

# Kapitel 1

## Indledning og sammenfatning

### 1.1 Indledning

Velfærdssamfundet forener tryghed, velstand og udfoldelsesmuligheder for den enkelte. Det står til rådighed i mange situationer, for eksempel når vi har brug for lægehjælp, uddannelse eller dagpenge. Og samtidig giver det plads til udfoldelse for den enkelte. Dermed skaber det rammerne for, at vi hører til blandt de rigeste i verden.

Velfærdssamfundet er indrettet i overensstemmelse med de grundlæggende værdier i det danske samfund. Det er blevet opbygget og løbende justeret gennem årene i takt med samfundsudviklingen.

Det særlige ved det danske velfærdssystem er, at vi sammen bærer ansvaret for hinanden og i særdeleshed for de svagere grupper og dem med særlige problemer.

Det betyder, at velfærdssamfundets ordninger er til rådighed for alle, der opfylder nærmere behovsbetingelser. Rettighederne til velfærdssamfundets ydelser er således som hovedregel universelle, og afhænger ikke af, om den enkelte har betalt lidt eller meget i skat. Rettighederne erhverves ikke som en belønning. På samfundsplan må der selvfølgelig være en sammenhæng mellem de rettigheder, befolkningen har adgang til, og finansieringsbidrag via beskatning.

Samfundet udspænder på den måde et sikkerhedsnet. Vi er alle med i det risikofællesskab, der dækker, når den enkelte rammes af arbejdsløshed, sygdom, ulykke osv. Samtidig løses en række velfærdsopgaver, for eksempel undervisning, sundhedsvæsen og ældrepleje, i fællesskab, så alle efter behov og situation kan trække på disse tilbud. Velfærdssamfundet skaber sikringsordninger og omfordeling på tværs af personer og generationer.

Samfundet er hele tiden under udvikling. Diskussionen om velfærdssamfundets fremtid er således ikke en diskussion om at bevare en eksisterende situation. Det er under alle omstændigheder en umulighed, da morgendagen vil bringe nye muligheder og udfordringer. Derfor er det vigtigt at anlægge en dynamisk tilgangsvinkel og skabe et rum for, at velfærdssamfundet kan udvikle og tilpasse sig ændrede samfundsforhold. Nogle af disse forhold kender vi i dag retningen på, mens andre vilkår først vil vise sig hen ad vejen.

Tilpasninger og justeringer er nødvendige, fordi verden forandrer sig, men der er ikke brug for grundlæggende ændringer i samfundets indretning. Mange forhold i dagens velfærdssamfund kan diskuteres, og noget kunne

måske være bedre. Men vores måde at indrette os på har tjent os godt, og der er stor tilslutning til de brede linier. Danmark er et af verdens rigeste lande, og forskellen mellem rig og fattig er beskeden. Vi har vist, at det er muligt at forene hensyn til velstand og vækst med et veludbygget velfærdssamfund.

Ved at forholde os til de nye udfordringer og muligheder i tide kan vi bedst sikre et velfungerende velfærdssamfund for fremtiden.

Velfærdskommissionen fremlægger med denne rapport og tilhørende debatoplæg sine svar på fremtidens udfordringer og bud på muligheder. Forslagene sigter på at fastholde samfundets værdigrundlag fremover. For at værdierne ikke skal komme under pres, skal der være sammenhæng mellem de opgaver, velfærdssamfundet forventes at kunne løse, og finansieringsgrundlaget fra skatteindtægterne. De fleste skatteindtægter kommer direkte eller indirekte fra indkomster erhvervet på arbejdsmarkedet. Omvendt er man som regel berettiget til en overførselsindkomst, hvis man ikke er aktiv. Derfor bliver forholdet mellem erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive et centralt omdrejningspunkt for samfundet.

I denne analyserapport fremlægger Velfærdskommissionen sine konklusioner i form af et stort antal forslag. Fælles for alle forslag er, at de tager udgangspunkt i Velfærdskommissionens målsætninger for fremtidens velfærdssamfund:

Fremtidens velfærdssamfund er et samfund,

- som sikrer tryghed ved at investere i sine borgere og drager omsorg for dem, der har behov;
- hvor alle deltager aktivt i samfundslivet, tager ansvar og så vidt muligt forsørger sig selv;
- som aktivt modarbejder fattigdom og polarisering mellem forskellige befolkningsgrupper;
- som bidrager til, at Danmark fortsat hører til blandt de rigeste lande i verden, og har orden i samfundsøkonomien.

Disse målsætninger er en videreudvikling af det velfærdssamfund, vi har i dag, for Velfærdskommissionen ønsker ikke at ændre ved de dybereliggende værdier bag det samfund, vi har bygget op. Værdierne er en integreret del af vores samfund og kultur og skal bevares.

Men for at målsætningerne skal kunne holde på længere sigt, er vi nødt til at justere kursen for at sikre et holdbart samfund om ti, tyve og fyrre år. Justeringerne skal gennemføres uden at sætte værdierne over styr. Hvis vi giver køb på ét eller flere af principperne – f.eks. om tryghed, ansvarlig-

hed, god samfundsøkonomi eller tillader større polarisering – risikerer vi at skabe et samfund, som kun få danskere ønsker at leve i.

Nogle af Velfærdskommissionens forslag har betydning for mange af disse målsætninger, og andre har kun betydning for en enkelt. Forslagene sikrer tilsammen, at vi fremover kan have et velfærdssamfund der opfylder ovenstående krav. Derfor skal forslagene ses i sammenhæng, da de i deres helhed adresserer de udfordringer, velfærdssamfundet står overfor.

Velfærdskommissionen har i sine foregående rapporter beskrevet velfærdssamfundets udfordringer og muligheder. Dette leder frem til 5 indsatsområder, hvor der bør gøres en forstærket indsats.

Næste afsnit giver en kort beskrivelse af samfundets sociale balance og de økonomiske vilkår for fremtidens pensionister. Afsnit 1.3 præsenterer kort udfordringerne, og giver et overblik over de indsatsområder, der efter Kommissionens opfattelse bør styrkes. De efterfølgende afsnit indeholder en mere detaljeret beskrivelse af indsatsområderne. I det sidste afsnit vises de samlede effekter af Kommissionens forslag.

## **1.2 Den sociale balance og fremtidens pensionister**

Danmark er blandt de vestlige lande, der har den mest lige indkomstfordeling. Når man betragter fordelingen af indkomster i Danmark, vil man således ikke finde mange fattige i absolut forstand. Derimod kan man også i Danmark finde relativ fattigdom, dvs. personer, der i nogle år har en betydeligt lavere indkomst end en typisk dansker.

Der er i Danmark en forholdsvis kraftig mobilitet ud af lavindkomstgruppen over tid. Over halvdelen af dem, der oplever lavindkomst i et enkelt år, har allerede året efter øget deres indkomst tilstrækkeligt til at have bevæget sig ud af lavindkomstgruppen. Indvandrere og efterkommere, der er kraftigt overrepræsenterede i lavindkomstgruppen, oplever dog en lavere indkomstmobilitet end den samlede lavindkomstgruppe, hvilket hænger sammen med deres dårligere fodfæste på arbejdsmarkedet.

Ulempen ved den forholdsvis lige indkomstfordeling er, at den kan være med til at fastholde arbejdsdygtige mennesker på offentlig forsørgelse. Det skyldes, at kombinationen af høje overførselsindkomster og høj beskatning af arbejdsindkomst (høj sammensat marginalskat) er med til at mindske det økonomiske incitament til at arbejde. Dermed kan skatte- og overførselssystemet have den utilsigtede bivirkning, at sandsynligheden for, at den ledige kommer i beskæftigelse, reduceres.

Velfærdskommissionen har desuden taget initiativ til en særlig undersøgelse af den private pensionsopsparings udbredelse i dag, ligesom der er foretaget en fremskrivning af pensionsopsparingen i fremtiden, da dette får betydning for fremtidens indkomstfordeling.

De opsparingsbaserede pensionsordninger, herunder arbejdsmarkeds-pensionerne, har endnu ikke nået fuld udbredelse. Selvom de opsparingsbaserede pensionsordninger er udbredt til alle, der er beskæftiget på den organiserede del af arbejdsmarkedet, indbetalte 30 pct. af befolkningen mellem 25 og 64 år i 2003 mindre end 6.000 kr. om året til opsparingsbaserede pensionsordninger. 43 pct. af befolkningen mellem 25 og 64 år indbetalte mindre end, hvad der svarer til 9 pct. af 200.000 kr. pr år.

De gennemsnitlige bruttoudbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger forventes at vokse fra 33 pct. af de samlede bruttopensioner i 2003 til at udgøre knap halvdelen i 2078. Den største del af væksten forventes at ske frem til 2020. Selv når de opsparingsbaserede pensionsordninger er fuldt udbyggede, forventes altså over halvdelen af pensionisternes samlede pensionsindkomst stadig at være folkepension. De private pensionsudbetalinger forventes at fylde meget blandt de mest velstillede, fremtidige pensionister. Derimod kommer de private udbetalinger formentlig kun til at udgøre mellem 20 og 30 pct. af de samlede pensionsindkomster blandt pensionister i 1. til 3. indkomstdecil i 2078, mens de resterende 70-80 pct. af indkomsten fortsat forventes at være folkepension for denne gruppe.

De opsparingsbaserede pensioner forventes kun i mindre grad at kunne bidrage til at bære finansieringsrisikoen ved forøget levetid. Der forventes at være en meget udbredt tendens til, at den opsparingsbaserede pensionsdækning er højest, mens pensionisterne er yngre. Ved overgang til pension udgør de opsparingsbaserede pensioner ifølge fremskrivningen ca. 2/3 af den samlede pensionsdækning, når det nuværende pensionsystem er fuldt udbygget. For en 90-årig forventes de opsparingsbaserede pensioner at udgøre 1/4 af de samlede pensionsudbetalinger, når pensionsystemet er fuldt udbygget. Det skyldes dels, at en del af de opsparingsbaserede pensioner forventes udbetalt som ratepensioner med en løbetid på 10 år, dels at værdien af pensionsudbetalingerne ikke følger med den generelle lønudvikling, hvilket blandt andet er en konsekvens af den forudsatte grundlagsrente.

Udbygningen af de opsparingsbaserede pensionsordninger har kun lille betydning for spredningen i den (ækvivalerede) disponible indkomst for pensionister, som forbliver væsentligt mindre end spredningen i den (ækvivalerede) disponible indkomst for beskæftigede.

### **1.3 Udfordringer og indsatsområder**

Der er en række samfundsmæssige forandringer, som kræver tilpasninger og nye beslutninger, når vi kigger fremad. Forandringerne kan føre til mere velfærd, hvis vi bærer os klogt ad.

Den første udfordring er, at middellevetiden stiger. Det betyder flere ældre og færre i den erhvervsaktive alder. Da vi betaler størsteparten af vores

skatter af de indkomster, vi har som beskæftigede, kommer velfærdssamfundets økonomi ud af balance: Der bliver færre beskæftigede, der skal forsørge flere.

Flere i beskæftigelse er - af mange grunde - den bedste vej til at sikre balancen i fremtidens velfærdssamfund. Et job er, for den enkelte, ofte afgørende for trivsel og selvværd. Og flere i job er således den bedste måde at modarbejde polarisering mellem forskellige befolkningsgrupper. Samtidig betyder høj beskæftigelse flere skatteindtægter og færre udgifter til overførsler.

Højere beskæftigelse skal skabes på to måder: Den enkelte skal arbejde i et større antal år set over livsforløbet. Og flere af de, der står uden for arbejdsmarkedet, skal have bedre mulighed for at arbejde. Samtidig skal de have kvalifikationer, tilskyndelse og motivation til at arbejde. Det gælder ikke mindst for indvandrere og efterkommere, som vil udgøre en større og større andel af befolkningen i fremtiden. Vores evne til at integrere indvandrere og efterkommere på arbejdsmarkedet og i samfundet i øvrigt bliver helt afgørende for at modvirke polarisering og skabe en høj grad af selvforsørgelse.

Den anden udfordring er, at vi får højere velstand. I takt med stigende velstand stiger lysten til at vælge mere fritid frem for arbejde. Nogle ønsker kortere arbejdstid, andre vil have længere ferier eller længere barselsorlov, mens andre igen trækker sig tilbage fra jobbet et par år tidligere. Dette fører til et vigende skattegrundlag til at finansiere velfærdssamfundet. En anden effekt af stigende velstand er, at efterspørgslen efter serviceydelser stiger, da niveauet for den offentlige sektors kvalitet forventes at følge med privatforbruget. Samlet set skaber øget velstand altså på samme tid en tendens i retning af vigende finansieringsgrundlag og øget udgiftspres.

Den tredje udfordring er globaliseringen. Vores tætte integration i verdensøkonomien er på den ene side en af de væsentligste årsager til, at Danmark hører til blandt verdens rigeste lande, men på den anden side er globaliseringen også årsagen til, der opstår nye krav til indretningen af velfærdssamfundet. Der bliver sat fokus på, at det er nødvendigt at investere i mennesker, uddannelse, viden, udvikling og infrastruktur, så vi kan klare os i konkurrencen med lande, der satser mere offensivt. Derudover kan globaliseringen også gøre det sværere at holde visse skatter og afgifter på det niveau, vi kender i dag. Høje skatter og afgifter kan betyde, at virksomheder, kapital og job flytter ud af landet. Og samtidig er befolkningen - og dermed arbejdskraften - blevet mere mobil på tværs af landegrænser.

Den fjerde udfordring er den tiltagende individualisering. Den betyder, at vi ønsker individualiserede offentlige løsninger og frit valg. Desuden stiller vi større krav til den offentlige opgaveløsning, og endelig er der en risiko for, at vi bliver mindre villige til at bakke op om velfærdssamfundet. Det er vig-

tigt at fastholde den enkeltes ansvarlighed i forhold til at bidrage til finansieringen af velfærdssamfundet.

De fire udfordringer giver muligheder, men stiller også krav: Vi skal tage fat på at tilpasse vores velfærdssamfund. Og vi bør gøre det nu. Jo tidligere vi gør det, jo bedre rustet er samfundet, når udfordringerne for alvor melder sig. Jo længere tid vi venter, desto kraftigere indgreb vil der være behov for. Udfordringerne er nærmere beskrevet i Velfærdskommissionen (2004).

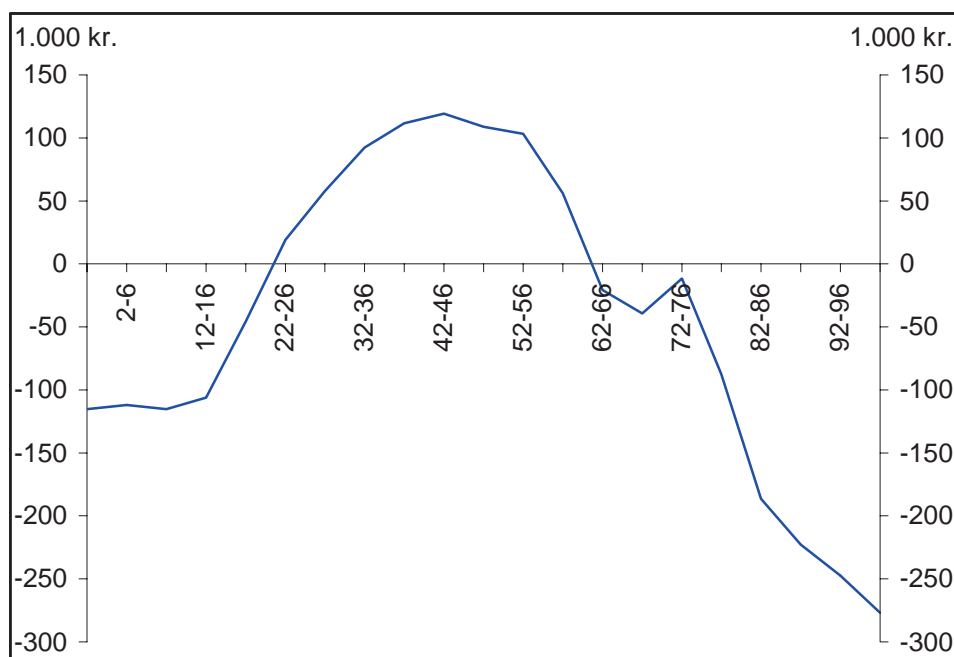
Det er Velfærdskommissionens opfattelse, at udfordringerne giver behov for ændringer inden for 5 områder, hvis vi skal sikre et samfund, der lever op til vores vision om fremtidens velfærdssamfund. Velfærdskommissionens forslag hører således til inden for følgende 5 indsatsområder:

- **Indsatsområde 1:** Vi skal gøre Danmark mere robust over for stigende levetid ved at skabe en mere holdbar balance mellem den del af livet, vi bruger i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og som pensionist.
- **Indsatsområde 2:** Vi skal gøre Danmark mere virksomt ved at skabe bedre muligheder for og tilskyndelser til at deltage på arbejdsmarkedet.
- **Indsatsområde 3:** Vi skal gøre Danmark mere fremsynet ved at gøre det mere attraktivt at uddanne sig, at arbejde, at investere og at drive virksomhed.
- **Indsatsområde 4:** Vi skal gøre Danmark mere solidarisk, så de offentlige ydelser i højere grad prioriteres til fordel for borgere med dårligt helbred og ringe økonomisk formåen og i mindre grad til borgere, der kan selv.
- **Indsatsområde 5:** Og vi skal sikre, at den offentlige sektor kan håndtere stigende efterspørgsel efter offentlig velfærdsservice med stramme budgetter.

De fremsatte forslag er rettede mod at øge beskæftigelsen. Der fremsættes en samlet pakke af forslag, der understøtter udvikling, dynamik og social balance samtidig med, at velfærdssamfundets finansieringsgrundlag sikres.

#### **1.4 Indsatsområde 1: Et samfund, der er robust over for stigende levetid**

Som medlemmer af velfærdssamfundet indgår vi i en social kontrakt, der indebærer, at vi i visse perioder af livet kan modtage ydelser, mens vi i andre perioder skal bidrage til fællesskabet. Således bidrager de fleste mennesker til finansieringen af velfærdssamfundet i løbet af tiden på arbejdsmarkedet, mens man som ung og gammel ofte modtager penge eller ydelser fra det offentlige, jf. figur 1.1.

**Figur 1.1: Gennemsnitlige nettobidrag til den offentlige sektor, 2001**

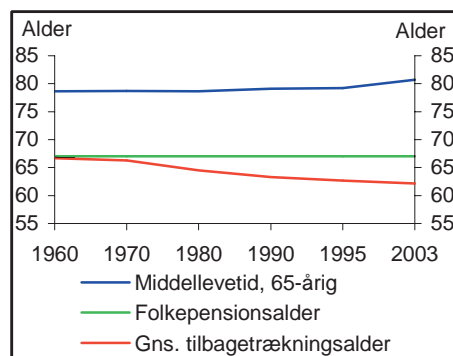
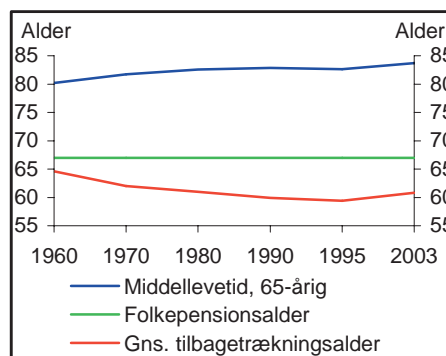
Kilde: Velfærdskommissionen (2004).

Balancen i den sociale kontrakt afhænger af, hvor meget vi bidrager til fællesskabet i forhold til, hvor meget vi trækker på velfærdssamfundets tilbud og muligheder. Derfor er det nødvendigt at anlægge en livsbetragtning for at vurdere balancen i den sociale kontrakt.

Den sociale kontrakt kommer under pres, fordi levetiden er stigende, og folkepensionsalderen ligger fast. Når folkepensionsalderen ligger fast, omsættes hele levetidsstigningen i en længere pensionistperiode. I 1960 kunne en 60-årig mand regne med et otium på ca. 17 år og en kvinde ca. 19 år. I dag er restlevetiden for 60-årige steget til ca. 19 år for mænd og 22 år for kvinder, og i 2040 forventes de tilsvarende tal at være henholdsvis 20 og 25 år. Det vil sige, at en 60-årig mand i 2040 kan regne med at leve omkring 3 år længere end en 60-mand gjorde i 1960. For kvinder er den tilsvarende levetidsstigning omkring 6 år. Med uændrede alderstrin i regler for pension og tilbagetrækning betyder længere levetid et øget træk på den sociale kontrakt i form af pensioner og forskellige former for velfærdsservice, for eksempel sundhed og ældrepleje.

Hertil kommer, at folkepensionsalderen ikke længere markerer, hvornår den offentlige aldersforsørgelse reelt sætter ind. En stor del af de erhvervsaktive har allerede forladt arbejdsmarkedet inden de bliver 65 år. En væsentlig årsag hertil er muligheden for efterløn. Blandt de 60-64-årige er det i dag mere end 40 pct., der er efterlønsmodtagere.

Siden 1960 har tendensen til længere levetid og tidligere tilbagetrækning øget forskellen mellem den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder og midlelevetiden for en 65-årige med knap 7 år. Det gælder for både mænd og kvinder, jf. figur 1.2 og jf. figur 1.3.

**Figur 1.2: Udvikling i middelleve-  
tid, pensions- og tilbagetræk-  
ningsalder, mænd****Figur 1.3: Udvikling i middelleve-  
tid, pensions- og tilbagetræk-  
ningsalder, kvinder**

Kilde: Kapitel 7.

En anden grund til, at den sociale kontrakt er under pres, er, at de unge træder senere ind på arbejdsmarkedet. Det skyldes, at uddannelse påbegyndes og afsluttes meget sent i Danmark. For eksempel er hver fjerde dreng ved skolestart 8 år, selv om der anbefales skolestart ved 7 år. Over halvdelen af en ungdomsårgang vælger at forlænge folkeskolen med 10. klasse eller et år på efterskole. Og kun hver anden student fra gymnasiet er i dag under 20 år. Alt dette betyder, at gennemsnitsalderen blandt studerende ved de videregående uddannelser er blandt de højeste i verden.

I gennemsnit er forsinkelsen for alle unge i uddannelsessystemet på ca. 5 år. Dette gælder på tværs af uddannelser og sociale skel. En reduktion af den gennemsnitlige uddannelsesforsinkelse med bare et enkelt år – fra fem til fire år – vil på sigt kunne give arbejdsstyrken et varigt løft på op til 20.000 personer. Bag dette tal ligger imidlertid en vækst i antallet af uddannede på op til 70.000 personer og en reduktion i antallet af ufaglærte/studerende på 50.000 personer.

For at sikre balancen i den sociale kontrakt foreslår Velfærdskommissionen en række tiltag både i forhold til tidligere start på arbejdsmarked for de unge og senere tilbagetrækning for de ældre. Da levetidsstigningen kommer gradvist foreslås ændringerne af tilbagetrækningsordningerne indfaset gradvist. Dermed kommer ændringerne kun til at berøre de generationer, der samtidig har glæde af at leve længere.

#### 1.4.1 Arbejdsmarkedsindgang

For at skabe grundlag for tidligere debut på arbejdsmarkedet anbefaler Velfærdskommissionen blandt andet en fremrykning af skolestarten, så 0. klasse bliver obligatorisk og får et større fagligt indhold. Derudover skal den nuværende 10. klasse i højere grad målrettes mod de unge, der ikke har opnået de nødvendige færdigheder i forløbet fra 0. til 9. klasse til at kunne påbegynde en ungdomsuddannelse.

Med henblik på at sikre tidligere studiestart og -afslutning foreslår Kommissionen en omlægning af SU til studerende ved de videregående uddannelser. Omlægningen indebærer en højere SU-sats til unge, som starter videregående uddannelse hurtigt efter afslutning af studiekompetencegivende uddannelse. Samtidig belønnes hurtig studieafslutning ved bacheloruddannelserne ved udbetaling af uudnyttede SU-klip. For meget sene studiestartere omlægges det såkaldte fjumreår til en låneramme.

Samlet set er forslaget en præmieringsordning. Ingen studerende vil opleve "negative" økonomiske sanktioner, såfremt de ikke udskyder deres uddannelsesstart i det videregående uddannelsessystem med mere end tre år. Studerende, der starter tidligere, og studerende, der gennemfører studier hurtigt, vil få fordel af forslaget. Forslaget er derfor også forbundet med merudgifter, som foreslås finansieret ved at afskaffe SU til hjemmeboende elever i ungdomsuddannelsessystemet. Der findes ingen gode uddannelsespolitiske argumenter for de såkaldte café-penge. En fremrykket skolestart og en målretning af 10. klasse vil i øvrigt bidrage til at vende de senere års tendens til, at elever i ungdomsuddannelsessystemet bliver ældre og ældre og dermed også berettigede til café-penge.

#### 1.4.2 Pensionering og tilbagetrækning

Tidligere har stigende offentlige udgifter kunnet finansieres ved at hæve skattetrykket og øge kvindernes erhvervsdeltagelse. Da begge dele efterhånden er sat betydeligt op, er det ikke realistisk, at disse to finansieringskilder kan bidrage væsentligt til at løse det fremtidige finansieringsproblem. Derfor er der behov for en mekanisme, der løbende er med til at sikre balancen i den sociale kontrakt, så tilbagetrækningsordningerne bliver robuste over for stigende levetid.

Velfærdskommissionen foreslår som svar på den stigende levetid, at folkepensionsalderen ikke længere skal lægges fast, men at den i stedet løftes med 1 måned om året, første gang 1. oktober 2013. Usikkerheden i levetidsudviklingen vil naturligvis betyde, at der med jævne mellemrum skal foretages en revurdering af, hvor meget pensionsalderen skal løftes med år for år.

Der er en række fordele ved levetidsindeksering af aldersgrænsen. For det første indbygges en automatik i pensionssystemet, som grundlæggende sikrer, at et af de væsentlige usikkerhedsmomenter i forhold til den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet sættes ud af kraft. Usikkerheden i levetidsudviklingen vil naturligvis betyde, at der med jævne mellemrum skal foretages en revurdering af, hvor meget pensionsalderen skal løftes år for år. For det andet sikrer levetidsindeksering en jævn stigning i pensionsalderen. Det betyder, at personer, der aldersmæssigt er tæt på hinanden, stort set kan gå på pension samtidig, mens de generationer, der får glæde af længere og længere levetid, rimeligvis kommer senere på pension. For det tredje er indeksering af pensionsalderen med til at sende et klart signal om, at tidspunktet for den formelle pensionsalder flytter sig

med stigende levealder. Dermed bliver koblingen til den grundlæggende finansieringsmekanisme tydeliggjort.

Selvom det demografiske problem for den sociale kontrakt er skabt af stigende levetid, jf. Velfærdskommissionen(2004 og 2005c), så er en indeksering af pensionsalderen (og eventuelle andre aldersgrænser f.eks. i efterlønsordningen) af den nævnte størrelse ikke tilstrækkelig til at genetablere balancen. For det første kommer stigende levetid alle i samfundet til gode – erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive. Hvis de brede skuldre (de erhvervsaktive) skal bære denne byrde, er det ikke tilstrækkeligt, at tilbagetrækningsalderen alene øges i forhold til den enkeltes længere levetid. Der skal i den sociale kontrakt også skabes et bidrag i forhold til de ikke-erhvervsaktive. Det gælder især, hvis en stor andel af de ældre før pensionsalderen helt eller delvist har mistet arbejdsevnen og derfor er berettiget til for eksempel en førtidspension. Omvendt betyder dette også, at ordninger med mulighed for tidlig tilbagetrækning for potentielt erhvervsaktive gør det sværere at få den sociale kontrakt til at hænge sammen. For det andet involverer den sociale kontrakt ikke alene overførselsindkomster med også en række servicetilbud, som man i takt med længere levetid trækker mere på. Finansieringsspørgsmålet rejses således af længere levetid, men er ikke kun et spørgsmål om at finansiere pensioner, men også de offentlige servicetilbud.

Indeksering af folkepensionsalderen har dog kun begrænset betydning, hvis vi ikke samtidig gør noget ved det forhold, at mange som nævnt allerede har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, når folkepensionsalderen nås.

Tidlig tilbagetrækning opfattes af mange som et velfærdsgode. Det er en af de kanaler, hvorved stigende materiel velstand kan omsættes i mere fritid. Det er naturligt, at mange i takt med stigende velstand vil have ønsker om tidligere tilbagetrækning. Tilbagetrækning, der ikke er betinget af nedslidning, bør imidlertid ligestilles med andre velstandsbedingede ønsker om mere fritid, og derfor finansieres af private midler. Den eksisterende efterlønsordning giver et betydeligt offentligt tilskud til tilbagetrækning. Tilskuddet er imidlertid ikke velbegrundet. Ønsker om tidlig tilbagetrækning må sikres ved egen pensionsopsparing, herunder tilpasning af arbejdsmarkedspensioner til at sikre den enkelte tilstrækkelig fleksibilitet i forhold til at tilrettelægge tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Det er en helt central egenskab ved et veludbygget socialt sikkerhedsnet, at fysisk eller psykisk nedslidte skal kunne trække sig ud af arbejdsmarkedet. Vi har i dag ordninger i forhold til dette behov, nemlig førtidspension og fleksjob. Behovene i forhold til nedslidte er tilgodeset med disse ordninger.

Spørgsmålet om førtidig tilbagetrækning rejser også et spørgsmål om solidaritet. Den danske velfærdsmodel er baseret på en kollektiv opgaveløs-

ning med individuelle rettigheder og kollektiv finansiering. Det betyder, at de erhvervsaktive tilvejebringer et forsørgelsesgrundlag og adgang til velfærdsservice for de ikke-erhvervsaktive. Dette er baseret på solidaritet med de svage og ikke på optjening af rettigheder. Rettighederne er ens for alle. Hvis nogle grupper af erhvervsaktive skal have mulighed for tidligere tilbagetrækning, må konsekvensen nødvendigvis blive, at andre grupper skal trække sig senere tilbage. Muligheder for nogle må modsvares af mindre muligheder for andre. Da modtagere af efterløn desuden ikke har dårligere helbred end personer, der fortsætter med at arbejde i stedet for at trække sig tilbage, må man komme frem til den konklusion, at andre velfærdsydelser er langt vigtigere at bevare end efterlønsordningen.

Derfor foreslår Velfærdskommissionen, at efterlønsordningen udfases over en årrække. Konkret foreslås det, at den tidligste efterlønsalder løftes med 4 måneder om året, startende 1. januar 2009, og at tilgangen til ordningen stoppes i 2028, når den maksimale efterlønsperiode er ét år. Fra 1. januar 2009 stoppes indbetalingen af efterlønsbidrag. Personer, som allerede har indbetalt til efterlønsordningen, men som ikke er fyldt 60 år inden 2028, kan få indbetalingerne indsat på en pensionsordning.

Dette betyder, at efterlønsperioden gradvis vil blive reduceret for personer født efter 1948 og vil være helt udfaset for årgange født 1965 eller senere. Da pensionsalderen forøges med 1 måned om året, betyder en forøgelse af efterlønsalderen med 4 måneder om året tilnærmelsesvis, at efterlønsperioden reduceres med 3 måneder om året.

Et vigtigt spørgsmål er, hvilken effekt udfasningen af efterløn vil have på beskæftigelsen for ældre. Nogle vil have nedsat arbejdsevne, når de når efterlønsalderen, og de vil derfor alternativt være berettiget til førtidspension eller fleksjob (ledighedsydelse). Dette vurderes at omfatte ca. hver femte efterlønsmodtager. Resten af aldersgruppen vil muligvis kunne komme i beskæftigelse. Som dokumenteret i Velfærdskommissionen (2005b) er beskæftigelsesmulighederne for ældre stærkt afhængig af den forventede horisont for arbejdsmarkedsdeltagelse. I alderstrin op mod den alder, hvor tilbagetrækning er typisk, er der en mer-ledighed. Dette er både tilfældet i Danmark og i andre lande. Ved hvilken alder dette problem indtræder, afhænger af normer og regler for tilbagetrækning. I Danmark indtræder mer-ledigheden for ældre således for et yngre alderssegment end i f.eks. Sverige, hvor den typiske tilbagetrækningsalder (og levetid) er højere.

Kombinationen af en indeksering af pensionsalderen og en udfasning af efterlønnen medvirker til at genetablere balancen i den sociale kontrakt som følge af den stigende levetid. Hvis den samme effekt skulle opnås uden at afskaffe efterlønnen, men ved i stedet at hæve aldersgrænserne for folkepension og efterløn i samme takt, er den nødvendige stigning ca. 2 ½ måned per år. En sådan model ville indebære en betydeligt højere stigning i den almene pensionsalder, og ville derfor have en uønsket

mæssig profil i forholdet mellem personer med mulighed for førtidig tilbagetrækning og personer uden denne mulighed.

## **1.5 Indsatsområde 2: Et mere virksomt samfund**

Der ligger en betydelig opgave i at sikre øget beskæftigelse i de kommende år. Der er behov for, at en større andel af folk i den erhvervsaktive alder deltager på arbejdsmarkedet, når demografien trækker i retning af en mindre arbejdsstyrke.

Øget beskæftigelse fordrer, at mulighederne for og tilskyndelsen til aktiv deltagelse på arbejdsmarkedet er til stede for alle. Dette stiller krav til den enkelte, men også til samfundet.

### **1.5.1 Tidlig indsats for unge**

I de unge år skal der være fokus på at erhverve kvalifikationer, der er relevante for arbejdsmarkedet og for et godt arbejdsliv. Dette skaber det bedste grundlag for personlig udvikling og integration i samfundslivet - og ikke mindst forbedres beskæftigelsesmulighederne. Uddannelse er frit tilgængelig for alle. Det er derfor rimeligt, at samfundet over for alle unge stiller krav om uddannelse eller praktik. Der skal være en uddannelsespligt for alle. Det må ikke være økonomisk mere attraktivt for unge at gå ledige end at være i gang med en uddannelse.

Mange af kontanthjælpsmodtagerne har ingen erhvervskompetencegivende uddannelse. Kontanthjælp er den hyppigste vej ind i langvarig offentlig forsørgelse, og derfor er der behov for at forebygge ledighed blandt unge.

Det foreslås, at der fremover skal gælde særlige vilkår for unge op til det 30. år. De, der ikke har dagpengeret, skal have en særlig ungeydelse. Ydelsen skal være på niveau med Statens Uddannelsesstøtte for at understrege, at uddannelse i de unge år er det relevante alternativ til at være ledig uanset familiestatus. Som udgangspunkt skal alle på ungeydelsen samtidig tilmeldes AF som ledige og stå til rådighed for jobhenvi- sning og aktivering.

For at ændre fokus i retning af uddannelse og deltagelse på arbejdsmarkedet bør passiv forsørgelse ikke være et alternativ for unge, især ikke for unge uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Derfor foreslås det at fremrykke aktiveringen for unge ledige. De skal så vidt muligt i gang fra start. Denne opgave vil være meget ressourcekrævende af to grunde: Allerede i dag er der problemer med at få alle aktiveret til tiden, og forslaget om en fremrykket indsats vil indebære, at endnu flere skal aktiveres. Men indsatsen bør ses som en form for investering i styrkede forudsætninger for at få fodfæste på arbejdsmarkedet.

Bedre incitament og skærpede pligter til at uddanne sig skal følges op med bedre mulighed for at få en uddannelse i det ordinære uddannelsessystem eller en læreplads.

Disse forslag skal ses i sammenhæng med forslagene, der sigter på at få unge tidligere i gang med en uddannelse, og forslagene til en forbedring af uddannelsessystemet og uddannelsesmuligheder for alle.

### **1.5.2 Hurtigere i arbejde**

I det videre forløb på arbejdsmarkedet vil der fortsat være en ledighedsrisiko. Dels fordi teknologien udvikler sig, dels fordi den internationale konkurrence om jobbene stiger, og dels hvis ens kvalifikationer ikke holdes ved lige og opdateres. For den enkelte er det vigtigt at have mulighed for sikring i forhold til indkomstbortfald i forbindelse med ledighed, og for samfundet er det vigtigt med en sådan sikring for at understøtte fleksibilitet og omstilling på arbejdsmarkedet.

Det er afgørende at finde en balance mellem den sikring, der skal være i forhold til det midlertidige tab af indkomst, som ledighed forårsager, og så at sikre, at ingen fastholdes i en situation, hvor de bliver marginaliseret i forhold til arbejdsmarkedet. Jo længere tid, man er ledig, jo lavere er sandsynligheden for, at man kan vende tilbage til et job svarende til, hvad man havde tidligere. Jo længere tid, man er ledig, jo større er behovet for en ny retning. For nogle kan det være i forhold til, hvilke typer jobs de skal søge, og for andre kan det være et spørgsmål om, at der skal erhverves nye kvalifikationer.

For at muliggøre en mere fokuseret indsats i forhold til at få ledige i beskæftigelse, foreslås det, at indsatsen for ledige samles. Som udgangspunkt skal alle ledige kunne få en basisydelse, men der skal være en mulighed for at forsikre sig til en højere dækning i form af dagpenge som i dag.

Hvis man har større sociale problemer, der gør, at man ikke kan deltage på arbejdsmarkedet, skal man i stedet have kontanthjælp. I kontanthjælpssystemet skal indsatsen fokuseres på at afhjælpe disse problemer. Der skal samtidig indføres ret og pligt til at deltage i en bredere vifte af tilbud af både uddannelsesmæssig-, helbredsmæssig og social karakter. Den enkelte skal medvirke aktivt til at løse sine sociale problemer og søge tilbage mod arbejdsmarkedet.

En modernisering af dagpengesystemet indebærer, at ledige kan få understøttelse i kortere tid, men samtidig også, at omskolingsmulighederne styrkes for de, der har udtømt deres jobmuligheder. Dagpengeforsikring skal være enklere og billigere. Det kan f.eks. ske ved at benytte den skattepligtige årsindkomst eller et e-indkomst register som beregningsgrundlag

for dagpenge. Endelig bør der også ske en ligestilling af alle i kraft af ensartede optjeningskrav og afskaffelse af aldersbetingede særregler.

Har man ikke ret til dagpenge, får man som ledig i stedet ret til en basisydelse. Den er uafhængig af familieforhold og sikrer, at man altid får en belønning for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet – uanset samlivsform.

Den individualiserede basisydelse betyder en styrkelse af lediges rettigheder i forhold til i dag, hvor kontanthjælpen er familiebaseret. Det betyder bl.a., at der sker modregning i ydelsen til den ledige af ægtefællens indkomst. Dette er u hensigtsmæssigt, da det dels betyder en forskelsbehandling af ledige afhængig af samlivsform og dels gør, at ens rettigheder ikke alene afhænger af, om man er til rådighed for arbejdsmarkedet, men også af samlivsform.

Modsvarende behovet for indkomstsikring er indsatsen for at komme tilbage i beskæftigelse. Dette stiller krav til både den enkelte og samfundet. For at få ydelsen skal den ledige stå til rådighed for arbejdsmarkedet og gøre, hvad der er muligt for at komme i beskæftigelse igen. Og samfundet og beskæftigelsespolitikken skal understøtte disse bestræbelser.

### **1.5.3 Skatten på arbejde skal lettes**

En del af befolkningen har en begrænset økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse frem for at modtage en overførselsindkomst.

Det er især personer med en lav potentiel timeløn, der har en beskedent økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse frem for at modtage en overførselsindkomst. Befolkningsgrupper med en relativt høj andel af lavtlønnede er derfor overrepræsenterede i gruppen med et forskelsbeløb på under 2.000 kr. om måneden. Det drejer sig blandt andet om langvarige overførselsmodtagere samt indvandrere og efterkommere fra især mindre udviklede lande.

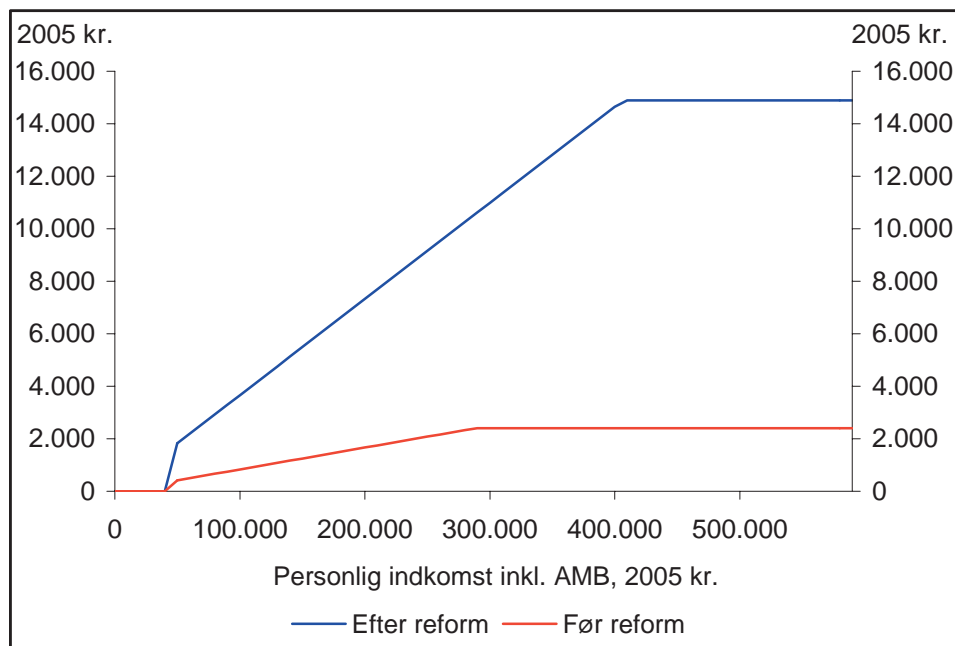
Velfærdskommissionen fremlægger såvel forslag om en forhøjelse af det nuværende beskæftigelsesfradrag som forslag om en målrettet beskæftigelsesbonus til langvarige overførselsmodtagere og nyankomne indvandrere, da disse virkemidler kan supplere hinanden.

En beskæftigelsesbonus har den fordel i forhold til det nuværende generelle beskæftigelsesfradrag, at en bonus kan målrettes mod de grupper, der har den mindste gevinst ved beskæftigelse. En beskæftigelsesbonus vil derfor i beskedent omfang blive udbetalt til personer, der under alle omstændigheder ville være kommet i arbejde.

Med hensyn til beskæftigelsesfradraget foreslår Kommissionen, at det forhøjes fra at udgøre 2,5 pct. af arbejdsindkomsten til at udgøre 11 pct. af arbejdsindkomsten. Samtidig øges det maksimale beskæftigelsesfradrag

for alle beskæftigede fra at udgøre knap 2.400 kr. til efter forslaget at udgøre knap 15.000 kr., jf. figur 1.4.

**Figur 1.4: Værdien af beskæftigelsesfradraget før og efter reformen**

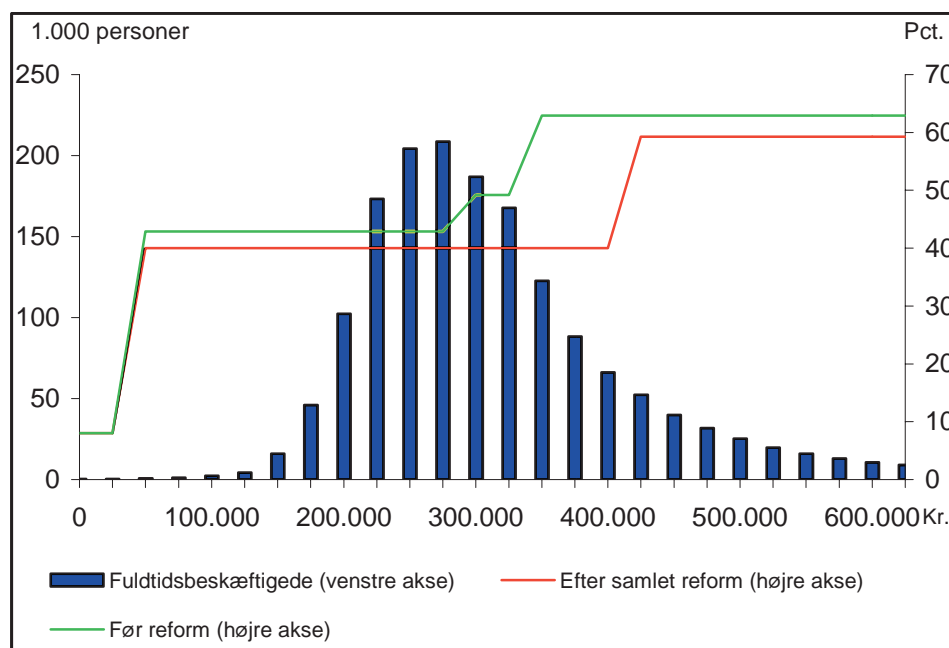


Kilde: Kapitel 11.

Et særtræk ved det eksisterende skattesystem er, at relativt mange betaler en høj marginalskat. Således betaler ca. 40 af de fuldtidsbeskæftigede en topskat på 63 pct. Samtidig begunstiger skattesystemet boligforbrug. Dette er en u hensigtsmæssig indretning af skattesystemet, der bør understøtte uddannelse og beskæftigelse, og ikke bestemte former for forbrug på bekostning af andre. På den baggrund foreslår Velfærdskommissionen en skatteomlægning fra "arbejde til mursten".

De væsentligste forslag vedrørende beskatningen af arbejdsindkomst er:

- Beskæftigelsesfradraget øges fra i dag at udgøre knap 2.400 kr. til at udgøre knap 15.000 kr.
- Mellemskatten fjernes, så alle op til en indkomst på godt 400.000 kr. skal betale en skat på ca. 40 pct.
- Topskattegrænsen hæves til godt 400.000 kr., og satsen tilpasses, så den højeste skattesats for beskæftigede bliver 59 pct.
- Beskatning af kapitalindkomst nedsættes til 33 pct.
- Selskabsskatten nedsættes fra 28 til 25 pct. Satsreduktionen finansieres ved ophævelse af særregler for erhvervslivet.

**Figur 1.5: Ændring af den marginale beskatning af arbejdsindkomst**

Kilde: Kapitel 11.

Med den foreslåede skattestruktur vil de fleste stå overfor en skattesats på godt 40 pct., og ca. 20 pct. af de fuldtidsbeskæftigede vil skulle betale 59 pct., jf. figur 1.5. Der er tale om en markant ændring i marginalsatserne for en ret stor gruppe på arbejdsmarkedet. Et progressivt element i beskatning er bibeholdt af fordelingspolitiske grunde. Reduktionen af beskatningen af arbejdsindkomst vil bringe den samlede skattebetaling på arbejde på niveau med en række europæiske lande - og bevare et progressivt element.

#### 1.5.4 Arbejdsmarkedets parter skal tage større ansvar

Gruppen af indvandrere og efterkommere udgør en beskæftigelsesmæssig ressource for samfundet, hvis de integreres bedre end i dag.

Velfærdskommissionen foreslår, at der gives mulighed for at oprette særlige oplæringsstillinger for personer, der har svage danskundskaber, og som af den grund deltager i danskuddannelse eller har behov for oplæring på arbejdspladsen. Oplæringsstillingerne foreslås målrettet mod personer med svage danskundskaber, da denne gruppe af indvandrere og efterkommere har særligt vanskeligt ved at komme i beskæftigelse.

Ansatte i en oplæringsstilling skal have en indslusningsløn, der svarer til den ansattes kvalifikationer, og som normalt vil være lavere end mindstelønnen. Indslusningslønnen skal forhøjes én gang årligt på samme måde som elevlønnen i erhvervsuddannelserne. Ansættelse i en oplæringsstilling kan vare i indtil tre år svarende til danskuddannelsernes normale varighed.

Ansættelse i en oplæringsstilling skal give den enkelte medarbejder bedre sproglige og faglige kvalifikationer. Samtidig skal ansættelsen give medarbejderen mulighed for at dokumentere sine kompetencer, så medarbejderen kan opnå varigt fodfæste på arbejdsmarkedet.

Velfærdskommissionen forventer, at oplæringsstillingerne med indslusningsløn vil bidrage til, at væsentligt flere indvandrere og efterkommere kommer i beskæftigelse. Hvis dette ikke sker, foreslår Kommissionen, at der gives et jobtilskud til arbejdsgiverne for hver person, der er ansat i en oplæringsstilling på den enkelte arbejdsplads. Satsen for jobtilskuddet skal fastsættes, så det på længere sigt sikres, at et bestemt antal personer kommer i beskæftigelse.

Alle arbejdsgivere under ét skal finansiere udgifterne til de udbetalte jobtilskud. Den enkelte arbejdsgivers bidrag udgør et fast beløb pr. fuldbeskæftiget på den pågældende arbejdsplads. I praksis finansieres jobtilskuddet således af de arbejdsgivere, der *ikke* har ansatte i oplæringsstillinger. Det vil give arbejdsgiverne en tilskyndelse til at ansætte personer i oplæringsstillingerne. En tilsvarende ordning findes inden for erhvervsuddannelserne (Arbejdsgivernes Elevrefusion).

## **1.6 Indsatsområde 3: Et mere fremsynet samfund**

Et centralt element til styrkelse af beskæftigelsesmulighederne i Danmark er at sikre både at flere unge får en uddannelse, og at uddannelsernes kvalitet løbende forbedres. Samtidig skal der være incitament til at anvende sin uddannelse på det danske arbejdsmarked. Det gælder i forhold til, hvornår man kommer i gang, hvor meget man arbejder, og selvfølgelig om det sker på det danske arbejdsmarked. Også i forhold indvandrere må vi lægge vægt på kvalifikationer, når det gælder mulighederne for at komme her til landet og få adgang til sociale ydelser på lige fod med andre borgere.

### **1.6.1 Uddannelser skal styrkes**

I den strategi, Velfærdskommissionen lægger op til, spiller uddannelsessystemet en helt central rolle. Der er krav i både kvalitativ og kvantitativ retning til hele uddannelsessystemet.

Udgangspunktet er at sikre grundlag for, at alle får det bedst mulige uddannelsesmæssige udgangspunkt. Det er vigtigt for at give alle lige muligheder både i forhold til personlig udvikling og deltagelse i samfundslivet generelt samt ikke mindst for at skabe grundlag for beskæftigelse og gode indtægtsmuligheder for alle.

Udfordringen er at sikre et generelt kvalitetsløft i alle unges kvalifikationer. Det starter med læsefærdigheder og slutter med kvalifikationer, der er relevante for arbejdsmarkedet. Samtidig er det vigtigt, at flest muligt får en uddannelse. I øjeblikket er der en såkaldt restgruppe på næsten 1/5 af en

ungdomsårgang, der ikke får en ungdomsuddannelse. Blandt efterkommere fra mindre udviklede lande er det omkring halvdelen. Det er en afgørende målsætning at få denne restgruppe reduceret væsentligt.

Velfærdskommissionen fremsætter en række forslag for at forbedre grundskolen for alle, og med særlig betoning af betydningen af at forbedre mulighederne for de svage elever. Udgangspunktet for Kommissionens forslag er, at grundskolen skal løse sine opgaver bedre end i dag. Udfordringen er at øge det faglige niveau uden at forringe de styrker, grundskolen allerede har.

Konkret foreslås det, at den nuværende børnehaveklasse gøres obligatorisk og får gradvist gennem skoleåret et større fagligt indhold, men undervisningen gives overvejende i form af leg og andre udviklende aktiviteter. Reelt bliver det fremtidige obligatoriske grundskoleforløb dermed 10 år. Formålet er bl.a. at gøre indskolingen mere glidende og derved få en bedre sammenhæng mellem de to første klassetrin.

At gøre børnehaveklassen obligatorisk berører kun nogle få hundrede elever, da kun 0,4 pct. af en årgang på ca. 67.000 børn i 1. klasse ikke har gået i børnehaveklassen. Ved at gøre børnehaveklassen obligatorisk er det imidlertid muligt at øge det faglige indhold, herunder især den læseforberedende undervisning. For at støtte og identificere de svage elever er det nødvendigt, at sprogstimuleringen får større vægt i børnehaven, og at der indføres sprogscreening i 3- og 6-års alderen.

Indvandrere og efterkommere skal beherske det danske sprog inden skolestart, hvis de skal kunne følge undervisningen i samme omfang som andre børn. I dag er det derfor obligatorisk for tosprogede børn at deltage i sprogstimulering fra 3-årsalderen og indtil skolestart, hvis børnene efter en sagkyndig vurdering har behov for det. Regeringen vil endvidere indføre sprogscreening ved starten af den obligatoriske børnehaveklasse.

Det foreslås, at børnehaveklassen skal gøre en særlig indsats for børn, som viser sig at have svage danskundskaber ifølge sprogscreeningen, så de kan deltage med normalt udbytte i den almindelige undervisning fra dag et i første klasse.

Velfærdskommissionen støtter Læseudvalgets anbefaling af at lægge vægt på at styrke læsefærdighederne bredt, dvs. både at gøre gode læsere til bedre læsere og at reducere gruppen med læsevanskeligheder, jf. Undervisningsministeriet (2005). Målsætningen skal blandt andet nås ved at børn lærer at læse forholdsvis tidligt i skoleforløbet – 90 pct. af eleverne skal være sikre læsere ved udgangen af den nuværende 1. klasse og endnu flere ved udgangen af 2. klasse. Ambitionsniveauet i læsning hæves ved, at de fremtidige trinmål i 1. klasse kommer til at svare til det nuværende trinmål i 2. klasse. Målet skal blandt andet nås ved en ekstra dansktime om ugen i 1. klasse.

Specialundervisningen i dansk for elever med svage læsefærdigheder fremrykkes til anden halvdel af 1. klasse og 2. klasse. Specialundervisningen skal så vidt muligt ikke tage undervisningstid fra andre fag.

Unge indvandrere og efterkommere har som helhed dårligere faglige kundskaber end elever af dansk oprindelse. PISA-undersøgelsen viser således, at indvandrere og efterkommere har ringere færdigheder i læsning, matematik og naturvidenskab end danske unge. Sammenligninger af prøvegennemsnit viser ligeledes, at disse elever opnår et lavere karaktergennemsnit ved folkeskolens afgangsprøve i dansk og matematik end danske elever. Disse faglige problemer er en medvirkende årsag til, at unge med anden etnisk baggrund har meget højt frafald på de erhvervsfaglige uddannelser.

Det foreslås på denne baggrund, at der i grundskolen indføres obligatorisk undervisning og lektiehjælp uden for normal skoletid for de elever, der vurderes at have behov for det. Elevens behov kan bl.a. vurderes på grundlag af de nationale obligatoriske tests i læsning, matematik, engelsk og naturfag, som regeringen vil indføre fra og med skoleåret 2006/2007. Tiltaget sigter mod indvandrere og efterkommere, men vil også omfatte danske elever med tilsvarende behov.

Den øgede fokus på tidlig indlæring for alle elever samt behovet for en særlig indsats rettet mod indvandrere og efterkommere i grundskolen øger behovet for at kunne disponere over mere tid, end der er til rådighed i selve grundskolen. Det er ikke nødvendigvis fordi, der er behov for flere undervisningstimer end den ekstra dansktime, men fordi det kan være godt at bryde skoledagen op, så der kommer en bedre balance mellem tid til læring, fysisk udfoldelse og leg. Dette kan lade sig gøre ved at indføre en gratis skole-fritidsordning for de 6-9-årige, som herved kan gøres obligatorisk. Dette øger også muligheden for at skabe gode rammer for den obligatoriske lektiehjælp for elever med særlige behov. Endvidere giver hel-dagskolen mulighed for at sætte ind mod den tiltagende fedme blandt børn ved at øge børnenes muligheder for fysisk udfoldelse og fremme deres viden om sund ernæring.

### **1.6.2 Forskning og udvikling**

Forskning og udvikling skaber viden, der kan øge virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne, samt bidrage til, at samfundet som helhed er velfungerende. I en stadig mere globaliseret verden er forskning og udvikling ligeledes nødvendig for at tiltrække og fastholde virksomheder.

Med den øgede internationale konkurrence som følge af globaliseringen skærpes kravene til forsknings- og udviklingsindsatsen, hvis Danmark fortsat skal være et af de bedste lande til at udvikle og anvende avanceret viden. Forskning og udvikling udgør dermed en vigtig del af grundlaget for en fortsat økonomisk vækst og stigende velfærd.

Velfærdskommissionen foreslår på denne baggrund, at de offentlige forskningsmidler skal øges gradvist i de kommende år, at der skal uddannes betydeligt flere forskere, at de offentlige forskningsmidler skal anvendes til forskning af høj international kvalitet, og at samspillet mellem videninstitutionerne og erhvervslivet skal styrkes ved øgede bevillinger til de Godkendte Teknologiske Service-institutter.

Forslagene bygger bl.a. på den præmis, at de offentlige myndigheder alene skal skabe de rigtige rammebetingelser for forskningen. Forsøg fra politisk side på at udvælge relativt snævre satsningsområder for den offentlige forskning er en meget risikabel strategi, der med stor sandsynlighed vil medføre et betydeligt ressourcespild. Det skyldes, at det er vanskeligt fra centralt hold at forudsige, hvilke forskningsområder der på længere sigt vil have stor værdi for erhvervslivet og den øvrige samfundsudvikling.

### **1.6.3 Ud- og indvandring**

Den danske velfærdsmodel er opbygget om en kollektiv opgaveløsning og sikring. Denne model implicerer både omfordeling og risikodeling på tværs af personer. Samtidig er der en klar systematik over livsforløbet i relation til, hvornår man netto bidrager og modtager fra velfærdssamfundet. Et grundlag for denne model er, at alle deltager, uanset om man netto har fordel af systemet eller ej.

Øget migration kan påvirke dette, ikke mindst fordi migrationsbeslutninger kan tages afhængigt af afklaringen af, om man har fordel af velfærdssystemet eller ej. Det er et klassisk problem i forhold til forsikring, at muligheder for forsikring kan blive forringet eller fjernet, såfremt til- eller fravalg (selektion) kan ske efterhånden, som man kan se, om man har brug for forsikringen.

Selektion kan for velfærdssamfundet indtræffe på to måder. Der kan blandt emigranter være en overrepræsentation af (højt-) uddannede, hvorved velfærdssamfundet "mister" traditionelle nettobidragssydere. Finansieringen af uddannelse kan forstærke dette pres, da uddannelse fortrinsvis er gratis, men indirekte betales tilbage via skattebetalinger, når man kommer ud på arbejdsmarkedet. Forlades landet efter endt uddannelse, har man således fået glæde af "uddannelsesinvesteringen", men undgår at bidrage til finansieringen.

Blandt immigranter kan der være en overrepræsentation af personer med ringe kvalifikationer/uddannelse og dermed ringe muligheder for at klare sig på det danske arbejdsmarked. Derfor kan mange indvandrere blive nettomodtagere fra velfærdssamfundet. Disse kan eventuelt være tiltrukket af de relativt fordelagtige velfærdsordninger i samfundet.

Migration kan således påvirke velfærdssamfundets muligheder for forsikring og omfordeling. For emigranten kan man sige, at "medlemskabet" til

forsikringen opsiges, efter at "klubben" har betalt for uddannelse mv., men før man skal til at "betale tilbage" via skatter. Beslutningen kan oven i købet tages, når det er klart, om man har bedre muligheder andre steder (job, løn, skat osv.). Omvendt bliver medlemskab "indløst" af grupper, der får mere ud af medlemskabet end det, de betaler i "kontingentet".

Den danske model fungerer således bedst i en verden med beskedent vandringspres på tværs af landegrænser. Samtidig er åbenhed og udveksling af ideer og muligheder vigtig og samtidig også en væsentlig kilde til velstand. Det rejser spørgsmålet, om den danske velfærdsmodel kan bevares samtidig med, at man sikrer sig åbenhed i forhold til omverdenen og fleksible regler for vandring.

Uden tilpasninger vil øget migration have meget store konsekvenser for den danske velfærdsmodel, jf. Velfærdskommissionen (2004 og 2005a).

I forhold til udvandring er problemet at finde en balance mellem en række hensyn. For det første er det en central målsætning i velfærdssamfundet, at der skal være lige adgang til uddannelse, der derfor skal finansieres af det offentlige. For det andet er det vigtigt med muligheder for udveksling af arbejdskraft. Det er en af de centrale kilder til viden- og erfaringsudveksling. Endelig er det offentlige nødt til at værne om den investering, der gøres i uddannelse, og som reelt først giver et afkast, når uddannelsen bruges på det danske arbejdsmarked.

I det danske uddannelsessystem bygger finansieringen på en implicit kontrakt, dvs. en underforstået aftale, mellem den uddannelsessøgende og samfundet: For den enkelte er uddannelse stort set gratis, og afdragene på "uddannelsesregningen" betales ved efterfølgende arbejde, som udløser skattebetalinger. Modellen udfordres i en mere globaliseret verden, hvor en større og større andel af især de højtuddannede må forventes at blive mere mobile og vandre over grænserne. Den fremadskridende internationalisering af uddannelserne og nedbrydningen af kulturelle og sproglige barrierer gør, at det bliver lettere at bryde den implicite kontrakt: Efter at have afsluttet en lang, offentligt finansieret uddannelse i Danmark er det fristende at flytte til for eksempel England for at arbejde til højere løn og lavere skat.

Det skal være attraktivt at studere i Danmark for danskere og udlændinge og bruge uddannelsen her i landet - og selvfølgelig også i udlandet i en passende årrække.

For at sikre dette, foreslår Velfærdskommissionen en ny finansieringsmodel for den afsluttende del (kandidatdelen) af de lange videregående uddannelser. Modellen omfatter 3 elementer:

- 1) En brugerbetaling på 15.000 kr. pr. semester, der kan lånefinansieres.
- 2) SU'en til denne del af uddannelsen gøres tilbagebetalingspligtig.
- 3) Afdrag på brugerbetalingslån svarende til normeret studietid og tilbagebetalingspligtig SU modtaget på kandidatdelen eftergives efter studieafslutning over en op til 15-årig periode som nedslag i skatten gennem et beskæftigelsesfradrag.

Forslaget betyder, at personer, som efter afsluttet lang videregående uddannelse vælger at bo og arbejde i udlandet i længere tid, skal tilbagebetale SU og brugerbetalingslån modtaget i forbindelse med kandidatdelen. For personer, der afslutter en lang videregående uddannelse og opnår tilknytning til det danske arbejdsmarked, ændrer forslaget kun på indkomstforhold, hvis de overskrider den normerede studietid og dermed skal tilbagebetale en vis brugerbetaling, som der ikke efterfølgende ydes nedslag i skatten for.

Indvandring – der ses her bort fra flygtninge – rejser nogle særlige spørgsmål. Den danske velfærdsmodel er baseret på høj arbejdsmarkedsdeltagelse og dette kan være svært at leve op til for indvandrere – særligt fra mindre udviklede lande – både på grund af de kvalifikationskrav, der stilles på det danske arbejdsmarked, og på grund af forskelle i normer og familiemønstre. Det er velkendt, at indvandrere fra mindre udviklede lande har en lav arbejdsmarkedsdeltagelse. Danmark har reelt indført en værnsregel – eller om man vil en indmeldelsesbetingelse – i form af starthjælp og introduktionsydelse. For indvandrere er der ikke umiddelbart adgang til det sociale sikkerhedsnet på lige fod med andre. Man skal således have opholdt sig i Danmark i 7 ud af de forudgående 8 år for at få ret til kontanthjælp, hvis man ikke kan forsørge sig selv. Disse regler skal sammenholdes med den øvrige lovgivning vedrørende indvandring (familiesammenføringsregler mv.).

De eksisterende regler er restriktive, og Velfærdskommissionen foreslår mere fleksible regler baseret på kvalifikationer.

Velfærdskommissionen foreslår, at Danmark indfører et pointsystem til vurdering af kvalifikationer i lighed med det canadiske, hvorefter indvandrere, der har opnået et krævet antal points, kan bosætte sig og arbejde i Danmark. Pointsystemet skal baseres på objektive kriterier, der har betydning for, om en indvandrer kan komme i beskæftigelse i Danmark. Indvandrerens familie, dvs. mindreårige børn og ægtefælle, registrerede partner eller samlever, skal ligeledes kunne bo og arbejde her i landet.

Det foreslås endvidere, at indvandrerens – eller dennes arbejdsgiver – skal stille en bankgaranti inden indvandringen. Bankgarantien skal bidrage til at dække eventuelle udgifter til sociale ydelser, der gives til indvandrerens og dennes familie. Bankgarantiens størrelse skal afhænge af, hvor mange

points indvandreren har opnået i ovennævnte pointssystem. Den vil derfor være lavest for de indvandrere, der har de bedste kvalifikationer og dermed hurtigt kommer i beskæftigelse.

Én af betingelserne for familiesammenføring i dag er, at den person, der bor i Danmark, skal stille en bankgaranti i forbindelse med familiesammenføringen. Bankgarantien udgør et fast beløb på 54.158 kr. (2005-sats) og skal også i dette tilfælde bidrage til dækning af eventuelle udgifter til sociale ydelser til den familiesammenførte.

Velfærdskommissionen foreslår, at denne bankgaranti ikke længere skal udgøre et fast beløb, men skal afhænge af, hvor mange points den familiesammenførte har opnået i det ovenfor beskrevne pointssystem. Dette forslag vil medvirke til, at de familiesammenførte, der fremover kommer til Danmark, i højere grad end i dag har de nødvendige kvalifikationer til at få et arbejde og blive selvforsørgende. Desuden vil forslaget sikre, at bankgarantiens størrelse afspejler sandsynligheden for, at den familiesammenførte kommer til at modtage sociale ydelser.

Den foreslåede bankgaranti skal supplere de nuværende betingelser for familiesammenføring. Det foreslås dog, at tilknytningskravet skal bortfalde.

Herudover foreslår Velfærdskommissionen, at der indføres en integrationseksamen for nye indvandrere. Den enkelte indvandrer har bestået sin integrationseksamen, hvis vedkommende f.eks. har været i ordinær fuld-tidsbeskæftigelse i mindst 2 år i Danmark og har bestået en danskprøve eller engelskprøve.

Det foreslås endvidere, at en bestået integrationseksamen erstatter opholdstid som én af betingelserne for, at indvandrere kan få en tidsubegrænset opholdstilladelse og kontanthjælp eller basisydelse. Dette indebærer mere konkret:

- At indvandrere, der *hurtigt* kommer i beskæftigelse og lærer dansk eller engelsk, kan få en tidsubegrænset opholdstilladelse og adgang til kontanthjælp eller basisydelse *tidligere* end i dag.
- At indvandrere, der *ikke* får et arbejde og lærer dansk eller engelsk, bliver *afskåret fra* at få en tidsubegrænset opholdstilladelse og kontanthjælp eller basisydelse.

Desuden foreslås det, at den bankgaranti, der skal stilles ved indvandring, jf. de ovenfor beskrevne forslag, skal gælde, indtil en integrationseksamen er bestået.

Forslaget om en integrationseksamen vil dermed give nye indvandrere en klar tilskyndelse til hurtigt at komme i beskæftigelse og lære dansk eller engelsk.

## **1.7 Indsatsområde 4: Et mere solidarisk samfund**

### **1.7.1 Et moderne pensionssystem**

Opbygningen af pensioner betyder, at en stor gruppe pensionister i fremtiden sikres et solidt forsørgelsesgrundlag ud over den offentlige pension. Imidlertid vil der fortsat være grupper, der er helt eller meget afhængige af offentlige pensioner (grundbeløb, tillæg og personlig tillæg).

Det faktum, at en stor gruppe fortsat står uden supplerende pensionsdækning, peger på en risiko for stigende ulighed blandt fremtidens pensionister, samt på, at det offentlige også fremover har en stor forsørgelsesforpligtigelse.

Samtidig gælder det for mange, at den supplerende pension ikke bliver udbetalt som en livslang ydelse. Dette indebærer blandt andet, at det voksende forsørgelsesbehov, der er knyttet til stigende middellevetid, hovedsagelig hviler på det offentlige system.

For at sikre, at alle har en supplerende opsparingsbaseret pensionsordning foreslås det, at der indføres en obligatorisk pensionsopsparring, som skal omfatte de, der ikke i forvejen foretager arbejdsmarkedspensionsopsparring, dvs. overførselsmodtagere (eksklusive folkepensionister og SU-modtagere), beskæftigede, der ikke opsparer mindst 6 pct. af bruttolønnen, og selvstændige.

Den obligatoriske opsparring skal omfatte alle perioder, hvor der ikke foretages anden pensionsopsparring. Ordningen vil ikke omfatte personer, der står helt uden for arbejdsmarkedet og ikke modtager offentlige ydelser, og studerende med mindre end 9 timers ugentlig beskæftigelse.

Der opspares årligt 6 pct. af bruttolønnen eller af overførselsindkomsten. For beskæftigede dækker arbejdsgiveren to tredjedele af pensionsindbetalingen, og for overførselsmodtagere dækker det offentlige to tredjedele af indbetalingen. Pensionsopsparringen skal udelukkende indeholde aldersdækning og have form af livrente, mens der ikke er nogen form for invalidedækning. Det indebærer, at 6 pct.-ordningens aldersdækning svarer til aldersdækningen i en 9 pct. arbejdsmarkedspensionsordning med invalidedækning.

Den obligatoriske pensionsopsparring er et supplement til, ikke en erstatning for, ATP-opsparringen, som også omfatter store grupper af overførselsmodtagere. Før tidspensionister kan allerede nu foretage frivillig opsparring til alderspensionering, og det forudsættes, at den obligatoriske ordning i et vist omfang vil fortrænge denne frivillige ordning.

For private pensionsordninger, hvortil der er knyttet skattesubsidier, foreslås, at minimum 70 pct. af den samlede opsparing skal ske i livsvarige ordninger.

### 1.7.2 Omlægning af særydelser til ældre

Med de nuværende regler kan ældre opnå en række særydelser og rabatter, som ikke-pensionister ikke får eller får på mere restriktive vilkår. Det drejer sig om følgende ordninger:

- Boligyldelse, som gives efter langt mere generøse regler end boligsikring.
- Aldersrabat i ejendomsværdibeskatningen.
- Varmetillæg, andre personligt tillæg, licensrabat, transporttilskud mv.

Grundlæggende er Velfærdskommissionen af den opfattelse, at den egentlige forsørgelsesydelse, pensionisterne er berettigede til, har og skal have en sådan størrelse, at den, eventuelt suppleret af private pensionsindtægter, giver mulighed for en fornuftig levestandard. Derfor ønsker kommissionen at afskaffe og omlægge hovedparten af særydelserne til de ældre, og i stedet bruge pengene på at hæve folkepensionens niveau.

Derfor foreslår Velfærdskommissionen, at hovedparten af særydelserne til de ældre omlægges for alle, der går på pension i 2010 eller senere.

- Boligyldelsesreglerne afskaffes. Herefter kan pensionister få boligsikring efter de nuværende regler for sikringsmodtagere. Det vil, for de fleste, medføre, at boligsikringen maksimalt kan udgøre 15 pct. af huslejen. For pensionister, der visiteres til plejeboliger, eller til ældreboliger pga. helbredsforhold, kan der være behov for at indføre en visiteret, gunstigere beregning af boligsikringen. Der er i omlægningen reserveret finansiering hertil.
- De aldersbetingede særfordele i ejendomsværdibeskatningen afskaffes. Alders- og førtidspensionister får dog mulighed for at indfryse ejendomsværdibeskatningen.
- Satserne i folkepensionen hæves med følgende beløb: Grundbeløbet hæves med 3.200 kr. (i 2005-niveau), pensionstillægget med 3.400 kr. og den supplerende pensionsydelse med 7.300 kr. pr. år. Efter skat svarer det til en maksimal forøgelse af folkepensionen på knap 8.500 kr. pr. år for de med de laveste indkomster, og til godt 4.000 kr. pr. år for hovedparten af pensionisterne.

For de, der allerede er pensionister, eller går på pension inden 2010, opretholdes de nuværende regler med hensyn til folkepension, boligydelse og ejendomsværdiskatterabat.

Helbredstillægget forudsættes opretholdt uændret for alle pensionister.

For alle pensionisterne, uanset pensionstidspunktet, afskaffes følgende særydelser med virkning fra 2010: Varmetillæg, andet personligt tillæg, licensrabat, transporttilskud og andre aldersrelaterede rabatter.

Omlægningen fra boligtilskud til forsørgelsesydelse vil, i kombination med indførelsen af en obligatorisk pensionsopsparring, medføre en bedre målretning mod de pensionister, der har de laveste indkomster.

Dertil kommer, at omlægningen vil medføre en øget grad af ligestilling imellem lejere og ejere, og tillige imellem enlige og personer i par.

Med de nuværende regler er den sammensatte beskatning af pensionisternes supplerende indkomster, der fremkommer ved at eksempelvis en pensionsudbetaling både beskattes og giver anledning til aftrapning af pensionsydelse, boligydelse og ejendomsværdiskatterabat, høj hen over et relativt langt indkomstinterval. Med de nye regler får den sammensatte beskatning en anden profil henover indkomstintervallet, som i højere grad sikrer tilskyndelsen til at foretage pensionsopsparring.

Endelig vil forslaget medføre mindre forvridding af pensionisternes beslutning om boligforbrug end tilfældet er med de nuværende regler, fordi ydelsesformen ikke længere i samme omfang bevirker, at prisen for pensionisterne for at bo i henholdsvis ejerbolig og lejebolig er lavere, relativt til prisen på andre forbrugsgoder, end den reelle boligudgift.

### **1.7.3 Et boligmarked uden tilskud til mursten**

Mange tillægger en god og moderne bolig stor værdi, og det opfattes som en selvfølge i et velfærdssamfund, at de dårligst stillede borgere også kan råde over en passende bolig. Staten regulerer og subsidierer boligsektoren på en lang række områder. Stort set alle boliger modtager – via skattesystemet, huslejustilskuddet og gennem direkte tilskud – støtte, og hertil kommer tilskud til lejernes boligudgifter. Dette har – sammen med vores stigende velstandsniveau – været medvirkende til den høje boligstandard. Subsidieringen og reguleringen har imidlertid en række omkostninger, og det er tvivlsomt, om den målrettet kommer de svageste til gode.

Velfærdskommissionen ønsker, at Danmark fortsat skal have en høj boligstandard, med lige adgang til boligmarkedet for alle. Kommissionen ønsker – gradvist og over en lang periode – at fjerne den generelle subsidiering af boliger og i stedet målrettet at støtte svage gruppers boligbehov. Subsidieringen skal – populært sagt – omlægges fra mursten til mennesker. Som en sidegevinst vil den tilfældige fordeling af privilegier på boligmarkedet – boliglotteriet – gradvist forsvinde.

Stort set alle boligformer subsidieres i dag, men regelsættet varierer fra boligform til boligform: Med ejendomsværdiskatten beskattes afkastet fra ejerboligen mindre end anden kapitalindkomst. Andelsboliger subsidieres primært, fordi friværdien i boligen (selve andelen) kan betragtes som en ejerbolig, men alligevel ikke pålignes ejendomsværdiskat. Almene boliger støttes direkte gennem offentligt kapitalindskud og ydelsesstøtte. Hertil kommer huslejereguleringen, der betyder, at huslejen i mange lejemaal er betydeligt under markedslejen. Dermed får nogle borgere – men ikke alle – mulighed for at bo i en billig lejebolig med attraktiv beliggenhed. Det Økonomiske Råd skønner, at de samlede subsidier til boligmarkedet udgjorde ca. 30 mia. kr. i 1999.

I de senere år har der i kraft af den måde, skattestoppet er implementeret på, reelt været en lempelse af beskatningen af boliger. Konsekvensen er en markant skattelettelse på boliger. En fortsættelse af skattestoppet med en fastlåsning af det nominelle grundlag for ejendomsværdibeskatningen vil have meget store konsekvenser for de offentlige finanser, samtidig med at det betyder en u hensigtsmæssig skævvridning af skattesystemet.

Ændring i beskatningen af boliger påvirker omkostningen ved at bo, og dette vil både påvirke boligejernes umiddelbare økonomiske situation (rådighedsbeløb) og prisdannelsen på boliger. Ejendomsværdibeskatningen betyder, at den faktiske skattebetaling afhænger af prisudviklingen på boliger. Derfor er effekten på boligejernes rådighedsbeløb afhængig af prisudviklingen. Hvis priseffekten er stor, vil det påvirke ejendomsvurderingerne, og dermed betyde et større fald i grundlaget for ejendomsværdibeskatning. Hvis prisfaldet er begrænset, sker der kun et begrænset fald i basen for ejendomsværdiskatten.

For ændringer i beskatningen af boliger gælder det særlige, at selv fremtidige ændringer vil påvirke prisdannelsen øjeblikkeligt. Selv om ændringerne er indfaset over en årrække, vil priseffekten viser sig umiddelbart. Ifølge Velfærdskommissionens beregninger vurderes den direkte effekt af den foreslåede omlægning af ejendomsværdibeskatningen maksimalt at kunne betyde et prisfald på 11-12 pct. på landsplan. Til sammenligning har den gennemsnitlige boligprisstigning i 2005 været på godt 14 pct. Baseret på den samlede forslagspakke vurderes prisfaldet at være omkring 4-5 pct. Der ventes fortsat prisstigninger, efter at markedet har tilpasset sig den nye situation.

Effekterne af skatteændringer på boligejernes rådighedsbeløb er imidlertid stærkt påvirket af indfasningen af skattestigningen, og den langsomme indfasning er medvirkende til ikke at belaste boligejerne. Samtidig betyder de generelle skattelettelser også en stigning i den disponible indkomst.

En væsentlig effekt af den samtidige lempelse af beskatningen af arbejdsindkomst og den øgede beskatning af boliger er et styrket incitament til uddannelse og beskæftigelse, og den samlede konsekvens af skatteom-

lægningerne er, at anskaffelse af bolig bliver nemmere for unge førstegangskøbere. Dette er samtidig med til at øge incitamentet for unge til at arbejde og bosætte sig i Danmark.

Der er selvfølgelig en række områder, hvor offentlig støtte til og regulering af boligsektoren er berettiget, eksempelvis beskyttelse af lejer mod usaglig opsigelse. Der kan dog sættes spørgsmålstegn ved omfanget og karakteren af den nuværende subsidiering. Den danske boligmasse hører til blandt de største og bedst vedligeholdte i Europa. Arealet pr. beboer i Danmark overgås ikke i andre lande. Boligmangel kan derfor vanskeligt begrunde en generel subsidiering.

Subsidieringen af boligen leder til, at en uforholdsvis stor andel af samfundets ressourcer investeres i boliger, selvom en anden anvendelse kunne give en større værdi. Subsidiene skal i sidste ende finansieres af skatter og afgifter, som forvrider tilskyndelsen til arbejde, opsparing og uddannelse. Endvidere leder den nuværende favorisering af visse boligformer til indlåsnings effekter på boligmarkedet, fordi man mister sine privilegier, når man flytter. Dermed udnyttes boligerne ikke bedst muligt, og mobiliteten på arbejdsmarkedet hæmmes.

Boligsociale opgaver forstås løst ved tiltag rettet mod de specifikke boligsociale problemer og ikke ved en generel subsidiering af dele af boligmarkedet. De centrale forslag er:

**Ejerboliger:**

- Ejendomsværdiskatten hæves over 20 år til 1,5 pct.
- Beløbsgrænsen for progressionen i ejendomsværdiskatten indekseres, så lige så mange boliger rammes af den høje 3 pct.-sats som i 2001.
- 1998-særreglerne, der giver skatterabat til ejendomme erhvervet før 1.7 1998, ophæves
- Den nuværende indefrysningsskema af grundskyld for pensionister udbredes til også at gælde ejendomsværdiskatten.

**Privat udlejningsejendom:**

- Huslejeafkasttællingen liberaliseres over 20-30 år. Den derved skabte kapitalgevinst for udlejer beskattes. Lejeboligens særlige karakteristika nødvendiggør en fortsat regulering, herunder beskyttelse af lejer mod usaglig opsigelser.
- Den skatte- og tilskudsmæssige favorisering af visse dele af sektoren, herunder pensionssektoren, ophæves.

**Andelsboligen:**

- Friværdien i andelsboligen pålignes ejendomsværdiskat.
- Maksimalprisbestemmelserne for andelsboliger ophæves.

**Almen bolig:**

- De offentlige tilskud til løsning af boligsociale problemer søges givet mere målrettet uden at der nødvendigvis skal bruges færre midler.
- Der sikres bedre overensstemmelse mellem pris og kvalitet internt i sektoren, og den del af huslejen, der dækker finansieringsomkostningerne, reguleres med den årlige prisstigningstakt.
- Huslejen i den almene boligsektor skal i højere grad afspejle markedsvilkårene. I den forbindelse ophæves skattefritagelsen

Forslagene skal indføres over en lang årrække for at sikre, at beboerne kan tilpasse sig de ændrede økonomiske vilkår.

**1.7.4 Boligsikring**

Fremover skal kun børnefamilier kunne modtage boligsikring. Minimums-eigenbetalingen for disse familier hæves fra 1.640 kr. til 2.500 kr. pr. måned (2005-niveau).

Den indkomstafhængige aftrapning af boligsikring ændres, så enlige forsørgeres incitament til selvforsørgelse styrkes: Indkomstgrænsen, hvor aftrapningen sætter ind, rykkes udad til 170.000 kr. pr. år. Til gengæld hæves aftrapningsprocenten fra 18 til 30 pct. Konsekvensen er en omfordeling af støtte fra parfamilier med lave indkomster til enlige forsørgere.

**1.7.5 En målrettet børnecheck**

Den samlede offentlige udgift til børnefamilieydelsen (børnechecken) er i 2005 knap 13 mia. kr. Satsen for ydelsen aftrappes med børnenes alder. Forskellen i satserne afspejler forskelle i forældrenes dagpasningsudgifter på forskellige alderstrin ved indførelsen. Imidlertid er forældrebetalingen efterfølgende sænket. Hertil kommer, at alle andre udgifter (til eksempelvis mad, tøj, fritidsinteresser) vokser med barnets alder. Derfor er der ingen begrundelse for at opretholde forskellige satser.

Samtidig er børnefamilieydelsen ikke en særlig målrettet måde at bruge ressourcer på børnefamilierne. En øget målretning i form af indkomstafhængighed er ikke fornuftig, fordi dette, uanset indretningen, indebærer en forøgelse af den sammensatte beskatning af børnefamiliernes arbejdskraft med deraf følgende negative arbejdsudbudsvirkninger.

Derfor foreslås det i stedet at målrette en del af de nuværende udgifter til børnefamilieydelsen til børnefamilierne ved at fjerne forældrebetalingen for offentlig dagpasning af børn på 0.-3. klassetrin. Det giver mulighed for at integrere den egentlige skoledag og skolepasningen og dermed udvide skoledagen for børnene på disse klassetrin. Med en længere skoledag,

som integrerer undervisningstiden og pasningstiden, bliver der mulighed for en bedre balance imellem læring, leg og fysisk udfoldelse.

En sænkelse og harmonisering af børnefamilieydelsens satser til årligt 7.000 kr. pr. barn, uanset alder giver en besparelse på ca. 4,5 mia. kr., hvilket kan finansiere forslaget om en obligatorisk og gratis længere skoledag for børnene i 0.-3. klasse.

### **1.8 Indsatsområde 5: Et samfund med tidssvarende velfærdsservice**

Den offentlige sektor spiller en central rolle både i kraft af det sikkerhedsnet, der udspændes for borgerne via forskellige sociale ydelser, og det tilbud af velfærdsservice, der stilles overvejende gratis til rådighed for befolkningen. Finansieringen sker via generel beskatning. Denne struktur rejser en række spørgsmål. Hvilke opgaver skal den offentlige sektor løse og på hvilket niveau? Er det muligt at ændre på finansieringen via brugerbetaling eller private forsikringsordninger? Kan den offentlige sektor gøres mere effektiv, så de samme opgaver kan løses ved et mindre ressourceforbrug, eller kan man få mere kvalitet for det samme ressourceforbrug?

Behovet for velfærdsservice vil være stigende. Den demografiske udvikling med flere ældre og færre erhvervsaktive forventes i sig selv at forårsage et udgiftspres på omkring 87 mia. kr. frem mod 2040, jf. tabel 1.1. Velfærdsservice sørger for godt halvdelen af dette udgiftspres.

**Tabel 1.1: Mervækst i offentlige udgifter i forhold til BNP-udvikling og bidrag fra velfærdsservice hertil i perioden 2003-2040, mia. kr.**

Mervækst i offentlige udgifter ift. BNP-udvikling	87
Heraf individuel velfærdsservice	48
Heraf:	
Daginstitutioner	0
Uddannelse	5
Sundhedsvæsen	32
Plejehjem og hjemmehjælp	11

Kilde: Kapitel 14.

Derudover må der forventes en stigende efterspørgsel i takt med den generelle velstandsstigning. Samtidig vil den teknologiske udvikling – især på sundhedsområdet – løbende flytte grænserne for, hvad der er muligt og dermed også forventningerne til kvaliteten af den offentlige opgaveløsning. Dette pres bliver ikke mindre af, at adgangen til information om behandlingsmuligheder mv. – også via udlandet – bliver lettere tilgængelig for befolkningen blandt andet via internettet.

Det særlige ved offentlige velfærdsservice er, at brugen er frakoblet betalingen. Dette er et centralt element i de universelle velfærdsordninger, men det betyder, at der ikke er nogen automatisk kobling mellem efter-

spørgselsønsker og finansieringsbidrag/betaling. Øget velfærdsservice skal skattefinansieres.

De stigende ønsker og behov for velfærdsservice i befolkningen rejser det problem, at skattefinansieringen medfører forvridningstab som følge af, at beslutninger om for eksempel arbejde, opsparing og tilbagetrækning påvirkes af skattens niveau.

Givet problemerne med skattefinansiering kan man alternativt overveje øget egenbetaling – når efterspørgslen er der, må der også være en betalingsvillighed? Dette er en oplagt mulighed, hvor bidragene kan individualiseres som f.eks. ved pensionsopsparing. Den enkelte opfatter ikke pensionsbidrag som en skat – grunden er, at bidraget tilskrives en individuel konto. Problemet er, at det ikke alene er et spørgsmål om betalingsvillighed, men også betalingsevne. Øget egenbetaling vil derfor typisk have fordelingspolitiske konsekvenser som går imod udgangspunktet om, at alle skal have lige og fri adgang til bestemte typer af velfærdsservice. Brugerbetalingens betydning for efterspørgsel efter velfærdsservice og finansieringsbidraget skal derfor afvejes over for fordelingskonsekvenserne.

Bedre helbredstilstand kan potentielt begrænse stigningen i de offentlige serviceudgifter, men vurderes maksimalt at kunne reducere udfordringen for velfærdsservice med 6 mia. kr., nemlig fra 48 til 42 mia. kr., jf. tabel 1.2. Dermed er der altså ikke tale om, at en mulig forbedring af helbredstilstanden i sig selv kan fjerne udfordringen for finansieringen. Det hænger sammen med, at den bedre helbredstilstand blot kan føre til en udskydelse af udgifterne, men det grundlæggende problem med flere ældre og færre erhvervsaktive ændres ikke.

Antagelsen vedrørende det velstandsdrevne efterspørgselspres har stor betydning for resultatet af fremskrivningen. Fremskrivningen er baseret på, at efterspørgslen efter velfærdsydelser følger med udviklingen i indkomst. Det vil sige, at en stigning i indkomst på 1 pct. antages at give anledning til en stigning i efterspørgslen på ligeledes 1 pct.

En hastigere udvikling i efterspørgsel end i indkomst vil forøge finansieringsklemmen. Dette er det såkaldte velstandsdilemma. Hvis det eksempelvis antages, at efterspørgslen efter velfærdsservice stiger med 1,05 pct., når indkomsten stiger med 1 pct., stiger mervæksten i udgifterne til velfærdsservice i forhold til BNP-udviklingen fra 48 til 63 mia. kr. Selv en ganske beskeden ændring i den forudsatte antagelse afstedkommer altså en stigning i den samlede udfordring på omkring 30 pct. Dermed kan velstandsdilemmaet vise sig at bidrage betydeligt til finansieringsklemmen for fremtidens velfærdssamfund. Omvendt kan en tilsvarende reduktion i efterspørgselspresset reducere udfordringen til 33 mia. kr., hvilket dog ikke anses for særligt sandsynligt.

**Tabel 1.2: Bidrag til mervækst i offentlige udgifter fra velfærdsservice ved ændrede antagelser, mia. kr.**

Grundforløb	48
Helbred:	
Bedre helbredstilstand	42
Efterspørgsel:	
Mindre efterspørgselspres for velfærdsservice	33
Større efterspørgselspres for velfærdsservice	63
Mindre efterspørgselspres i sundhedsvæsen	43
Større efterspørgselspres i sundhedsvæsen	54
Teknologi:	
Lavere teknologibidrag, sundhed, historisk DK	29
Højere teknologibidrag, sundhed, OECD gnst.	75
Lavere teknologibidrag, hospitaler, historisk DK	34
Højere teknologibidrag, hospitaler, OECD gnst.	72

Kilde: Kapitel 14.

Hvis efterspørgselspresset kun ændrer sig i forhold til sundhedsvæsenet og ikke de øvrige velfærdsserviceområder bliver virkningen mindre. Hvis efterspørgslen ændrer sig med 1,05 pct. når indkomsten ændrer sig med 1 pct. øges udfordringen således fra 48 til 54 mia. kr., hvilket svarer til godt 10 pct. Omvendt kan et tilsvarende mindre efterspørgselspres i sundhedsvæsenet reducere udfordringen til 43 mia. kr.

Endelig skal det fremhæves, at fremskrivningen også er forholdsvis følsom over for antagelsen vedrørende den teknologiske udvikling i sundhedsvæsenet. Fremskrivningen bygger på, at teknologien fremover hverken bidrager til besparelser eller yderligere udgifter, men yder et bidrag til udgifterne på nul.

Følsomhedsberegningerne viser, at det centrale spørgsmål under et meget bredt sæt af forudsætninger er, om det underliggende pres bliver stort eller knapt så stort, og ikke om der i det hele taget vil være et sådant pres. Det er nemlig indiskutabelt.

### 1.8.1 Brugerbetaling for lægebesøg og hospitalsbenyttelse

Velfærdskommissionen anbefaler at indføre brugerbetaling på besøg hos praktiserende læge, special- og vagtlæge samt ambulans behandling og indlæggelse på sygehus. Beløbene skal være beskedne, men alligevel er målet at bidrage til finansieringen af sundhedsvæsenet, som står over for en betydelig udfordring i de kommende år med hensyn til finansiering. Samtidig kan vi få rettet op på det forhold, at der i Danmark kun er brugerbetaling på visse sundhedsydelser, og at denne forskel i højere grad forekommer at skyldes historiske tilfældigheder end bevidst planlægning.

Derudover foreslås det at lade den maksimale årlige betaling være 1 pct. af brugerens indkomst. Hensigten med dette forslag er at få en mere ligelig fordelingsvirkning ved at gøre loftet højere for de højeste indkomster.

**Tabel 1.3: Forslag til brugerbetalingsgebyr for sundhedsvæsenet**

<b>Ydelse</b>	<b>Kr.</b>
Praktiserende læge	
Konsultation	75
Telefon- og e-mail-konsultation	20
Besøg	150
Vagtlæge	
Konsultation	100
Tlf.konsultation m. besøg	20
Tlf.konsultation uden besøg	50
Besøg	150
Speciallægebesøg	100
Skadestuebesøg	150
Ambulant besøg	125
Sygehusindlæggelse, pr. døgn	50
Maksimal årlig betaling, andel af indkomst	1 pct.

Kilde: Kapitel 15.

Det er vigtigt, at administrationen af brugerbetalingen bliver så enkel og billig som muligt, så det beskedne provenu ikke modsvares af tilsvarende administrationsomkostninger. Administrationen af brugerbetaling foreslås opbygget omkring sygesikringskortet, der allerede i dag anvendes ved patientens kontakt til sundhedssystemet.

### 1.8.2 Brugerbetaling for hjemmehjælp

Velfærdskommissionen foreslår, at alle uanset indkomst pålægges brugerbetaling for den første times praktisk hjemmehjælp i hver måned, men at personer med høj indkomst kan komme til at betale for flere end den ene hjemmehjælpstime op til et loft på 5 timer pr. måned.

Den samlede finansiering fra forslaget skønnes at udgøre omkring 1,3 mia. kr., hvilket skønnes at stige til ca. 1,8 mia. kr. i 2040. Finansieringen skyldes såvel et bidrag fra besparelsen ved færre brugere som provenuet fra brugerbetalingen.

### 1.8.3 Udskrivning af sundhedsskat hos regioner

Strukturreformen betyder, at det nye sundhedsbidrag skal opkræves af staten, mens regionerne har ansvar for at fastlægge udgifterne til sundhedsvæsenet. Dette bryder med et grundlæggende princip om, at ansvaret for finansiering og udgiftsniveau bør være samlet på samme sted. Ellers bliver det uklart for vælgerne, hvortil man skal rette en eventuel utilfredshed med sundhedsvæsenets standard. Hvis standarden eksempelvis anses for at være for lav, kan det jo enten skyldes, at finansieringen er for beskednen, eller at ressourcerne ikke anvendes optimalt. Og dermed bliver det vanskeligere for vælgerne at gøre de rette politikere ansvarlige.

Velfærdskommissionen opfordrer derfor til, at udskrivningen af sundhedsbidraget flyttes til regionerne, så ansvaret for finansiering og udgifter bliver samlet.

#### **1.8.4 Kvalitet og effektivitet i den offentlige service**

Det overordnede mål for den offentlige sektor er, at offentlige opgaver løses på en måde, der skaber den bedst mulige kvalitet for borgerne og skatteyderne for de afsatte midler.

Personligt nærvær og engagement er for en række opgaver i den offentlige servicesektor af langt større betydning for at skabe tilfredsstillende løsninger end f.eks. udviklingen af ny teknologi. Det gælder eksempelvis for mange af de opgaver, skolelærere, sygeplejersker og hjemmehjælpere udfører. Derfor er det ikke realistisk - eller ønskeligt - at opnå samme produktivitetstigninger inden for mange serviceopgaver som inden for eksempelvis traditionel vareproduktion i landbrug og industri. Men det må ikke blive en sovepude for ikke vedvarende at vurdere, om de offentlige opgaver løses effektivt og bedst muligt.

Muligheder for velstands- og velfærdsforbedringer opstår netop i kraft af, at offentlige opgaver kan løses med en mindre indsats af arbejdskraft. Denne arbejdskraft kan så anvendes på andre områder i samfundet. Det vil også give muligheder for at opnå en tilfredsstillende offentlig service for færre omkostninger og dermed bidrage til at dæmpe væksten i de offentlige serviceudgifter.

Velfærdskommissionen har ikke haft de tids- og ressourcemæssige rammer til at foretage en grundig og systematisk afdækning af det fulde potentiale for øget kvalitet og effektivitet og en bedre ressourceanvendelse i den offentlige sektor. Men vi ønsker at pege på nogle generelle forhold og muligheder, som kan benyttes for at sikre en bedre og mere effektiv opgaveløsning i den offentlige sektor.

Kommissionens udgangspunkt er, at det er vigtigere, hvordan opgaven løses, end hvem der løser den. For velfærdssamfundet er det lige meget, om opgaverne løses inden for den offentlige sektor, af private leverandører eller ved et samspil mellem de to. Bare opgaven løses tilfredsstillende og effektivt.

Organiseringen og finansieringen af velfærdsopgaver er fastsat fra politisk side. Derfor er det politiske system i en bestillerrolle i forhold til de offentlige institutioner, som udfører de bestilte opgaver. Der er et generelt behov for at definere nogle klarere roller for dem, der bestiller opgaven og dem, der udfører opgaven. Det politiske system skal have bedre muligheder for at kontrollere, hvor godt en opgave bliver løst.

Med dette udgangspunkt stilles en række forslag til mere systematisk vurdering og opfølgning på offentlig aktiviteter. Det forudsætter en generelt klarere adskillelse af bestiller- og udførrollerne – også når udførrollen er henlagt til den offentlige sektor. Det stiller krav til ledelsen og til de ledelsesværktøjer, der skal være til rådighed.

Hensigten med disse tiltag er at få mere fokus på kvalitet og kvantitet i de udførte opgaver set i sammenhæng med ressourceforbruget. Dette muliggør en mere klar politisk stillingtagen og prioritering. Formålet er ikke at skabe yderligere administrativt tunge systemer, men at udvikle styringsinstrumenter, så den offentlige sektor kan koncentrere sig om sine kerneopgaver og udføre dem bedst muligt.

Der stilles en række konkrete forslag til udviklingen af den offentlige sektor:

- De enkelte delsektorer for velfærdsservice skal regelmæssigt have et struktureftersyn med henblik på løbende at forny lovgivning, styring, overenskomster, institutionsstruktur samt brugen af private og offentlige leverandører.
- De statslige og kommunale myndigheder skal udvikle kvantitative mål, der synliggør aktiviteter, resultater og forbrug af ressourcer hos alle leverandører af offentligt finansieret velfærdsservice. Disse mål skal danne grundlag for den enkelte leverandørs årsrapport.
- Der skal stilles klare resultatkrav til lederne af de offentlige institutioner, som leverer velfærdsservice. Resultatkravene skal understøttes af ledernes aflønnings- og ansættelsesforhold.
- Det kommunale tilskuds- og udligningssystem bør i højere grad fremme effektiviteten i kommunernes opgaveløsning. Det kan ske ved, at det årlige statstilskud til kommunerne gradvist sættes ned, så kommunerne har en tilskyndelse til løbende at effektivisere opgaveløsningen. På udvalgte områder kan kommunernes effektivitet endvidere indgå blandt kriterierne i tilskuds- og udligningssystemet, så de effektive kommuner belønnes.

### 1.8.5 Forsikringsløsninger

Et væsentlig formål for velfærdssamfundet er at udspænde et sikkerhedsnet for alle borger i relationer til hændelser, der kan påvirke arbejdsevne, heldbred m.m.. En sådan (implicit) forsikring, jf. Velfærdskommissionen (2004), er ønskelig for de fleste og giver samtidig en politisk ønskelig fordeling af forsørgelsesmuligheder. Det primære mål for velfærdssamfundet er at sikre forsikringsdækningen, dvs. det offentliges interesse er knyttet til det overordnede ansvar for, at alle er dækket rimeligt ind. Dette rejser et spørgsmål om indretningen af den implicite forsikring i velfærdssamfundet og muligheden for i højere grad at basere denne sikring på private forsikringsløsninger, eventuelt obligatoriske. Et hovedtema for denne debat er, i

hvilket omfang man kan få en bedre balance mellem incitament og forsikring. Den offentlige implicitte forsikring giver en god risikodækning for alle, men har i kraft af skattefinansieringen et problem i forhold til at forvræde incitamentsstrukturen.

Privat etableres forsikring via forsikrings- og kapitalmarkedsprodukter i form af kontrakter betinget på givne udfald eller via kapitalmarkedernes mulighed for forbrugsudglatning (risikoafdækning) over tid. De private forsikringsmuligheder eksisterer i samspil med den sikring, velfærdssamfundet skaber.

Alle forsikringer har et kollektivt element. Det indtræder pr. definition, når risiko-spredning etableres og dermed skaber omfordeling (fra de "heldige" til de "uheldige"). Der er to afgørende forskelle mellem den implicitte forsikring via velfærdsordninger og de eksplicitte private forsikringer, nemlig deltagelsesbeslutningen og finansiering. I forhold til deltagelsesbeslutningen gælder, at den implicitte forsikring er automatisk og obligatorisk, mens tegning af privat forsikring afhænger af betalingsvilje og evne. Finansieringen sker for den offentlige forsikring indirekte via generel beskatning, og der er derfor en afkobling af betaling og rettighed. For privat forsikring er der en direkte sammenhæng mellem betaling og rettighed, dvs. agenter med modvilje mod at løbe en risiko er villige til at indgå kontrakter, der ex post implicerer omfordeling. Forskellen med hensyn til deltagelse og finansiering gør, at fordelingsprofilen af offentlig implicit og privat forsikring er meget forskellig. Til gengæld har den offentlige forsikring et forvrængningsproblem, jf. ovenfor, i kraft af afkoblingen af rettigheder og finansiering.

Velfærdskommissionen anbefaler, at den kollektive implicitte forsikring via velfærdsordninger og det sociale sikkerhedsnet bevares. Dette vil på nogle områder betyde, at der enten ikke eller kun meget marginalt vil være private forsikringsløsninger. På andre områder vil der fortsat være en markedsdrevet vækst i private forsikringsløsninger, sådan som det er set på f.eks. sundhedsforsikringer og ledighedsforsikringer. Dette hænger blandt andet sammen med, at de private forsikringsløsninger muliggør tilpasninger til den enkeltes situation, dvs. risikoeksponering og modvilje mod at løbe en sådan risiko.

På andre områder kan det være hensigtsmæssigt med obligatoriske private forsikring. I kraft af det obligatoriske element er velfærdssamfundets interesse i relation til at sikre dækning for alle borgere tilgodeset. Ved at gøre forsikringen obligatorisk kan man på nogle områder knytte finansieringen direkte til de begivenheder, der forsikres i forhold til. Alternativt ved offentlig finansiering deles ansvar og finansiering i princippet med alle. I situationer, hvor en klare identifikation af skadevolder er mulig, kan det være mere hensigtsmæssigt at etablere en obligatorisk privat forsikring, idet man derved knytter finansieringen til potentiel skadevolder. Dette kendes allerede fra f.eks. ansvarsforsikringer for biler og arbejdsskadefor-

sikringer for virksomheder. Obligatoriske ordninger har således til hensigt at flytte ansvar og finansieringen over på potentiel skadesvolder. Med den nuværende indretning er det imidlertid begrænset, hvor meget de obligatoriske ordninger aflaster de offentlige systemer.

I en række situationer rejser dette et spørgsmål om samspillet mellem den implicitte offentlige forsikring og den private forsikring - forhold, der rejser en række principielle spørgsmål af stor betydning. Et relevant område i forhold til arbejdsskadesloven er erstatningsansvarsloven. Her er der et samspil mellem fire parter – borgeren, virksomheder, forsikringsselskaber og det offentlige. Problemet opstår, da den offentlige sikring er for alle og i sit udgangspunkt etablerer en sikring af et forsørgelsesgrundlag i form af løbende udbetalinger (indkomsterstatning). Såfremt denne sikring udløses under alle omstændigheder, og den private forsikring giver et tillæg i forhold hertil, er der to principielle spørgsmål. Den ene er i relation til den dækning, skadesudsatte kan få, herunder spørgsmålet om ”overkompensation”, og den anden er, om man reelt ikke får tilstrækkeligt ansvar og finansiering flyttet over på i første omgang forsikringsselskaber og i sidste ende virksomhederne med et ansvar for, at situationen kan opstå. Området er kompliceret, idet der også er et samspil med skattereglerne i og med, at der i nogle situationer er mulighed for at vælge om den private erstatning skal udbetales som en løbende ydelse eller en engangsydelse (kapitalisering).

Velfærdskommissionen foreslår implementering af nogle principper der på disse områder sikrer, at der sker en reel overførsel af det fulde ansvar og finansiering til forsikringsselskaber og virksomheder, samtidigt med at det offentlige bidrag ikke må resultere i overkompensation.

Principperne kan opsummeres på følgende måde:

Erstatninger for tabt erhvervsevne er skattepligtig indkomst på lige fod med den arbejdsindkomst, som erstattes – uanset om erstatningen tager form af et engangsbeløb eller løbende ydelser.

Erstatninger, der har til formål at kompensere en indkomststrøm, skal som hovedregel udbetales som løbende ydelse.

Private, lovpligtige erstatninger går forud for den offentlige sikring og skal derfor modregnes i de offentlige ydelser og tilskud.

Velfærdskommissionen foreslår derfor:

- Harmonisering af beskatningsregler for erstatninger for erhvervs-  
evnetab.
- Begrænset adgang til kapitalisering af lovpligtige erstatninger.

- Lovpligtig indkomsterstatning går forud for offentlig indkomsterstatning og skal derfor modregnes i offentlig overførselsindkomst eller løntilskud.

Offentlig modregning i erstatninger for tabt erhvervsevne vil begrænse den samlede udbetaling til personer med arbejdsskader. Forslaget om modregning vedrører kun erstatning for tabt erhvervsevne og *ikke* erstatning for varige men som følge af arbejdsskader eller andre former for erstatninger fra arbejdsskadeforsikringen. Modregningen skal sikre koordination mellem to forsikringer, der har til formål at skabe indkomsterstatning over tid som kompensation for tabt arbejdsindkomst.

### 1.9 Samlede effekter af forslagene

I de kommende år ændres befolkningens sammensætning sig således, at arbejdsstyrken vil være gradvist faldende frem mod 2040, og antallet af pensionister vil være voksende i samme periode. Andelen af befolkningen i beskæftigelse vil derfor være faldende.

En vigtig makroøkonomisk målsætning med Velfærdskommissionens forslag er, at gradvise reformer skal sikre, at beskæftigelsens andel af befolkningen ikke falder. Samtidig skal reformerne være med til at sikre, at beskæftigelsen har en tilstrækkelig høj kvalitet til, at Danmark også i fremtiden kan forblive et land med en høj materiel velstand.

Det har endvidere været en central overvejelse bag forslagene, at reformerne på den ene side skal annonceres i så god tid, at befolkningen har mulighed for i tide at indrette sig efter dem. På den anden side er det vigtigt, at reformerne ikke kommer for sent. For at reducere denne risiko er det en målsætning, at reformerne gradvist får virkning således, at de afbøder det forventede fald i arbejdsstyrken og beskæftigelse.

Som en anden central makroøkonomisk målsætning skal Velfærdskommissionens forslag sikre, at det fremtidige velfærdssamfund kan finansieres. Det er forudsætningen for, at velfærdssamfundet kan skabe den nødvendige tryghed for borgerne. Forslagene skal sikre, at den offentlige økonomi både på kort og på længere sigt udvikler sig i en fornuftig retning.

Det er en målsætning for Velfærdskommissionen, at forslagene har en balance også på tværs af generationer. Nulevende generationer skal ikke spare op for, at fremtidige generationer kan have et længere otium. Omvendt skal fremtidige generationer ikke finansiere nutidens velfærd ved at der i dag optages offentlig gæld.

Velfærdskommissionen foreslår derfor en række forslag, der på den makroøkonomiske side sigter mod en meget simpel regel for den mellemfrie tilrettelæggelse af den økonomiske politik. Den nuværende plan for

gældsafviklingen fastholdes indtil nettogælden er afviklet. Når den offentlige sektor er gældfri, skal den mellemfristede økonomiske politik tilrettelægges således, at det over f.eks. en ti-årig periode sikres, at den offentlige sektor forbliver gældfri. En sådan simpel tilrettelæggelse af den mellemfristede økonomiske politik forudsætter langsigtede reformer, der sikrer den fornødne stigning i beskæftigelsen til at modvirke de demografiske forandringer. Planerne skal derfor baseres på vedtagne reformer.

Det er også en vigtig målsætning for Velfærdskommissionen, at reformerne gennemføres i den rigtige rækkefølge. Reforme, der øger købekraften i samfundet, skal gå hånd i hånd med reforme, der øger arbejdsudbuddet. Ellers risikerer reformerne at føre til unødigt pres på arbejdsmarkedet.

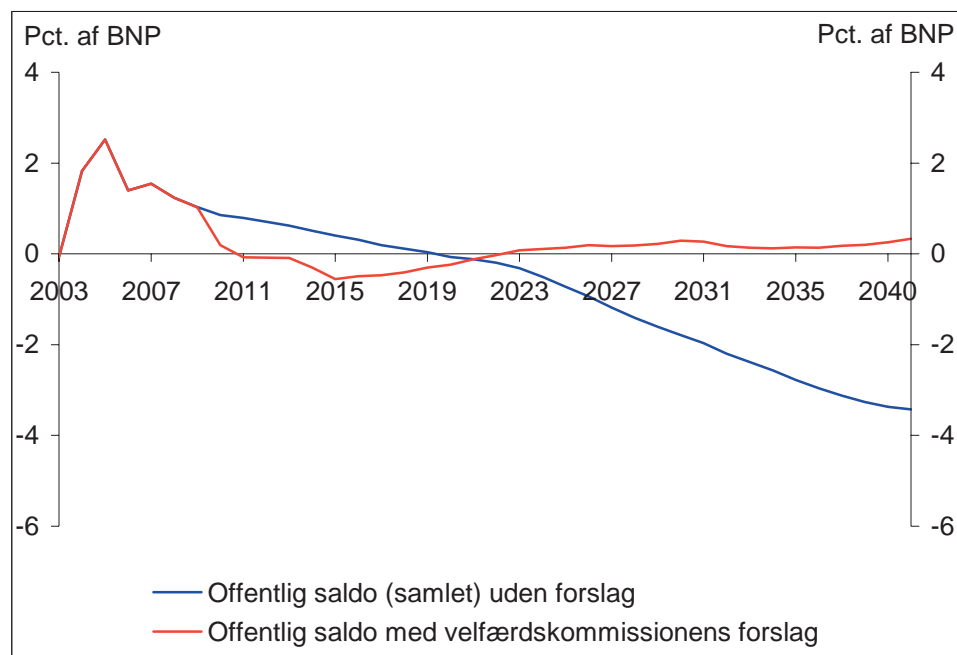
Samtidig skal rækkefølgen af reformerne sikre, at der ikke opstår uhenigtsmæssige virkninger for den enkelte. Det har derfor været centralt for Velfærdskommissionen, at timingen i for eksempel de foreslåede skatteomlægninger er sådan, at lempelserne ikke kommer efter stramningerne. Derved sikres, at den enkeltes gevinster ved omlægningen kommer senest samtidig med den enkeltes tab på omlægninger. På denne måde gøres også den enkeltes økonomi robust over for de foreslåede omlægninger.

Velfærdskommissionen vurderer, at forslagene samlet vil føre til, at beskæftigelsen vil være ca. 225.000 højere i 2040, end den ville have været uden forslagene. Det er en markant forbedring, som vil skabe et solidt grundlag for at gøre noget mere for dem, som er svage og udsatte. Høj beskæftigelse er forudsætningen for øget solidaritet.

Alle aldersgrupper på arbejdsmarkedet vil opleve højere beskæftigelse: De unge, fordi flere får en uddannelse og gennemfører uddannelsen hurtigere. De ældre, fordi udfasningen af efterlønnen og den gradvise stigning i folkepensionsalderen, vil bevirke, at flere ældre vil være på arbejdsmarkedet i længere tid. Og på alle alderstrin vil det gælde, at den markante lempelse af skatten på arbejde, det højere uddannelsesnivea og den bedre og mere intensive indsats for at bringe mennesker uden for arbejdsmarkedet i arbejde vil øge beskæftigelsen.

Den højere beskæftigelse vil sikre, at velfærdssamfundet får et solidt finansieringsfundament. Den underliggende tendens til systematiske underskud vil forsvinde, og der er skabt grundlag for balance på de offentlige budgetter i fremtiden. Velfærdssamfundets finansieringsgrundlag bliver robust.

Der vil være overskud på de offentlige budgetter, indtil den offentlige gæld er bragt ud af verden. Derefter vil det offentlige budget – i store træk – balancere hvert år, jf. figur 1.6. Der er ingen grund til at opbygge en større formue i den offentlige sektor.

**Figur 1.6: Offentlig saldo med og uden Kommissionens forslag**

Kilde: Kapitel 18.

Beregningerne tager udgangspunkt i, at velfærdssamfundets tilbud på alle øvrige områder, end der hvor Velfærdskommissionen stiller forslag, er som i dag. Det betyder blandt andet, at alle har adgang til stort set samme offentlige serviceydelser som i dag, og at modtagere af overførselsindkomster får del i velstandsstigningen på lige fod med andre.

Derudover er det forudsat, at vi arbejder det samme antal timer hen over året, at befolkningens uddannelsesnivea vil vokse, og at personer med længere uddannelser trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet end f.eks. ufaglærte.

Men der er ikke taget højde for, at fremtidige generationer kan ønske sig en anden indretning af velfærdssamfundet end den, vi kender i dag. Der er god grund til at tro, at fremtidige generationer – i takt med at de bliver mere velstående – vil ønske eksempelvis nye og bedre typer velfærdsydelser, flere fridage eller lavere ugentlig arbejdstid. Sådan har tidligere og nuværende generationer under alle omstændigheder ønsket det.

Hvis det er tilfældet, skal der gennemføres flere reformer hen ad vejen. Men det må være op til fremtidige generationer selv at finde finansiering af deres nye ønsker. Velfærdskommissionens forslagspakke betyder, at der ikke efterlades ufinansierede regninger til vore børn og børnebørn. På den måde får de frihed til at træffe de valg, de finder bedst.

De præsenterede forslag skal opfattes som et sammenhængende bud på reformer. Forslagene sikrer et finansieringsgrundlag for fremtidens vel-

færdssamfund samtidigt med, at de understøtter dynamik, udvikling og social balance.

I sammensætningen af forslagene er der derfor taget højde for, at de skattelettelser, der skal give dynamik og gøre os konkurrencedygtige er finansieret af andre forslag. Det samme gælder for de forslag, der skal øge kvalifikationerne blandt dem, der står uden for arbejdsmarkedet og de forslag, som styrker indsatsen over for de økonomisk svageste ældre i fremtiden.

Det ene forslag kan ikke ses uafhængigt af de øvrige. Nogle forslag vil bidrage med finansiering. Og andre vil medføre større offentlige udgifter.

Derfor siger det næsten sig selv: Hvis man vælger mindre vidtgående reformer på områder, som bidrager med finansiering, er der færre kroner at gøre godt med i forhold til de forslag, der koster penge.

## Bilag 1: Samlet liste over Velfærdskommissionens forslag

Røde tal i parentes angiver forslaget nummer i debatoplægget *Fremtidens velfærd – vores valg*.

Nummer	Beskrivelse
<b>Kapitel 6: Hurtigere og bedre gennem uddannelsessystemet</b>	
6.1	Tidligere skolestart - obligatorisk børnehaveklasse med større fagligt indhold. (22)
6.2	Særlig danskundervisning for indvandrere og efterkommere (22)
6.3	Flere sikre læsere i en tidlig alder (fremrykket specialundervisning mv.) (22)
6.4	Obligatorisk lektiehjælp for elever med særlige behov.
6.5	Heldagsskolen indføres for de 6-9-årige. (Finansieret ved en omlægning af børnefamilieydelsen). (22, 29)
6.6	Specialisering af læreruddannelsen med henblik på forbedret indlæring
6.7	Styrket evalueringskultur (tests, obligatoriske afgangsprøver).
6.8	Bedre vejledning i praktikpladssøgning.
6.9	Forældrekurser om det danske uddannelsessystem.
6.10	Måltretning af 10. klasse mod de svageste elever. (1)
6.11	Arbejdsgivernes Elevrefusion skal bruges mere offensivt for at skaffe praktikpladser. (21)
6.12	SU-omlægges, så tidlig studiestart ved videregående uddannelse belønnes. Fjurreåret omlægges til lån for studerende, der begynder videregående uddannelse mere end 3 år efter afslutningen af studiekompetencegivende uddannelse. (2,3)
6.13	Studerende der afslutter bachelor-uddannelser får udbetalt uforbrugte SU-klip. (4)
6.14	SU til hjemmeboende personer i ungdomsuddannelse (café-penge) afskaffes.
6.15	SU på afsluttende del af de lange videregående uddannelser omlægges til lån. Lånet afdrages i 10 lige store årlige rater inden for de første 15 år efter afslutningen af kandidatuddannelsen. I takt med betalingen af afdrag på lånet ydes et tilsvarende nedslag i skattebetalingen. (24)
6.16	Der indføres brugerbetaling på afsluttende del af de lange videregående uddannelser. Brugerbetalingen fastsættes til 15.000 kr. pr. semester. Der stilles en lånefacilitet til rådighed til finansiering af brugerbetalingen. Lånet afdrages i 10 lige store årlige rater inden for de første 15 år efter afslutningen af kandidatuddannelsen. I takt med betalingen af afdrag på lånet, som skyldes brugerbetaling inden for normeret studietid, ydes et tilsvarende nedslag i skattebetalingen. (24)
<b>Kapitel 7: Senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet</b>	
7.1	Levetidsindeksering af folkepensionsalderen med 1 måned om året, første gang 1. oktober 2013. (5)
7.2	Levetidsindeksering af alderen for hvornår arbejdsmarkedspensioner, private pensioner mv. kommer til udbetaling uden særbeskatning, svarende til indekseringen af folkepensionsalderen.
7.3	Udfasning af efterlønsordningen. Den tidligste efterlønsalder hæves med 4 måneder om året, startende 1. januar 2009. (6)
7.4	Udfasning af fleksydelsesordningen efter samme princip som udfasning af efterlønsordningen.
7.5	Stop for tilgang til delpension fra 1. januar 2009.
<b>Kapitel 8: Modernisering af beskæftigelses- og integrationsindsatsen</b>	
8.1	Tidlig aktivering ("i gang fra start"). (7)
8.2	Pligt til uddannelse eller praktik for unge under 30 år. (7)
8.3	Ungeydelse til ledige under 30 år, der ikke har ret til dagpenge. (7)
8.4	Ny dagpengesats efter 6 måneder til ledige uden uddannelse. (8)
8.5	Basisydelse til ledige, men fortsat mulighed for dagpengeforsikring. (9)
8.6	Større statslig medfinansiering af ydelser til ledige.
8.7	Basisydelsen gøres uafhængig af samlivsform. (10)
8.8	Kortere dagpengeperiode (fra 4 år til 2½ år). (8)
8.9	Harmonisering af beskæftigelseskrav i forhold til dagpengeret.
8.10	Ophævelse af aldersrelaterede særregler for ydelsesperioden i dagpengesystemet. (11)
8.11	Forenklet beregningsgrundlag for dagpengesatsen.
8.12	Hurtigere registrering af lediges CV.
8.13	Større krav til jobsøgningsindsats og til synliggørelse af ledige job. (12)

8.14	Styrket tilskyndelse til rådighedsvurdering og jobformidling.
8.15	Automatisk sanktion ved udeblivelse fra kontaktsamtale.
8.16	Mere differentieret sanktionsstruktur.
8.17	Skærpet sanktion ved selvforskyldt ledighed.
8.18	Omskolingsmulighed for dagpengemodtagere. (12)
8.19	Skærpet aktiveringspligt på basisydelse efter ophør af dagpengeret. (14)
8.20	Afskaffelse af aktiveringsfritagelse for 58-59 årige forsikrede ledige. (11)
8.21	Større fokus på direkte i job i den ordinære beskæftigelsesindsats.
8.22	Fortsat kontanthjælp under revalidering.
8.23	Ret og pligt til en social indsats. (14)
8.24	Bedre muligheder for indvandring af personer med kvalifikationer til at klare sig på det danske arbejdsmarked. (25,26)
8.25	Ændring af reglerne om familiesammenføring. (27)
8.26	En integrationseksamen som adgang til tidsubegrænset opholdstilladelse og kontanthjælp eller basisydelse. (28)
8.27	En styrket indsats over for nyankomne indvandrere med utilstrækkelige kvalifikationer.
8.28	Måltrettede uddannelsesforløb for indvandrere.
8.29	Rådgivning til etniske iværksættere.
8.30	Et værtsprogram for indvandrere.
8.31	En beskæftigelsesbonus målrettet mod langvarige overførselsmodtagere. (15)
8.32	En beskæftigelsesbonus målrettet mod nyankomne indvandrere. (16)
8.33	Oplæringsstillinger med indslusningsløn til personer med svage danskundskaber. (19)
8.34	Jobtilskud til oplæringsstillingerne gennem en AER-lignende ordning. (20)
8.35	En udvidelse af antallet af G-dage efter hver afskedigelse eller hjemsendelse.
8.36	Indførsel og harmonisering af G-dage for kontanthjælpsmodtagere til samme sats som dagpengemodtagere.
8.37	Måltretning af dele af den herved opnåede udgiftsreduktion til opkvalificering.
<b>Kapitel 9: Tilpasning af fleksjobsordningen</b>	
9.1	Krav om jobsøgning for personer på ledighedsydelse. (13)
9.2	Øget brug af andre aktører til at finde fleksjob.
9.3	Varighedsbegrænsning på 2½ år for ledighedsydelsen. (13)
9.4	Fleksløn for aftalte arbejdstimer og ledighedsydelse for resterende timer.
9.5	Loft over løntilskuddets størrelse.
9.6	Større kommunal medfinansiering af fleksjob.
<b>Kapitel 10: Globalisering, uddannelse og forskning</b>	
10.1	De offentlige forskningsmidler skal i de kommende år øges gradvist mod Barcelona-målsætningen.
10.2	Der skal uddannes betydeligt flere forskere.
10.3	De offentlige forskningsmidler skal anvendes til forskning af høj international kvalitet.
10.4	Samspelet mellem vidensinstitutionerne og erhvervslivet skal styrkes ved øgede bevillinger til GTS-institutterne.
10.5	Uddannelsesinstitutionerne skal pålægges et større ansvar for kvaliteten og relevansen af de uddannelser, der leveres til de studerende og samfundet .
<b>Kapitel 11: Skat og globalisering</b>	
11.1	Mellemskatten fjernes, den formelle topskattegrænse øges med godt 62.000 kr., og topskattesatsen sættes til 17 pct. (4 pct.point lavere end summen af top- og mellemskattesats i dag). (17)
11.2	Beskæftigelsesfradraget øges til 11 pct. med en maksimal skatteværdi på gennemsnitligt knap 15.000 kr. (17)
11.3	Privatpersoners afkast af opsparing beskattes mere ensartet og mere lempeligt. (23)
11.4	Selskabsskatten nedsættes fra 28 til 25 pct. Satsnedsættelsen foreslås finansieret krone for krone af erhvervslivet selv ved ophævelse af særregler og udbredelse af basen for selskabs og erhvervsbeskatningen. (23)

**Kapitel 12: Et frit og dereguleret boligmarked**

- 12.1 Ejendomsværdiskatten hæves langsomt over 20 år til 1,5 pct. Det bringer beskatningen af boliger på niveau med beskatningen af andre former for kapital. Dog bevares den nuværende progression i ejendomsværdiskatten for de ca. 5 pct. dyreste ejendomme. (17)
- 12.2 98-særreglerne, der giver skatterabat til ejendomme erhvervet før 1.7. 1998, ophæves. (33)
- 12.3 Den nuværende indefrysningsordning af grundskyld for pensionister udbredes til også at gælde for ejendomsværdiskatten. (17)
- 12.4 Huslejeafståttelsen liberaliseres over 20-30 år. Den derved skabte kapitalgevinst for udlejer beskattes. Lejeboligens særlige karakteristika nødvendiggør en fortsat regulering, herunder beskyttelse af lejer mod usaglige opsigelser. (33)
- 12.5 Den skatte- og tilskudsmæssige favorisering af visse dele af sektoren ophæves. Herunder skattefritagelsen for visse af pensionssektorens ejendomme. (33)
- 12.6 Andelsboligen pålignes ejendomsværdiskat på line med ejerboligen. (33)
- 12.7 Maksimalprisbestemmelserne for andelsboliger ophæves. (33)
- 12.8 De offentlige tilskud til løsning af boligsociale problemer søges givet mere målrettet uden, at der nødvendigvis skal anvendes færre midler.
- 12.9 Huslejefordelen i den almene boligsektor skal beskattes. (33)
- 12.10 Huslejen i den almene boligsektor skal i højere grad afspejle markedsvilkår. I den forbindelse ophæves skattefritagelsen. (33)
- 12.11 Den del af huslejebetalingen i den almene boligsektor, der modsvarer den offentlige sektors afdrag på anskaffelsestaksten, tilbagebetales til det offentlige. (33)

**Kapitel 13: Omlægning og målretning - pensionsopsparing til alle**

- 13.1 Omlægning af boligsikringen. (34)
- 13.2 Delvis omlægning af børnefamilieydelsen. (35)
- 13.3 Obligatorisk pensionsopsparing. (29)
- 13.4 Minimumskrav til livrenters andel af samlet opsparing. (30)
- 13.5 Afskaffelse af diverse særordninger for pensionister. (32)
- 13.6 Omlægning fra aldersafhængige boligtilskud til højere folkepension. (31)

**Kapitel 14: Udfordringer og løsninger for den offentlige velfærdsservice**

- 14.1 Udskrivningen af det nye sundhedsbidrag flyttes til regionerne, så ansvaret for finansiering og udgifter bliver samlet. (41)

**Kapitel 15: Brugerbetaling og forebyggelse**

- 15.1 Der skal indføres øget, men begrænset brugerbetaling på sundhedsområdet. (42)
- 15.2 Der skal indføres beskeden brugerbetaling på hjemmehjælp til praktiske opgaver. Hjælp til personlig pleje skal ikke være underlagt brugerbetaling. (43)

**Kapitel 16: Samspil mellem offentlig og privat forsikring**

- 16.1 Harmonisering af beskatningsregler for erstatninger for erhvervsvenetab.
- 16.2 Begrænset adgang til kapitalisering af lovpligtige erstatninger. (37)
- 16.3 Lovpligtig indkomsterstatning går forud for offentlig indkomsterstatning og skal derfor modregnes i offentlig overførselsindkomst eller løntilskud. (36)

**Kapitel 17: Kvalitet og effektivitet inden for den offentlige service**

- 17.1 De enkelte delsektorer for velfærdsservice bør regelmæssigt have et struktureftersyn. (38)
- 17.2 De statslige, regionale og kommunale myndigheder skal udvikle kvantitative mål (nøgletal) for at synliggøre aktiviteter, resultater og forbrug af ressourcer hos alle leverandører af offentligt finansieret velfærdsservice. (39)
- 17.3 Der skal stilles klare resultatkrav til lederne i alle offentlige institutioner, der leverer velfærdsservice. Resultatkravene skal understøttes af aflønnings- og ansættelsesforhold. (40)
- 17.4 Anvendelsen af taktstyring på sygehusområdet skal gradvist øges, men bør bygge oven på et betydeligt element af grundbevillinger.
- 17.5 De offentlige myndigheder skal forpligtes til at etablere internetbaserede sammenligningsværktøjer, som skal sikre gennemsigtighed om de enkelte leverandører og deres ydelser inden for frit valgs ordningerne.
- 17.6 Tilskuds- og udligningssystemet skal i højere grad fremme kommunernes effektivitet, f.eks. ved at det årlige statstilskud gradvist reduceres. (41)
- 17.7 Kommunerne skal kompenseres for en del af deres omkostninger ved udbud. Ordningen bør finansieres af kommunerne under ét.
- 17.8 De lovgivningsmæssige barrierer for udlicitering af enkelte driftsopgaver skal fjernes.

### Litteratur

Undervisningsministeriet (2005): *Rapport fra udvalget til forberedelse af en national handlingsplan for læsning*, København.

Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, analyserapport, København.

Velfærdskommissionen (2005a): *Fremtidens velfærd og globaliseringen*, analyserapport, København.

Velfærdskommissionen (2005c): *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*, analyserapport, København.

Velfærdskommissionen (2005c): *Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier*, teknisk analyserapport, København.

