedsudgifterne udgør over ¼ af det samlede offentlige forbrug, er det en central forudsætning i fremskrivningen, at de tidligere års vækst i sundhedsudgifterne på 3½ pct. årligt reduceres.

For at reducere væksten på sundhedsområdet er det vigtigt at fortsætte arbejdet med effektiviseringer og en styrket styring og prioritering, så den store kapacitet på sygehusene og i praksissektoren, der er opbygget gennem de seneste 10 år, udnyttes bedre og bruges på det, som giver mest værdi for patienterne.

Det er centralt, at den enkelte patient ikke behandles mere end det sundhedsfagligt velbegrundede, og at indikationsskred (fx i form af flere og hyppigere operationer i knæ og øjne) på

konkrete behandlingsområder bremses. Derudover skal der ses kritisk på udgiftsudviklingen på medicinområdet, og på praksisområdet skal der være større fokus på at etablere rammer, der sikrer bedre udgiftsstyring og større omkostningseffektivitet. Der skal også være opmærksomhed omkring, at grænsen for, hvad det offentlige skal tilbyde, ikke flyttes, og på at se reguleringen på udbuds- og efterspørgselssiden samlet, så man fx modvirker incitamenter til udbudsskabt efterspørgsel.

8.6.2 Uddannelses- og forskningsmålsætningerne vil indebære merudgifter på den korte bane

Målsætningerne vedrørende forskning, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser lægger også pres på de offentlige forbrugsudgifter frem mod 2020. Af "*Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden*", juni 2006, fremgår følgende målsætninger på globaliseringsområdet:

- De offentlige forskningsbevillinger øges, således at de fra og med 2010 udgør mindst 1 pct. af BNP.
- Mindst 85 pct. af alle unge skal gennemføre (mindst) en ungdomsuddannelse i 2010, og mindst 95 pct. i 2015.
- Mindst 50 pct. af alle unge skal have en videregående uddannelse i 2015 samtidig med, at færdiggørelsesalderen reduceres.

De offentlige forskningsbevillinger skal ifølge målsætningen i globaliseringsaftalen vokse i takt med BNP, og udgiftsstigningerne skal finansieres indenfor den samlede ramme til offentligt forbrug.

Indfrielse af uddannelsesmålsætningerne i 2015 vil øge beskæftigelsen og styrke finanserne på det længere sigt, men næppe i et omfang, som sikrer en styrkelse af den finanspolitiske holdbarhed, *jf. kapitel 6*. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at indfrielse af målsætningerne på kortere sigt medfører flere elever på ungdomsuddannelser og videregående uddannelser, hvilket vil øge presset på de offentlige forbrugsudgifter og trække ned i beskæftigelsen, mens gevinster ved højere beskæftigelse kommer på den længere bane. Merudgifterne i forbindelse med indfrielse af uddannelsesmålsætningerne frem mod 2015 skal findes indenfor den samlede ramme til offentligt forbrug.

www.fm.dk

Publikationen "Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmars Velfærd" beskriver de mellem- og langsigtede udfordringer for finanspolitikken og gennemgår den overordnede økonomiske strategi frem mod 2020.

Publikationen omfatter desuden en række baggrundskapitler om:

- Arbejdsmarkedspolitikken
- Sammenhængen mellem arbejdsudbud og beskæftigelse
- Tilbagetrækning og efterløn
- Uddannelse og erhvervsdeltagelse
- Skattepolitikken
- De offentlige udgifter