

# Kapitel 18

## De samlede makroøkonomiske konsekvenser af forslagspakken

### 18.1 Indledning og sammenfatning

I de kommende år ændres befolkningssammensætningen. Antallet af personer i den erhvervsaktive alder falder frem mod 2040, mens antallet af pensionister vokser i samme periode. Med uændret politik vil andelen af befolkningen i beskæftigelse derfor være faldende.

En vigtig makroøkonomisk målsætning med Velfærdskommissionens forslag er netop at reducere dette fald i antallet af beskæftigede. Samtidig skal reformerne være med til at sikre, at beskæftigelsen har en tilstrækkelig høj kvalitet til, at Danmark også i fremtiden vil være 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. En reformvej, der afbøder det forventede fald i arbejdsstyrken og beskæftigelsen i de første 20 år, vurderes at afbalancere de to hensyn.

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 medvirke til, 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 gennem en offentlig gældsoptagelse.

Velfærdskommissionens samlede reformpakke er derfor udformet, så den makroøkonomisk set opfylder en meget simpel regel for den mellemfristede økonomiske politik. Den nuværende plan for gældsafviklingen fastholdes indtil nettogælden er afviklet. Derefter sikres – f.eks. over en ti-årig periode – balance på de offentlige budgetter, så den offentlige sektor forbliver gældfri. Denne simple regel for den mellemfristede økonomiske politik forudsætter langsigtede reformer, der imødegår den demografiske ud-

vikling og sikrer den fornødne stigning i beskæftigelsen. Planen forudsætter således, at reformerne vedtages inden for nærmeste fremtid.

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 polstre befolkningens privatøkonomi, så den enkelte har mulighed for at tilpasse sig de nye vilkår. Det har været centralt for Velfærdskommissionen, at timingen i f.eks. de foreslåede skatteomlægninger er sådan, at lempelserne kommer før stramningerne. Derved søges det sikret, at rådighedsbeløbet for stort set alle kategorier af beskæftigede og personer, der står permanent uden for arbejdsmarkedet, som minimum fastholdes.

Hovedresultaterne af Velfærdskommissionens samlede forslag indebærer:

- Faldet i arbejdsstyrken udskydes og reduceres. Arbejdsstyrken fastholdes på stort set samme niveau fra 2003 og frem til 2025. Der er 187.000 flere personer i arbejdsstyrken i 2040 med Velfærdskommissionens forslag end i fremskrivningen uden ændrede regler.
- Der er i 2040 ca. 225.000 flere beskæftigede personer med Velfærdskommissionens forslag end i fremskrivningen.
- Beskæftigelsesomfanget vokser i 2040 med et niveau, der svarer til 252.000 personer målt ved det gennemsnitlige arbejdsudbud i fremskrivningen.
- Den offentlige nettogæld afvikles.
- Den samlede offentlige saldo stabiliseres omkring budgetbalance.
- En tæt sammenknytning af middellevetid og pensionsalder sikrer, at de offentlige finanser bliver robuste over for ændringer i middellevetiden.

## 18.2 Beskæftigelsesvejen

Velfærdskommissionens prioritering af en øget indsats for at sikre uddannelse og beskæftigelse til flest muligt indebærer, at det er nødvendigt at sætte ind med en bred indsats.

Udgangspunktet er at forbedre indlæringen i grundskolen og at tage fat allerede i førskolealderen. Der skal gøres en særlig indsats for tosproge-

de. I løbet af en 10-årig periode er det målsætningen, at de elever, der forlader grundskolen, har et bedre udgangspunkt end i dag for at starte på en uddannelse. Det er således et mål, at den andel af en årgang, der ikke får en uddannelse, reduceres. Det er særligt vigtigt for gruppen af efterkommere, som i dag dels har en meget høj frafaldsprocent på erhvervsuddannelserne og dels udgør en voksende andel i befolkningen. Denne indsats er vigtig for den fremtidige beskæftigelse og dennes kvalitet. Men det er et langt træk. Det varer 15 år, før en årgang har været igennem det forbedrede skolesystem. Det varer derfor endnu længere tid, før indsatsen får en udbredelse, så den dækker en betydende del af arbejdsstyrken. De betydende effekter på beskæftigelsen af denne indsats ligger derfor først omkring 2030.

De, der i dag er i grundskolen, skal tilskyndes til at tage en uddannelse, til at starte tidligt på den og til at afslutte den uden unødigt forlængelse. Det betyder, at de studerende kommer tidligere ud på arbejdsmarkedet – vel og mærke med en uddannelse. En betydelig del af den forsinkelse, der i dag er i uddannelsessystemet, anvendes på ufaglært beskæftigelse. Det er ikke hensigtsmæssigt. Effekten af den tidligere studieafslutning på den samlede beskæftigelse kommer også først efter en årrække, fordi den optræder årgang for årgang i uddannelsessystemet. Det kan derfor tage op mod 10 år før dette får fuld effekt på den samlede arbejdsstyrke.

De, der i dag er i den erhvervsaktive alder, gives øgede incitamentter til beskæftigelse, dels i form af et generelt beskæftigelsesfradrag og dels ved en arbejdsmarkedsreform, der sikrer mere fokus på beskæftigelse. De beskæftigede får en lavere marginalsats af indkomst, hvilket giver bedre incitamentter til uddannelse, omstilling og mobilitet samt til at yde en ekstra indsats (øget arbejdstid, mindre ferie etc.). Skattelettelserne gives gradvist, ligesom der er en gradvis indførelse af arbejdsmarkedsreformen. Beskæftigelsesvirkningen af disse dele af reformen kommer derfor hurtigere end effekterne af uddannelsesdelen, men det må alligevel forventes, at der går en 5-6 år, før forslagene har fuld effekt.

Det sidste område, hvor Velfærdskommissionen foreslår reformer, der øger beskæftigelsen, er tilbagetrækningsalderen. Det er vigtigt for Velfærdskommissionen, at personer tæt på en tilbagetrækningsalder planlagt i tillid til de gældende regler ikke pludseligt står overfor væsentligt ændrede betingelser. Det er endvidere vigtigt for Velfærdskommissionen, at forslaget sikrer en balance, således at personer med nogenlunde samme alder har nogenlunde samme pensionsmuligheder. Derfor lægger Kommissionen vægt på, at ændringerne i tilbagetrækningsordningerne sker gradvist.

Det foreslås, at folkepensionsalderen stiger med 1 måned om året, startende i 2013. Det vil føre til en stigning i beskæftigelsen på langt sigt, men den kommer meget langsomt. Tankegangen bag dette forslag er, at det skal sikre, at fremtidige stigninger i levetiden fører til en forøgelse af både

tiden som tilbagetrukket og den periode af livet, der anvendes på arbejdsmarkedet.

Samtidig foreslås, at efterlønsalderen forøges med fire måneder om året startende i 2009. Efterlønsordningen vil være uændret for årgange født før 1948 (57-årige i dag). Endvidere vil efterlønnen være udfaset for årgange født i 1963 eller senere (42-årige i dag). Det betyder samlet set, at efterlønsperioden reduceres med 1 år hver 3. - 4. år. En stor del af den samlede pakkes umiddelbare beskæftigelsesvirkninger kommer derfor fra reduktionen i tilgangen til efterløn.

Samspillet mellem disse tiltag og den tidsmæssige effekt på beskæftigelsen er vigtig set i forhold til det gradvise fald i arbejdsstyrken frem til 2040. Effekterne på arbejdsudbuddet modvirker den underliggende demografiske tendens til et faldende arbejdsudbud.

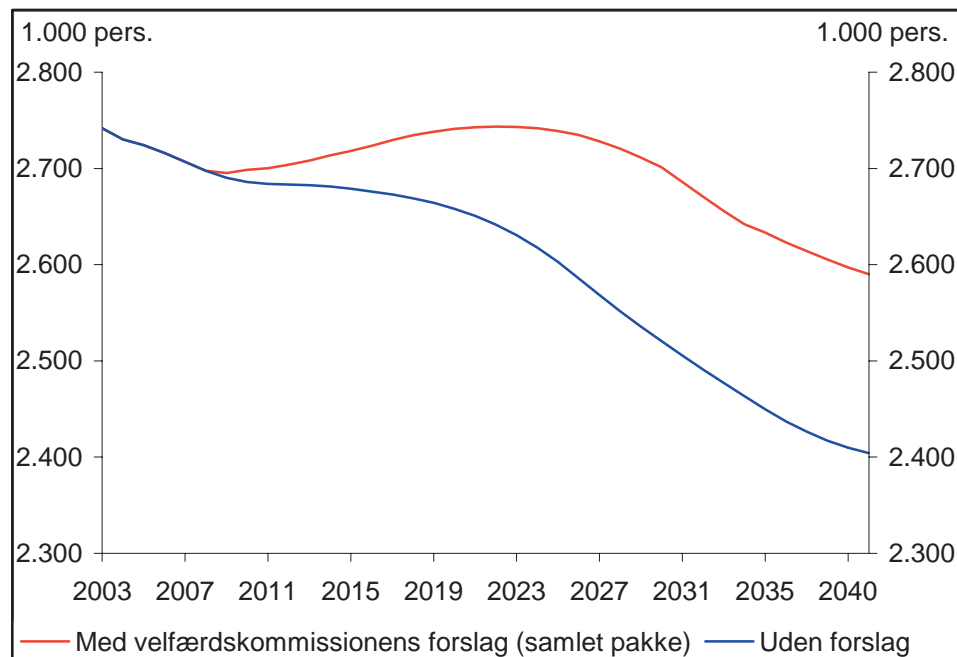
Velfærdskommissionens forslag betyder samlet set, at arbejdsstyrken vokser med 5.000 personer i 2009, jf. figur 18.1. Effekten af forslagene bliver gradvist større, og når 83.000 personer i 2020. I samme periode ville arbejdsstyrken ved fravær af reformer være faldet med 68.000 personer. På trods af Velfærdskommissionens forslag øges arbejdsstyrken derfor kun meget begrænset fra 2009 til 2020. Den samlede reformpakke er netop tilstrækkeligt til at fastholde arbejdsstyrken de næste 20 år, dvs. fastholde 2003-niveauet til omkring 2025. Herefter aftager arbejdsstyrken frem mod 2040. I 2040 er arbejdsstyrken med Velfærdskommissionens forslag 2,6 mio. personer. Det er 140.000 lavere end i 2003, men 187.000 højere end ved fravær af reformer.

Velfærdskommissionen udskyder således faldet i arbejdsstyrken med ca. 20 år. Endvidere reduceres styrken i faldet, når det sætter ind.

Den positive effekt på antallet af beskæftigede af Velfærdskommissionens forslag er større end effekten på arbejdsstyrken. Det skyldes dels, at reformforslagene vedrørende beskæftigelsesfradrag og arbejdsmarkedsreformerne herunder forkortelse af dagpengeperioden vil reducere strukturledigheden i økonomien. Og dels at indvandrerne merledighed reduceres gennem forslagene til integrationseksamen, ændrede betingelser for indvandring (pointsystem) og de øvrige integrationstiltag. Faldet i strukturledigheden fører til, at antallet af beskæftigede personer forventes at vokse med 226.000 personer frem til 2040, som følge af Velfærdskommissionens forslag.

Samtidig betyder særligt skattereformen og forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget, at arbejdsudbuddet målt i timer påvirkes i positiv retning. Måles effekten på beskæftigelsesomfanget ved den gennemsnitlige arbejdstid i fremskrivningen uden forslag, svarer stigningen til en forøgelse af beskæftigelsen på 252.000 personer.

**Figur 18.1: Udviklingen i arbejdsstyrken med og uden Velfærdskommissionens forslag**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Timing i påvirkningen af arbejdsstyrke og beskæftigelse er vigtig for den samlede virkning på arbejdsmarkedet og den overordnede reformstrategi. Hvis enkelte elementer tages ud af det samlede forslag, er der risiko for, at såvel effekterne for den enkelte som for samfundsøkonomien bliver uhen-sigtsmæssige.

### 18.3 Udviklingen i makroøkonomien

Den gradvist øgede beskæftigelse, der følger af Velfærdskommissionens forslag, fører til, at væksten i økonomien frem mod 2040 er højere end den ville have været uden forslagene. Med Velfærdskommissionens forslag skønnes det reale BFI, at vokse med 91,3 pct. frem 2003 til 2040, jf. tabel 18.1. Heraf kan knap 20 pct. – svarende til 17,5 pct. point – tilskrives Velfærdskommissionens reformforslag. Det svarer til en gennemsnitlig årlig mervækst på 0,36 pct. i perioden fra 2010 til 2040.

Velfærdskommissionens reformforslag indebærer også en betydelig stigning i det private forbrug. Det private forbrug stiger med gennemsnitligt 0,18 pct. ekstra pr. år i perioden fra 2010 til 2040 som følge af reformfor-slagene. Når stigningen i forbruget er mindre end stigningen i produktionen skyldes det, at en betydelig del af de ekstra beskæftigede alternativt ville have modtaget overførselsindkomst i form af SU, dagpenge, kontant-hjælp, efterløn eller folkepension.

Både den private og den offentlige beskæftigelse stiger som følge af Velfærdskommissionens forslag. Den private beskæftigelse i de konkurren-ceudsatte erhverv falder imidlertid forsat frem mod 2040, men faldet er

reduceret til 8,8 pct. i 2040 målt i forhold til 2003. Uden Velfærdskommissionens forslag vil faldet i samme periode være på 20,5 pct.

Med Velfærdskommissionens forslag vokser den offentlige beskæftigelse med 5 pct. fra 2003 til 2040 – uden forslagene falder den med 1 pct. Årsagen til merbeskæftigelsen i den offentlige sektor er grundlæggende den samme som i den private sektor, nemlig at lønstigningerne reduceres som følge af Velfærdskommissionens forslag. Det er drevet af, at arbejdsstyrken ikke falder så markant som i fremskrivningen uden forslag. Den offentlige opgaveløsning bliver som følge heraf mere arbejdskraftintensiv.

**Tabel 18.1: Makroøkonomisk udvikling med velfærdskommissionens forslag**

	2003	2003	2010	2015	2020	2030	2040
	Mia. kr. -----		Indeks i faste priser, 2003=100-----				
Privat forbrug	552,6	100,0	119,4	132,5	146,2	176,3	208,0
BFI real	1210,6	100,0	112,3	124,3	137,3	164,6	191,3
Arbejdsløshed*	5,9	5,9	4,6	3,0	2,9	3,0	2,9
Beskæftigelse**	800,0	100,0	98,9	100,4	101,1	100,2	96,0
Øvrig privat**	497,1	100,0	97,5	98,6	99,1	97,1	91,2
Byggeri**	58,8	100,0	100,7	106,7	108,3	104,6	98,6
Offentlig**	244,1	100,0	101,3	102,6	103,5	105,5	105,0
Fordringer på udlandet***	-178,0	-12,7	16,2	30,7	43,9	72,2	98,3

\*Niveauet er i procent.

\*\*Niveauet er i 1.000 pers.

\*\*\*Indekset er fordringer som pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Ledigheden vil som nævnt falde som følge af beskæftigelsesfradragets forhøjelse, arbejdsmarkedsreformen herunder dagpengeperiodens længde og tendensen til lavere merledighed blandt indvandrere. I samme retning trækker både forslaget om integrationseksamen og forslaget om oplæringsstillinger til indvandrere. Forslagene betyder tilsammen, at strukturledigheden reduceres med omkring 2 pct.point, således at ledigheden omkring 2040 kan nå ned på omkring 3 pct.

#### 18.4 De offentlige finanser

Beskæftigelsesstrategien virker ved at øge specielt den private beskæftigelse og samtidig reducere antallet af overførselsindkomstmodtagere. Der er derfor en dobbelt positiv virkning på den offentlige sektors budget, fordi den både øger skatteindtægterne og reducerer udgifterne til overførselsindkomst.

Velfærdskommissionens forslag indebærer, at de offentlige udgifters andel af BNP forbliver på et forholdsvist konstant niveau frem til 2030, jf. tabel 18.2 og figur 18.2. Forslagene er dermed tilstrækkelige til at modvirke effekterne af den demografiske udvikling på det offentlige udgifters andel af BNP. Fra 2003 til 2040 stiger udgifternes andel af BNP alene med 1,2

pct.point af BNP. Det er kun knap 20 pct. af stigningen på 6,8 pct. point ved fravær af reformer. Effekten af Velfærdskommissionens forslag dækker over et fald i udgifterne til overførselsindkomster. Ved fravær af reformer vokser overførselsindkomsterne med 1,6 pct.point af BNP fra 2003 til 2040, mens udgifterne med Velfærdskommissionens forslag *falder* svarende til 1,6 pct.point af BNP.

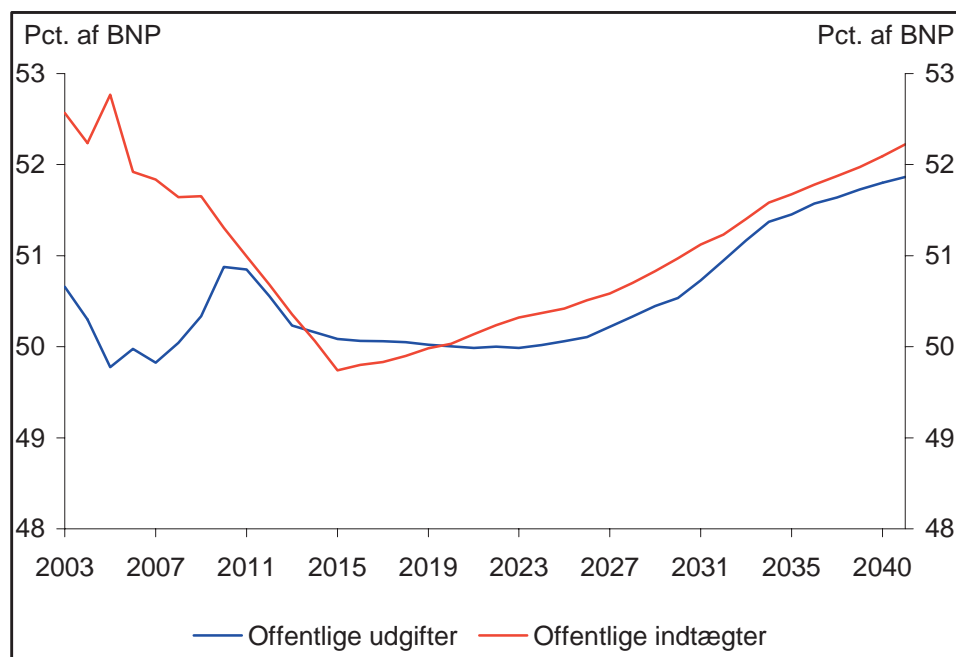
**Tabel 18.2: Offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP med Velfærdskommissionens forslag**

	2003	2003	2010	2015	2020	2030	2040
	Mia. kr.		Pct. af BNP				
Udgifter	710,1	50,7	50,9	50,1	50,0	50,5	51,9
Off. overf.- indkomster	243,0	17,3	16,6	16,0	15,9	15,6	15,7
Individuelt off. forbrug	255,4	18,2	18,3	18,0	18,0	18,8	20,1
Kollektivt off. forbrug	115,1	8,2	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
Andre udg.	96,6	6,9	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6
Indtægter	736,9	52,6	51,3	49,7	50,0	51,0	52,2
Primært							
budgetoverskud	26,8	1,9	0,4	-0,3	0,0	0,4	0,4
Renteudg. netto	27,7	2,0	0,2	0,2	0,3	0,1	0,0
Samlet							
budgetoverskud	-1,0	-0,1	0,2	-0,6	-0,2	0,3	0,3
Nettogæld	240,1	17,1	4,5	4,7	5,6	2,7	0,2

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

De offentlige serviceudgifters andel af BNP vokser mindre med Velfærdskommissionens forslag end ved fravær af reformer. Selv om forslaget om beskeden brugerbetaling på serviceydelser begrænser væksten i udgifterne, er udviklingen primært drevet af den mervækst i BNP, som forslagene i kraft af stigningen i beskæftigelsen giver anledning til, jf. tabel 18.2.

Øgede udgifter til forskning (og til administration af den forøgede aktive arbejdsmarkedsindsats) betyder, at det kollektive offentlige forbrugs andel af BNP vokser med 0,5 pct.point af BNP i forhold til grundforløbet.

**Figur 18.2: Offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP med Velfærdskommissionens forslag**

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Indtægternes andel af BNP falder som følge af Velfærdskommissionens forslag. Det gælder både i forhold til fremskrivningen og i forhold til udgangspunktet i 2003. Det skyldes først og fremmest reduktionen af indkomstskatterne og den markante forøgelse af beskæftigelsesfradraget.

Velfærdskommissionens skatteforslag er finansieret på følgende måde: Fjernelse af mellemskatten, forskydningen af topskattegrænsen og sænkningen af den højeste marginalskat er finansieret ved at forøge boligskatten. Det er centralt for Kommissionen, at denne finansiering gennemføres så lempeligt som muligt. Stigningen i ejendomsværdiskattesatsen indføres derfor over 20 år fra 2010 til 2030. Det betyder, at eksisterende boligejere kun meget langsomt vil få hævet deres boligudgifter. Samtidig vil de indfasede skattelettelser komme forholdsvis hurtigt – dvs. over 5 år – således at boligejerne vil opleve lempelserne i (primært) indkomstskatten tidligere end stigningerne i boligomkostningerne.

Velfærdskommissionen har prioriteret denne timing for at sikre, at indkomsterne efter skat og boligudgifter vokser – også i den periode, hvor omlægningerne i skattesystemet finder sted. Konsekvensen – som Kommissionen har valgt at acceptere – er, at denne del af reformen er underfinansieret i første del af indfasningsperioden. Det er medvirkende til et mindre underskud på det primære offentlige budget i perioden fra 2010 til 2020, hvor ejendomsværdiskattesatsen er lav.

Den økonomisk dyreste del af skattelettelsen er den betydelige stigning i beskæftigelsesfradraget. Også denne lempelse er timet, så den er indført før den fulde effekt af finansieringsdelen er slået igennem. Det provenu,

som fremkommer som følge af den tidligere start på arbejdsmarkedet og som følge af omlægningerne i arbejdsmarkedspolitikken, anvendes til delvis finansiering af forøgelsen af beskæftigelsesfradraget. Disse reformer får derved en dobbelt virkning på beskæftigelsen. Dels fordi de i sig selv leder til forøget beskæftigelse og dels ved, at de bidrager til at øge gevinsten ved beskæftigelse for specielt lavere lønnede.

Forøgelse af gevinsten ved beskæftigelse opfattes af Velfærdskommissionen som en vigtig del af den langsigtede strategi. På længere sigt rustes kommende generationer gennem bedre uddannelse til bedre at kunne klare sig på arbejdsmarkedet. For også at øge gevinsten ved beskæftigelse for de generationer, der allerede er i arbejdsstyrken, har Kommissionen vurderet, at det er vigtigt, at beskæftigelsesfradraget fører til en tilstrækkelig stor reduktion i beskæftigede på det laveste skatte-trin. I denne forbindelse har målretning af beskæftigelsesfradraget været overvejet.

En måde, hvorpå beskæftigelsesfradraget kan målrettes mod lavtlønnede, er via indkomstaftapning af fradraget. Kommissionen fraråder en sådan aftapningsmodel. Ulempen ved aftapning er, at den sammensatte margi-nalskat i aftapningsintervallet bliver forøget. Dermed forringes tilskyndelsen til beskæftigelse for personer i dette interval, og nogle vil vælge at gå ned i arbejdstid. Eftersom lønspredningen er ganske lille i Danmark, vil der være mange personer i dette "mellemlønindkomstinterval". Endvidere vil aftapning af beskæftigelsesfradraget modvirke den stigning i incitamentet til at tage erhvervsuddannelse, der følger af afskaffelsen af mellemskatten.

Det er derfor besluttet, at beskæftigelsesfradraget ikke aftrappes, men stiger med indkomsten op til topskattegrænsen. Fradraget reducerer dermed marginals-katten for alle personer med indkomst under topskattegrænsen.

Konsekvensen af at give et sådant generelt beskæftigelsesfradrag er, at provenuvirkningen på de offentlige indtægter er betydelig. Sikring af øget beskæftigelse for lavere lønnede er vigtig, dels fordi globaliseringen betyder, at der vil komme øget konkurrence om denne type job i den private sektor, og dels fordi indvandrere og efterkommeres stigende andel af befolkningen i de kommende år vil trække i retning af at reducere den tendens til fald i andelen af en årgang, som ikke opnår kompetencegivende uddannelse, som ellers har været normen i de seneste år.

En del af det foreslåede beskæftigelsesfradrag finansieres ved det prove-nu, der fremkommer fra ændringerne i tilbagetrækningsreglerne. Denne finansieringsform er valgt, fordi alternativet synes mindre attraktivt: Alternativet til at sikre en forøgelse af gevinsten ved at arbejde via et beskæftigelsesfradrag er at sænke satserne i dagpengesystemet og kontant-hjælpssystemet. Det er Velfærdskommissionens opfattelse, at en sænkning af satserne i dagpengesystemet både vil have u hensigtsmæssige

konsekvenser for dagpengesystemets rolle som forsikringsystem og for indkomstfordelingen.

Med beskæftigelsesfradraget vælger Kommissionen derimod en strategi, hvor gevinsten ved arbejde forøges uden, at indkomstgrundlaget for overførselsindkomstmodtagerne dermed reduceres.

Provenuet fra tilbagetrækningsdelen af reformen er herudover anvendt til at dække det finansieringsproblem, som den offentlige sektor får som følge af de demografiske forandringer primært drevet af den forøgede levetid såvel historisk som fremadrettet.

Fremadrettet kan stigningen i folkepensionsalderen stort set finansiere bidraget fra den fremtidige vækst i middellevetiden. Imidlertid er den danske pensionsalder ikke reguleret siden 1957, når der ses bort fra indførelsen af efterlønsordningen i 1979 – der reducerer tilbagetrækningsalderen – og nedsættelsen af pensionsalderen til 65 år (med virkning fra 2004) i forbindelse med efterlønsreformen i 1998.

I de sidste 50 år er den formelle pensionsalder blevet reduceret samtidig med, at middellevetiden er vokset. Det har kunnet lade sig gøre at finansiere dette misforhold på grund af den særlige befolkningsmæssige udvikling, med en stor og voksende andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder.

I 1957 var pensionsalderen 67 år og middellevetiden for mænd var 70, år. I 2030, når efterlønnen er afskaffet, er pensionsalderen igen ca. 67 år, men middellevetiden for mænd er 77 år. Den gradvise afskaffelse af efterlønnen og stigningen i pensionsalderen bringer således pensionsalderen tilbage på niveauet fra 1957. Men samtidig er middellevetiden vokset med 7 år. Det vil sige, at forholdet mellem den del af livet, man er erhvervsaktiv, og den del af livet, hvor man er pensionist, er væsentligt forskudt til fordel for pensionstilværelsen.

Man kan derfor sige, at den gradvise afskaffelse af efterlønnen og stigningen i pensionsalderen kompenserer for, at pensionsalderen er blevet sænket historisk: Samlet set betyder ændringen, at de fremtidige pensionister får en længere periode på folkepension, da levetiden er steget siden 1957, mens folkepensionsalderen lander på samme niveau.

I det nye folkepensionssystem fastholdes den andel af livet, man er pensionist på det niveau, der er opnået i 2013. Denne mekanisme er med til at sikre, at de offentlige udgifter i fremtiden ikke er så afhængige af udviklingen i levetiden, som tilfældet er i dag.

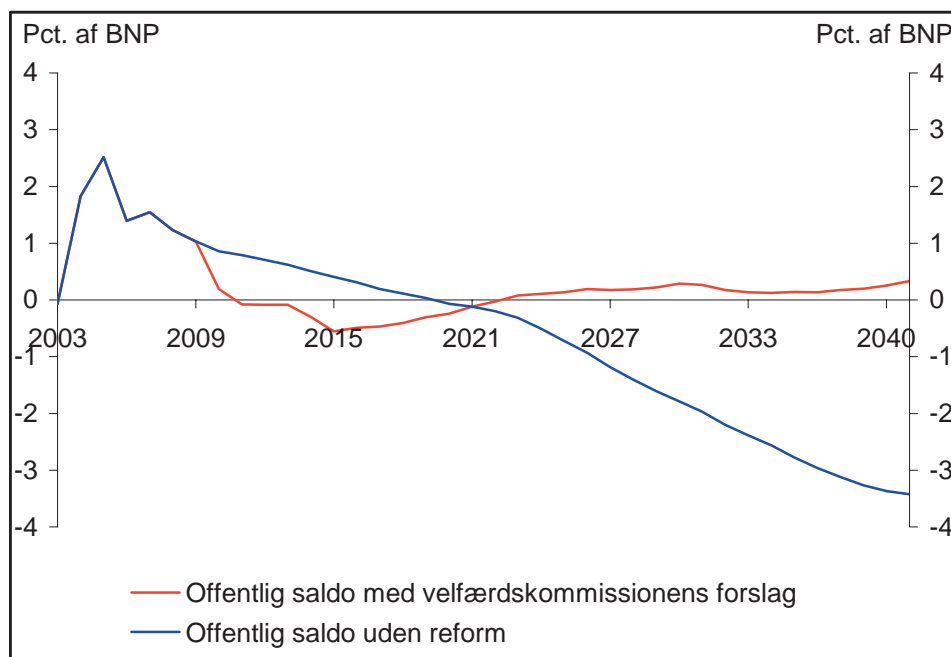
## 18.5 Offentligt overskud og gæld

Den samlede buket af forslag fra Velfærdskommissionen bryder tendensen til, at den ændrede befolkningssammensætning gradvist forværrer den offentlige sektors samlede budgetsaldo.

Med Velfærdskommissionens forslag stabiliseres den samlede budgetsaldo på den måde, at der er budgetbalance ved en offentlig nettogæld på nul.

Velfærdskommissionens prioritering af at sikre en positiv udvikling i de disponible indkomster efter boligudgifter betyder, at Kommissions forslag i den 10-årige periode fra 2013 til 2023 leder til offentlige budgetunderskud, der når sit højeste niveau med  $\frac{1}{2}$  pct. af BNP i 2015. I takt med, at stigningen i ejendomsværdiskatten indfases, opnås budgetbalance, jf. figur 18.3.

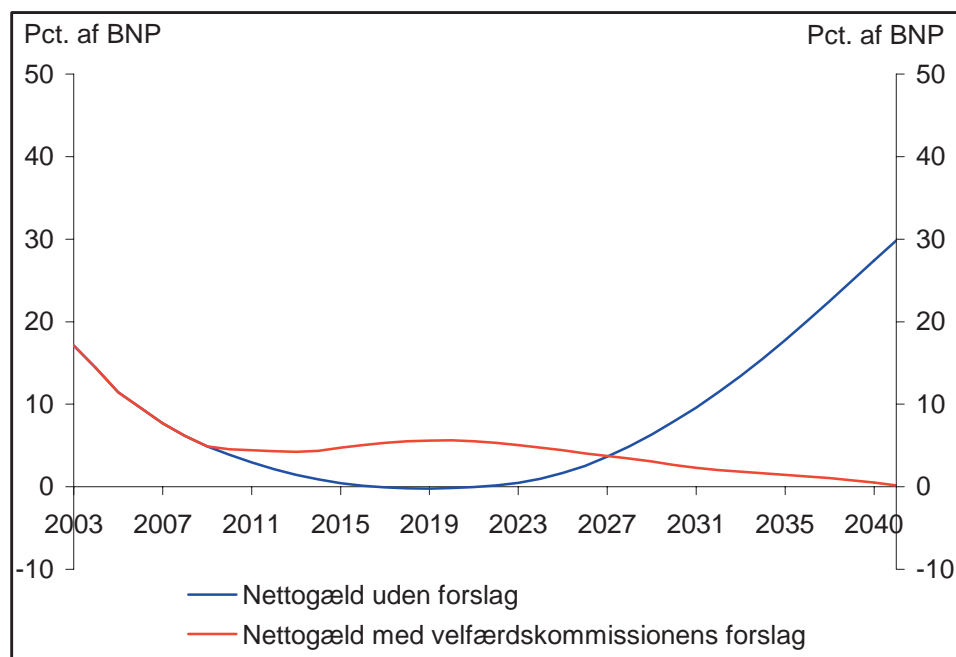
**Figur 18.3: Samlet offentlig budgetsaldo med Velfærdskommissionens forslag og i fremskrivningen**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Indfasningen af skatteomlægningen betyder også, at hastigheden på gældsafviklingen stoppes i 2010, hvor nettogælden udgør 4,5 pct. af BNP. Herefter følger en gradvis og meget langsom reduktion af den offentlige nettogæld igennem perioden frem til 2040, hvor den offentlige nettogæld er nul, jf. figur 18.4.

Da politikken stabiliserer både den offentlige nettogæld og det offentlige budget på nul, er der selvsagt ikke noget holdbarhedsproblem på langt sigt.

**Figur 18.4: Den offentlige nettogæld med og uden Velfærdskommissionens forslag**

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Det er vigtigt at bemærke, at Velfærdskommissionens forslag kun løser det finansieringsproblem, der er knyttet til den ændrede befolkningssammensætning. Det underliggende velstandsdilemma, som trækker i retning af øget efterspørgsel efter offentlig service og øget fritid, er ikke løst med de forslag, der er fremlagt i denne publikation.

Fremtidige generationer skal selv finansiere yderligere reduktioner i deres arbejdstid samt vækst i serviceydelser og overførsler udover den generelle vækst i økonomien.

## 18.6 Robusthed

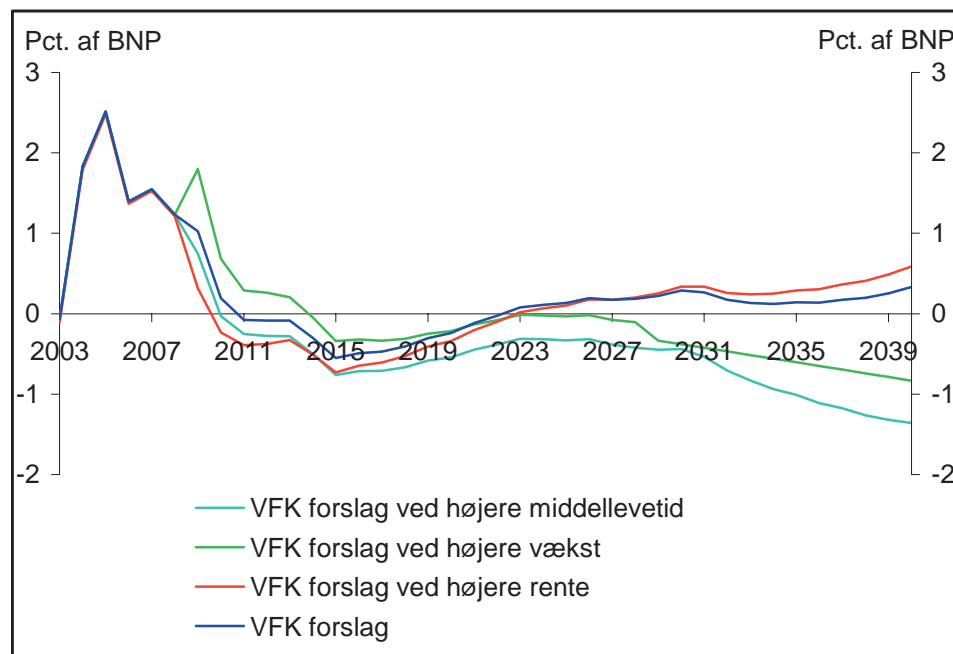
Udviklingen i de offentlige finanser er påvirket af flere faktorer, herunder ikke mindst udviklingen i befolkningens sammensætning samt rente og vækst. I en situation, hvor der ikke gennemføres ændringer i de eksisterende regler, er udviklingen i de offentlige finanser meget følsom over for udviklingen i disse størrelser, jf. kapitel 3.

Med Velfærdskommissionens forslag reduceres denne følsomhed betydeligt. Forslaget om, at pensionsalderen følger med middellevetiden, er et vigtigt element i denne robusthedsstrategi. Hvis tilbagetrækningsalderen ikke følger med middellevetiden, stabiliseres de offentlige finanser ikke. En fordobling i middellevetidsvæksten med uændret pensionsalder betyder, at tendensen til en stadigt aftagende offentlig budgetsaldo (som findes i fremskrivningen uden forslag) genskabes efter 2030 selv med Velfærdskommissionens øvrige forslag. Det er derfor helt centralt for robustheden, at koblingen mellem middellevetid og pensionsalder forbliver tæt, jf. figur 18.5.

Målt ved den finale finanspolitiske holdbarhed fører den ekstra vækst i middellevetiden – uden tilsvarende regulering af pensionsalderen – til et finanspolitisk holdbarhedsproblem, der kræver en permanent stramning på 4,8 pct. af BNP fra 2080.<sup>1</sup> Uden kobling mellem pensionsalder og middellevetid er sidstnævnte fortsat af afgørende betydning for den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet.

Betydningen af usikkerhederne med hensyn til rente og vækst er ikke fuldt ud neutraliseret med Velfærdskommissionens forslag. Renteafhængigheden er reduceret, fordi den offentlige sektors formue er nul, men ikke fjernet, fordi de offentlige indtægter (og udgifter) afhænger af udbetalingerne fra de opsparingsbaserede pensioner, som påvirkes af renteutviklingen. En permanent rentestigning på  $\frac{1}{4}$  pct.point fører til en svag tendens til gradvist stigende samlet budgetoverskud. Målt ved den finale finanspolitiske holdbarhed fører dette til at finanspolitikken kan lempes permanent med knap 0,8 pct. af BNP fra 2080.

**Figur 18.5: Robustheden af udviklingen i den samlede budgetsaldo med Velfærdskommissionens forslag**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Omvendt fører en stigning i væksten (og dermed et fald i den vækstkorrigerede realrente) til en svag tendens til gradvist stigende budgetunderskud. I dette tilfælde fører dette til et finalt finanspolitisk holdbarhedsproblem som indebærer et permanent stramningsbehov på 1,3 pct. af BNP fra 2080.

<sup>1</sup> Uden Velfærdskommissionens forslag ville en middellevetidsvækst som forudsat af FN føre til et finalt holdbarhedsproblem som indebærer et stramningsbehov på 11,6 pct. af BNP i 2080.

Det er også de opsparingsbaserede pensionsudbetalinger, der er hovedforklaringen på, at ændringer i væksten påvirker udviklingen i den offentlige saldo. Det skyldes, at øget vækst – for given rente – fører til en reduktion i pensionsudbetalingers andel af BNP og dermed forværrer den offentlige budgetsaldo.

Modstykket til de opsparingsbaserede pensioners negative effekt på robustheden med hensyn til rente og vækst er, at de spiller en central rolle i forhold til at sikre robustheden med hensyn til middellevetiden.

### **18.7 Opdeling af de samlede makroøkonomiske effekter på elementer i reformpakken**

I dette afsnit opdeles den samlede makroøkonomiske effekt af Velfærdskommissionens samlede forslag i en række enkeltdele. Den samlede effekt søges opdelt på effekter af forslag fra følgende områder: Uddannelse, arbejdsmarked, indvandring og integration, tilbagetrækning, skat og resterende forslag herunder tvungen pensionsopsparing og omlægning af folkepensionsydelse samt en styrket forskningsindsats.

Gennemgangen fokuserer på effekten på beskæftigelsesomfanget og på den offentlige sektors samlede budgetsaldo. Det bemærkes, at størrelsesordenen af effekterne fra de enkelte delområder ikke er uafhængig af den rækkefølge som delområderne behandles. Det skyldes, at der er et potentielt samspil mellem de enkelte forslag. De resultater, der præsenteres i dette afsnit kan derfor afvige fra de tilsvarende resultater præsenteret i afsnittene, hvor de enkelte forslag behandles. Som den måske kvantitativt mest betydende afhængighed af rækkefølgen kan nævnes effekten af skatteændringer. I denne gennemgang vurderes størrelsen af beskæftigelseseffekten af skatteforslagene i en situation, hvor såvel uddannelses-, arbejdsmarkeds-, integrations- og tilbagetrækningsforslag er introduceret. Det betyder, at de skattemæssige incitamenter til f.eks. øget timeudbud, der følger af de reducerede marginalsatter, virker på en større arbejdsstyrke, end hvis skatteforslagene indførtes isoleret – således som det er antagelsen i analysen i kapitel 11.

#### **18.7.1 Uddannelsesforslag**

Uddannelsesforslagsdelen i de makroøkonomiske beregninger består af tre forslag: Visitering og målretning af 10. klasse, en omlægning af SU systemet, der fører til, at en del af de studerende kommer hurtigere gennem uddannelsessystemet, og endelig en styrkelse af grundskolen blandt andet gennem indførelse af obligatorisk og gratis skolefritidsordninger, der skal bruges til at styrke faglighed og lektiehjælp til de svagere grupper herunder ikke mindst to-sprogede.

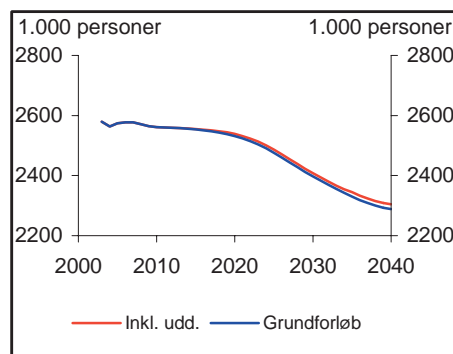
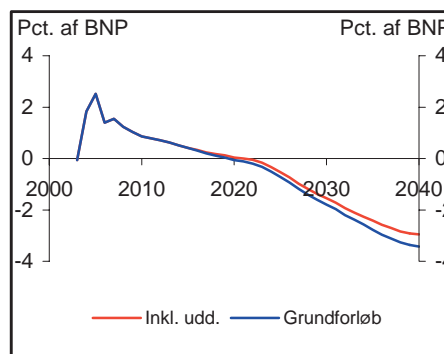
Visitering og målretning af 10. klasse. Der er ikke indregnet nogen besparelse af forslaget, selvom det forudsættes, at andelen af en årgang, der går i 10. klasse reduceres. Det forudsættes med andre ord, at de sparede

ressourcer anvendes til styrkelse af folkeskolen i øvrigt. Den makroøkonomiske effekt af forslaget er således primært, at forsinkelsen i uddannelsessystemet reduceres. Det antages at føre til, at erhvervsfrekvensen stiger gradvist for de 17 til 30-årige. Effekten kommer gradvist og er først fuldt "indfaset", når en hel 9. klasse årgang har forladt det ordinære uddannelsessystem, dvs. efter 10-15 år.

Omlægningen af SU-reglerne forudsættes at være udgiftsneutral. Der er således ikke indregnet hverken besparelser eller merudgifter i forbindelse med dette. Også denne omlægning har som primær makroøkonomisk effekt, at erhvervsfrekvensen for de yngre aldersgrupper stiger. I dette tilfælde antages, at erhvervsfrekvensen for de 23 til 34-årige stiger. Som ved den ovenstående beregning kommer effekten gradvist med en årgang af gangen. Det varer derfor også i dette tilfælde mere end ti år inden forslaget har fuld effekt på arbejdsstyrken. Forslagets arbejdsstyrkeeffekt begrænses af, at en betydelig del af de studerende har beskæftigelse ved siden af deres studie.

Styrkelse af grundskolen med særligt henblik på både bogligt svage og tosprogede elever medfører en meromkostning dels som følge af, at egenbetalingen til skolefritidsordningen bortfalder, og dels som følge af en forøget ressourceindsats. Denne merudgift finansieres ved en reduktion i børnefamilieydelsen, således at der er tale om en omlægning fra overførselsindkomst til individuelt offentligt forbrug. Den makroøkonomiske effekt kommer hovedsageligt i form af et bedre uddannelsesniveau for efterkommere fra mindre udviklede lande og en heraf følgende højere erhvervstilknytning for denne befolkningsgruppe. Effekten kommer imidlertid meget langsomt, idet første årgang, som har været igennem hele den foreslåede omlægning af grundskolen, først kan forventes at have fået en uddannelse fra omkring 2030. Indtil da må man forvente en gradvis forbedring af erhvervstilknytningen for fra en årgang til den næste. Den makroøkonomiske effekt på hele arbejdsstyrken er først på fuldt niveau i sidste halvdel af århundredet.

Beskæftigelseseffekten af de tre elementer i uddannelsesforslagene er begrænset og kommer langsomt. Først omkring 2025 er beskæftigelsesomfanget vokset med hvad der svarer til 10.000 beskæftigede med et gennemsnitligt timetal, jf. figur 18.6. Frem mod 2040 stiger beskæftigelseseffekten yderligere til knap 17.000 beskæftigede med et gennemsnitligt timetal. Der er som nævnt fortsat vækst efter 2040 også.

**Figur 18.6: Beskæftigelse i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, 2003-2040****Figur 18.7: Samlet offentlig saldo i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, 2003-2040**

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Den begrænsede beskæftigelseseffekt indebærer, at også effekten på den offentlige sektors samlede budgetsaldo er begrænset. Frem til 2040 kommer der en gradvis forbedring, som betyder, at underskuddet på det samlede budget er på 3,0 pct. af BNP i 2040, jf. figur 18.7. Det er 0,4 pct.point lavere end i fremskrivningen.

Der er ikke indlagt nogen effekt som følge af, at det privatøkonomiske afkast af uddannelse stiger som konsekvens af skatteforslagene. Der er heller ikke indregnet en positiv effekt på beskæftigelsen af indsatsen for at skaffe flere praktikpladser gennem en øget anvendelse af AER ordningen. Endelig er der også set bort fra positive beskæftigelseseffekter som følge af omskolingsindsatsen i forbindelse med arbejdsmarkedsreformen.

Man kan således argumentere for, at der er anvendt en meget konservativ fastlæggelse af uddannelsesindsatsens beskæftigelsesvirkninger. Dette hænger imidlertid sammen med, at der i Velfærdskommissionens fremskrivning er regnet med en forlængelse af den historiske udvikling, hvor et stigende gennemsnitligt uddannelsesniveau har sikret konstante erhvervsfrekvenser på trods af faldende erhvervsfrekvenser for den enkelte uddannelseskategori. Det er imidlertid i fremtiden vanskeligere at opnå en tilsvarende stigning i det gennemsnitlige uddannelsesniveau, fordi de generationer, der forlader arbejdsstyrken gradvist, bliver bedre gennemsnitligt uddannet. Der kan derfor argumenteres for, at den uddannelseseffekt, der ligger til grund for fremskrivningen næppe kan opretholdes uden yderligere tiltag, jf. kapitel 3.

### 18.7.2 Arbejdsmarkedsforslag

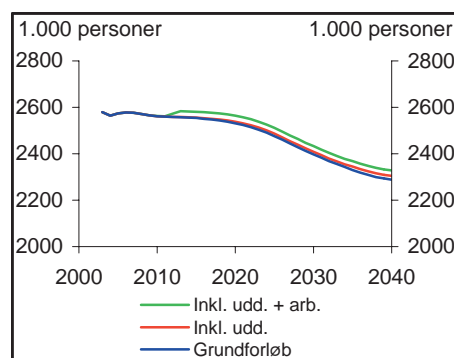
De arbejdsmarkedsforslag, der har de største makroøkonomiske effekter, er forkortelsen af dagpengeperioden, udvidelse af ungeindsatsen til at omfatte de 25 til 29-årige, der ikke er forsørgere, en styrket opkvalificerings- og aktiveringsindsats, samt forslagene vedrørende koordinering af offentlige overførsler og lovpligtige erstatninger.

Forkortelsen af dagpengeperioden og udvidelsen af ungeindsatsen reducerer kompensationsgraden i dagpengesystemet for visse fremtidige grupper af dagpengemodtagere. Det giver større incitament til beskæftigelse og har tendens til at øge beskæftigelsesomfanget gennem reduktion i den strukturelle ledighed. Denne effekt forstærkes af indførelsen af beskæftigelsesfradraget, som ikke er medtaget her, samt forslaget om beskæftigelsesbonus til personer, der langvarigt har modtaget overførselsindkomst. Forkortelsen af dagpengeperioden gælder alene for nye dagpengemodtagere, og det varer derfor op til omkring 5-6 år før indgrebet har fuld effekt.

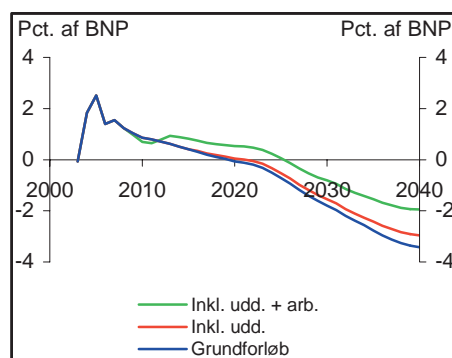
Styrket opkvalificerings- og aktiveringsindsats er indlagt i beregningen som en merudgift, idet den forventede beskæftigelseseffekt er medregnet i den samlede effekt af ændringen i dagpengesystemet. Endelig er der en nettobesparelse for den offentlige sektor af koordineringen af overførsler og udbetalingen af erstatninger fra lovpligtige forsikringer. Der er ikke indlagt nogen adfærdsvirkninger af denne besparelse.

Beskæftigelseseffekten af arbejdsmarkedsforslagene fremkommer forholdsvis hurtigt sammenlignet med effekten af uddannelsesforslagene. Omkring 2015 er effekten af arbejdsmarkedsforslagene oppe på et niveau, der svarer til ca. 25.000 beskæftigede med et gennemsnitligt timetal (i fremskrivningen), jf. figur 18.8. Dette niveau fastholdes frem til 2040. Beskæftigelsesfremgangen fremkommer ved et fald i den strukturelle ledighed på ca. 1 pct.point..

**Figur 18.8: Beskæftigelse i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse og arbejdsmarked, 2003-2040**



**Figur 18.9: Samlet offentlig saldo i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse og arbejdsmarked, 2003-2040**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Den samlede beskæftigelsesvirkning af uddannelses- og arbejdsmarkedsforslagene er gradvist voksende fra omkring 25.000 personer i 2015 til knap 40.000 personer målt ved det gennemsnitlige timetal i fremskrivningen.

Arbejdsmarkedsforslagenes større og hurtigere virkning på beskæftigelsesomfanget betyder, at effekten på den samlede offentlige budgetsaldo også bliver større. Frem mod 2040 betyder arbejdsmarkedsforslagene isoleret en forbedring på 1,0 pct.point af BNP, således at uddannelses- og arbejdsmarkedsforslagene i alt fører til, at det samlede offentlige underskud i 2040 reduceres fra 3,4 pct. af BNP i fremskrivningen til 2,0 pct. af BNP, jf. figur 18.9.

### 18.7.3 Integrationsforslagene

Integrationsforslagene består dels af de forslag der retter sig mod ændrede kriterier for indvandring. Det drejer sig for det første om forslaget om indførelse af et pointsystem for fremtidige indvandrere kombineret med forslaget om at lade fremtidige indvandrere stille en bankgaranti, hvis størrelse er afhængig af det opnåede antal point. For det andet vedrører det forslaget om indførelse af en integrationseksamen.

Ud over disse forslag indeholder beregningerne også effekten af introduktionen af en beskæftigelsesbonus til indvandrere, der modtager starthjælp og en forventet beskæftigelsesvirkning af indførelsen af oplæringsstillinger.

Der er ikke indregnet nogen effekt af de ændrede indvandringsregler på den fremtidige indvandring. Effekterne vedrører således alene de forventede adfærdsændringer for de indvandrere, der kommer her til, og de, der allerede er her. Alle de nævnte forslag har til formål at øge erhvervsdeltagelsen for indvandrere. Der regnes med en beskeden stigning i erhvervsdeltagelsen, der over en 10 årig periode frem til 2020 øger den gennemsnitlige erhvervsfrekvens for indvandregrupperne med 1 pct.point. Denne effekt forventes hovedsageligt at komme fra forslaget om integrationseksamen.

Integrationseksamen, bonusordning og oplæringsstillinger forventes endvidere at reducere mer-ledigheden for indvandregrupperne med knap 40 pct. ligeledes over en 10-årig periode frem til 2020.

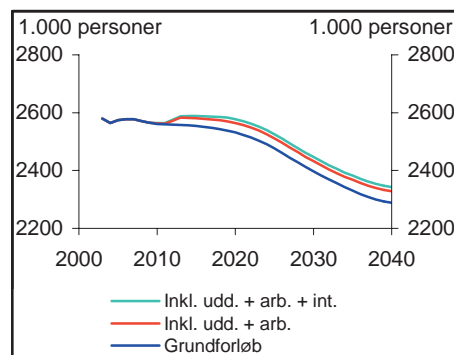
Endelig betyder den udvidede bankgarantiordning en beskeden nettoindtægt for den offentlige sektor, ligesom der forventes en stigning i antallet af starthjælpsmodtagere som følge af, at ikke alle indvandrere vil være i stand til at bestå en integrationseksamen. Der forventes en langsom vækst i gruppen af starthjælpsmodtagere, som akkumulerer til en tilvækst på 15.000 personer i år 2040, svarende til en stigning i antallet af starthjælpsmodtagere på omkring 50 pct. i forhold til fremskrivningen.

Beskæftigelsesvirkningen af integrationsforslagene vokser frem til 2020, hvor stigningen i beskæftigelsesomfanget når op på 13.000 personer målt ved det gennemsnitlige timetal i fremskrivningen. Frem til 2040 er der kun en begrænset yderligere vækst i beskæftigelsesomfanget som følge af

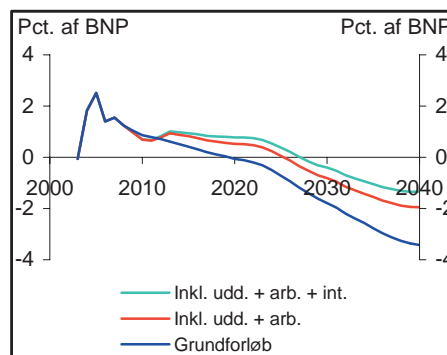
integrationsforslagene, således at beskæftigelsesfremgangen som følge af disse forslag når op på et omfang, der svarer til godt 15.000 personer med et gennemsnitligt timetal.

Den samlede virkning på beskæftigelsesomfanget af uddannelses-, arbejdsmarkeds- og integrationsforslagene har et omfang, der svarer til 35.000 personer omkring 2015, hvorefter der er en gradvis stigning på omkring 10.000 personer ekstra frem til 2020 og yderligere ca. 10.000 personer i perioden fra 2020 til 2040, jf. figur 18.10. Den samlede virkning i 2040 er derfor en påvirkning af beskæftigelsesomfanget, der svarer til 55.000 ekstra beskæftigede vurderet ved gennemsnitlige arbejdstid i fremskrivningen. Forslagene afbøder således faldet i beskæftigelsen som følge af den faldende arbejdsstyrke, men er langt fra tilstrækkelige til at forhindre et beskæftigelsesfald i perioden frem til 2040.

**Figur 18.10: Beskæftigelse i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, arbejdsmarked og integration, 2003-2040**



**Figur 18.11: Samlet offentlig saldo i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, arbejdsmarked og integration, 2003-2040**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

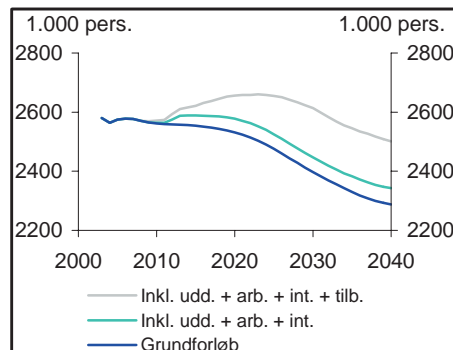
Den samlede offentlige budgetsaldo forbedres gradvist således, men fortsat ikke tilstrækkeligt til at forhindre den systematiske tendens til fald, som følger af ændringen i befolkningens sammensætning. I 2040 udviser den samlede offentlige budgetsaldo et underskud på 1,3 pct. af BNP, jf. figur 18.11. Integrationsforslagene bidrager således med en forbedring af saldoen i 2040 på 0,6 pct. af BNP, mens forslagene på uddannelses-, arbejdsmarkeds- og integrationsområdet tilsammen bidrager med en forbedring af saldoen på 2,1 pct. af BNP i 2040.

#### 18.7.4 Tilbagetrækning

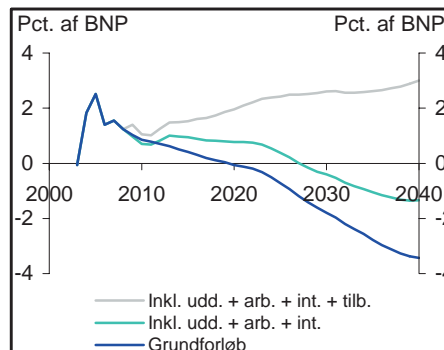
Tilbagetrækningsforslagene består dels af indekseringen af folkepensionsalderen med en måned om året fra år 2013 og dels af den gradvise udfasing af efterlønnen med fire måneder om året fra år 2009.

Disse forslag har meget betydelig effekt på både arbejdsstyrke og beskæftigelse samt den offentlige sektors budget.

**Figur 18.12: Beskæftigelse i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, arbejdsmarked, integration og tilbagetrækning, 2003-2040**



**Figur 18.13: Samlet offentlig saldo i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, arbejdsmarked, integration og tilbagetrækning, 2003-2040**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Beskæftigelsesvirkningen af tilbagetrækningsforslagene kommer gradvist fra 2010 og er i 2015 nået op på et omfang svarende til en merbeskæftigelse på 33.000 personer, jf. figur 18.12. På dette tidspunkt svarer virkningen stort set til summen beskæftigelseeffekterne af uddannelses-, arbejdsmarkeds- og integrationsforslagene. I 2029, hvor efterlønsordningen er afviklet, svarer den samlede virkning på beskæftigelsesomfanget af tilbagetrækningsforslagene til en stigning i beskæftigelsen på 160.000 personer målt ved den gennemsnitlige arbejdstid i fremskrivningen. Frem mod 2040 vokser merbeskæftigelsen fra tilbagetrækningsforslagene ikke, selvom folkepensionen forsat indekseres. Det hænger sammen med, at størrelsen af de årgange, som berøres af tilbagetrækningsforslagene, falder gennem perioden.

Den betydelige merbeskæftigelse, der kommer fra tilbagetrækningsforslagene, betyder, at det samlede beskæftigelsesomfang er stigende i tiåret fra omkring 2014 til 2024. Stigningen svarer til en merbeskæftigelse på ca. 80.000 personer i perioden. Fra 2024 er beskæftigelsesforslagene ikke tilstrækkelige til at forhindre et fald i den samlede beskæftigelse, som følge af det lavere antal personer i den erhvervsaktive alder.

I 2040 svarer den samlede stigning i beskæftigelsesomfanget af uddannelses-, arbejdsmarkeds-, integrations- og tilbagetrækningsforslagene til en beskæftigelsesstigning på 213.000 personer målt ved den gennemsnitlige arbejdstid i fremskrivningen. Selvom dette ikke er tilstrækkeligt til at forhindre, at det samlede beskæftigelsesomfang falder, vil specielt tilbagetrækningsforslagene bidrage betydeligt til at reducere det pres, der vil være på fremtidens arbejdsmarked.

Tilbagetrækningsforslagene har endvidere så betydelige effekter på de offentlige finanser, at tendensen til gradvis forværring af den samlede offentlige budgetsaldo bliver brudt. Samlet betyder uddannelses-, arbejdsmarkeds-, integrations- og tilbagetrækningsforslagene, at den offentlige

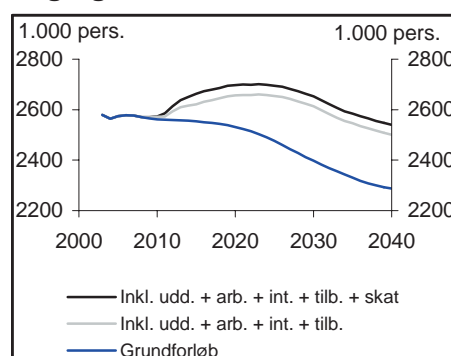
økonomi forbedres, og at der er et permanent og stigende overskud på den offentlige sektors samlede budget gennem perioden frem til 2040. I 2040 er overskuddet på 3,0 pct. af BNP, jf. figur 18.13. Det betyder, at tilbagetrækningsforslagene isoleret forbedrer den offentlige sektors samlede budget med 4,3 pct.point af BNP i 2040.

### 18.7.5 Skat

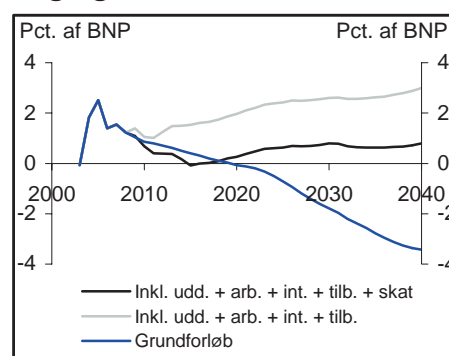
Skatteforslagene indebærer en betydelig sænkning i arbejdsindkomstskatten både gennem en meget betydelig forøgelse af beskæftigelsesfradraget, en fjernelse af mellemskatten og en forskydning af grænsen for, hvornår der skal betales topskat, således at ca. 20 pct. af de fuldtidsbeskæftigede vil komme til at betale topskat efter forslaget. Det tilsvarende antal er i dag ca. 40 pct. For topskatteydere er der endvidere en mindre reduktion i marginalsatten. Arbejdsindkomstskatteforslagene indføres over en 5-årig periode fra 2010 til 2015. Herudover foreslås den effektive ejendomsværdiskat forøget gradvist til 1,5 pct. over 20 år i perioden fra 2010 til 2030. Endelig foreslås en ensartet kapitalindkomstskat på 33 pct. samt en reduktion af selskabsskatten fra 28 til 25 pct. Sidstnævnte forudsættes finansieret gennem en udbredelse af selskabsskattebasen.

Skatteforslagene har til formål at forøge det privatøkonomiske afkast af uddannelse med henblik på at styrke tilskyndelsen til at tage uddannelse på alle niveauer. Endvidere betyder den markante reduktion af marginalskatten for den store gruppe af lønmodtagere, der i dag betaler top- og mellemskat, men som efter forslagene fremover kun vil betale bundskat, en betydelig økonomisk tilskyndelse til at øge udbuddet af timer. Beskæftigelsesfradraget reducerer strukturledigheden gennem at forøge forskelsbeløbet mellem indkomsten efter skat som beskæftiget og indkomsten efter skat som overførselsindkomstmodtager. Stigningen i forskelsbeløbet efter skat sker uden reduktioner i indkomsten efter skat for overførselsindkomstmodtagere.

**Figur 18.14: Beskæftigelse i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, arbejdsmarked, integration, tilbagetrækning og skat, 2003-2040**



**Figur 18.15: Samlet offentlig saldo i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, arbejdsmarked, integration, tilbagetrækning og skat, 2003-2040**



Kilde: egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Virkningen på beskæftigelsesomfanget af skatteændringerne kommer relativt hurtigt pga. den relativ korte indfasning af skattelettelserne på arbejdsindkomst. Dette er helt bevidst, da de øvrige forslag hovedsageligt har virkning på længere sigt. Fra 2011 har væksten i beskæftigelsesomfanget som følge af skatteforslagene alene en størrelse, der svarer til 12.000 ekstra beskæftigede målt ved den gennemsnitlige arbejdstid i fremskrivningen, jf. figur 18.14. Frem til 2015 vokser dette til 41.000 ekstra beskæftigede, hvilket stort set fastholdes frem til 2040. Denne effekt kommer dels fra en reduktion af strukturløshedigheden på omkring 0,9 pct. point, og dels som følge af et øget timeudbud fra allerede beskæftigede.

Ses på den samlede beskæftigelsesvirkning af forslagene på uddannelses-, arbejdsmarkeds-, integrations-, tilbagetræknings- og skatteområdet fører disse til en stigning i beskæftigelsesomfanget på 251.000 personer i 2040. Denne stigning er tæt på at være tilstrækkelig til at kunne fastholde det nuværende beskæftigelsesomfang til 2040. Det er først i 2035, at beskæftigelsesomfanget kommer under 2005-niveauet.

Med henblik på at øge tilskyndelsen til beskæftigelse og dermed bidrage til at sikre den positive beskæftigelsesvækst har Velfærdskommissionen valgt at anvende en del af de indtægter, der kommer fra den senere tilbagetrækning til at øge beskæftigelsesfradraget. Samtidig har det været en central overvejelse at sikre, at indkomstskattelettelserne blev givet inden stigningen i ejendomsværdibeskatningen. Derfor påvirker skatteforslagene isoleret set den offentlige sektors saldo i negativ retning. Effekten af skattereformen og forslagene på uddannelses-, arbejdsmarkeds-, integrations- og tilbagetrækningsområdet er, at den offentlige sektors samlede budgetsaldo falder fra det nuværende niveau til nul i 2016, hvorefter blandt andet indfasningen af ejendomsværdiskatten betyder, at saldoen bliver positiv og er voksende frem til 2040, jf. figur 18.15. I 2040 udviser den samlede offentlige budgetsaldo et overskud på 0,8 pct. af BNP.

#### **18.7.6 Andre forslag**

Ud over de ovenstående forslag, som er rettet mod at styrke arbejdsudbuddet med det dobbelte formål at øge beskæftigelsen og reducere antallet af overførselsindkomstmodtagere i den erhvervsaktive alder, har Velfærdskommissionen også en række yderligere forslag, som vil medvirke til at fremtidssikre det nuværende velfærdssystem.

For det første foreslår Kommissionen, at der fra 2010 afsættes 1,0 procent af BNP på offentlig forskningsindsats. Dette er en stigning på omkring  $\frac{1}{4}$  pct. af BNP i forhold til det udgiftsniveau, der er i fremskrivningen. Forslaget er i beregningerne alene antaget at have en udgiftsvirkning, idet der ikke hermed er taget stilling til størrelsen af de gunstige virkninger af denne indsats.

For det andet foreslår Kommissionen indførelse af en obligatorisk pensionsopsparring for personer, der ikke i forvejen indbetaler til arbejdsgiveradministrerede pensionsopsparingsordninger. For overførselsindkomstmottagere betyder denne ordning, at den offentlige sektor indbetaler 2/3 af den samlede indbetaling, svarende til arbejdsgiverdelen i arbejdsmarkedspensionerne. Det betyder, at den offentlige sektor på kort og mellem-langt sigt får merudgifter til opbygning af disse fremtidige opsparingsbase-rede pensioner. På langt sigt vil ordningerne betyde stigende skattebeta-linger og lavere udbetalinger til folkepension mv.

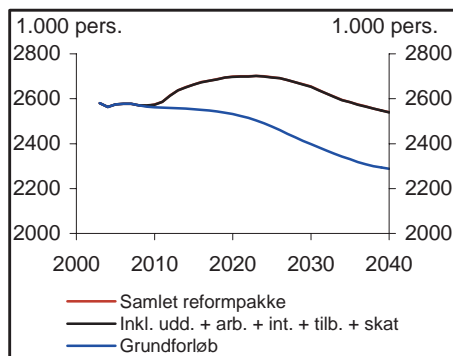
For det tredje foreslår Kommissionen en moderniseret folkepension, hvor de aldersbetingede ydelser omlægges til pension, således at såvel folke-pensionens grundbeløb som den supplerende tillægssydelse og pensions-tillægget forøges. På kortere sigt vil denne omlægning trække i retning af merudgifter for den offentlige sektor, men i takt med udbygningen af de opsparingsbaserede pensionsordninger vil omlægningen trække i retning af en reduktion i de offentlige udgifter.

For det fjerde foreslår Kommissionen, at der indføres en begrænset brugerbetaling på sundhedsområdet og betaling for de første timer af praktisk hjælp. Dette giver anledning til begrænsede offentlige ekstraindtægter og herudover til en begrænset besparelse som følge af lavere efterspørgsel.

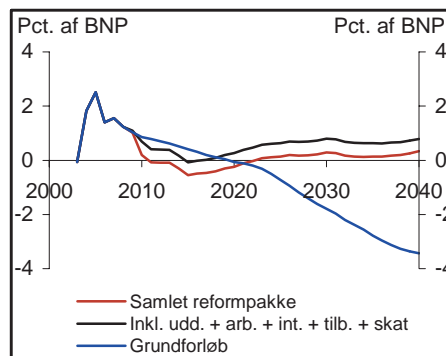
Forslagene har stort set ingen beskæftigelseseffekter. Det samlede be-skæftigelsesomfang stiger dog med 1.000 personer i 2040 i forhold til for-løbet uden disse forslag, jf. figur 18.14. Den samlede effekt på beskæfti-gelsesomfanget i 2040 af Velfærdskommissionens forslag svarer således til 252.000 ekstra beskæftigede målt ved den gennemsnitlige arbejdstid i fremskrivningen.

Samlet betyder forslagene, at der på kortsigt er merudgifter – primært som følge af den forøgede forskningsbevilling. Betragtes derfor den offentlige sektors samlede budgetsaldo fås, at disse forslag betyder en reduktion i den samlede saldo. Frem til 2015 forværres saldoen med 0,6 pct. af BNP i forhold til forløbet uden disse forslag, jf. figur 18.15. Det betyder også, at der i 2015 er et underskud på det samlede offentlige budget på 0,6 pct. af BNP. Efter dette tidspunkt sker der en gradvis forbedring af det offentlige budget, og i 2040 er der et overskud på det samlede budget på 0,3 pct. af BNP, hvilket er 0,5 pct. point af BNP lavere end uden denne gruppe af for-slag.

**Figur 18.14: Beskæftigelse i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, arbejdsmarked, integration, tilbagetrækning, skat og den samlede forslagspakke, 2003-2040**



**Figur 18.15: Samlet offentlig saldo i grundforløb og forløb inkl. forslag om uddannelse, arbejdsmarked, integration, tilbagetrækning, skat og den samlede forslagspakke, 2003-2040**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

### 18.7.7 Fordelingsmæssige konsekvenser af kommissionens forslag

De forslag, Velfærdscommissionen har lagt frem, sikrer tilsammen, at det danske samfund også fremover vil være karakteriseret af en høj grad af social balance og lighed. Tilpasningsstrategien sikrer desuden, at der er balance på tværs af generationerne.

Lighed har mange dimensioner. Ofte måles graden af lighed i samfundet på forskellene i indkomster og forbrugsmuligheder. En anden, og lige så vigtig, dimension er lighed i muligheder.

Indkomstforskelle i befolkningen bestemmes dels af forskellene i indtjening, dels af den omfordeling, der foregår via overførsler og skatter, og som sikrer, at forbrugsmulighederne er mere lige fordelt end markedsindkomsterne. Det er konsekvensen af, at vi i det danske velfærdssamfund har et udstrakt social sikkerhedsnet, samt at vi har valgt at finansiere udgifterne ved progressive skatter og fordele den offentlige service efter behov. Det skal også i fremtiden være det bærende princip i velfærdssamfundets indretning.

Som beskrevet i kapitel 4 er indkomstforskellene i Danmark små sammenlignet med de fleste andre lande. Forskellene hænger i høj grad sammen med befolkningens gennemløb af livscyklus: Indkomsterne er typisk lavere blandt unge og ældre, end de er blandt personer i den erhvervsaktive alder. Forskelle i uddannelsesniveaue og beskæftigelsesgrad er de væsentligste årsager til den del af de målte indkomstforskelle, der ikke er betingede af alder.

Kun en lille andel af befolkningen har relativ lavindkomst i det enkelte år, og målt over hele livet gælder dette kun for en særdeles lille andel af be-

folkningen. Blandt de væsentligste årsager til lavindkomst indenfor det enkelte år er dels at være studerende og dels konjunkturbestemte fluktuationer i selvstændiges indtægter. De studerendes relativt lave indkomster er et forbigående fænomen – den lave indkomst i studietiden er en investering i fremtidige højere indkomster.

Set over længere, sammenhængende perioder er den væsentligste kilde til relativ lavindkomst dårlig arbejdsmarkedstilknytning. Derfor har Velfærdskommissionen valgt at lægge vægt på både uddannelsesvejen og beskæftigelsesvejen i anbefalingerne:

For øjeblikket gennemfører kun omkring 80 pct. af en ungdomsårgang en ungdomsuddannelse, og med kommissionens forslag skal andelen i fremtiden op på mindst 90 pct. Målet er, at så mange som overhovedet muligt går ind på arbejdsmarkedet med en kompetencegivende uddannelse i bagagen.

De foreslåede ændringer i tilbagetrækningsreglerne og i arbejdsmarkeds-, uddannelses- og skattepolitikken sigter på dels at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen, dels at forbedre beskæftigelseschancerne for de, der har dårligt fodfæste på arbejdsmarkedet. Jo større lighed der, via øget vægt på uddannelse og arbejdsmarkedsreformer, kan opnås i mulighederne for selvforsørgelse, jo mindre bliver behovet for omfordeling, og jo nemmere kan målsætningen om at forene langsigtet finanspolitisk holdbarhed med fortsat social balance og ansvarlighed dermed opfyldes.

Eksempelvis er det, hvad indkomsten angår, på både kort og langt sigt mere fordelagtigt at bevare arbejdsmarkedstilknytningen frem for at trække sig tidligt tilbage. Ud fra en fordelingspolitisk synsvinkel er det altså ikke korrekt at opfatte efterlønnen som en ordning, der er rettet imod de med de laveste indkomster, og det bør ikke være en fordelingspolitisk målsætning at bevare den.

Et af redskaberne til at sikre øget arbejdsmarkedsdeltagelse er den økonomiske tilskyndelse til at være beskæftiget frem for ledig (eller længe under uddannelse eller i tilbagetrækning). Økonomiske incitamer styrkes, når det gøres relativt mere fordelagtigt at tjene en løn frem for at modtage en overførselsindkomst. Sådanne forslags fordelingsmæssige konsekvenser må vurderes ud fra den gevinst som de, der kommer i beskæftigelse, opnår over for den reduktion, der er resultatet for de der forbliver ledige eller vælger tilbagetrækning osv.

Så hvordan måles effekterne på den samlede fordeling? Problemet er mindre i analyser, der inddrager dynamiske effekter og måler virkningerne over længere sammenhængende perioder end i statiske, et-årige analyser af fordelingsvirkningerne af de enkelte forslag.

På både kort og langt sigt kan der desuden være særlige omstændigheder som indebærer, at nogle alligevel står tilbage uden at have opnået fordelene ved foreslåede omlægninger, som gavner de fleste.

Velfærdskommissionen har i sine anbefalinger lagt vægt på, at de samlede virkninger af forslagene generelt peger i retning af både at sikre, at befolkningen får en højere arbejdsmarkedstilknytning gennem livet og at fremtidige og nuværende generationer sikres en bedre uddannelse og opkvalificering. Hvis denne strategi lykkes, vil samfundet med tiden blive præget af både mindre indkomstforskelle og øget lighed i muligheder.