

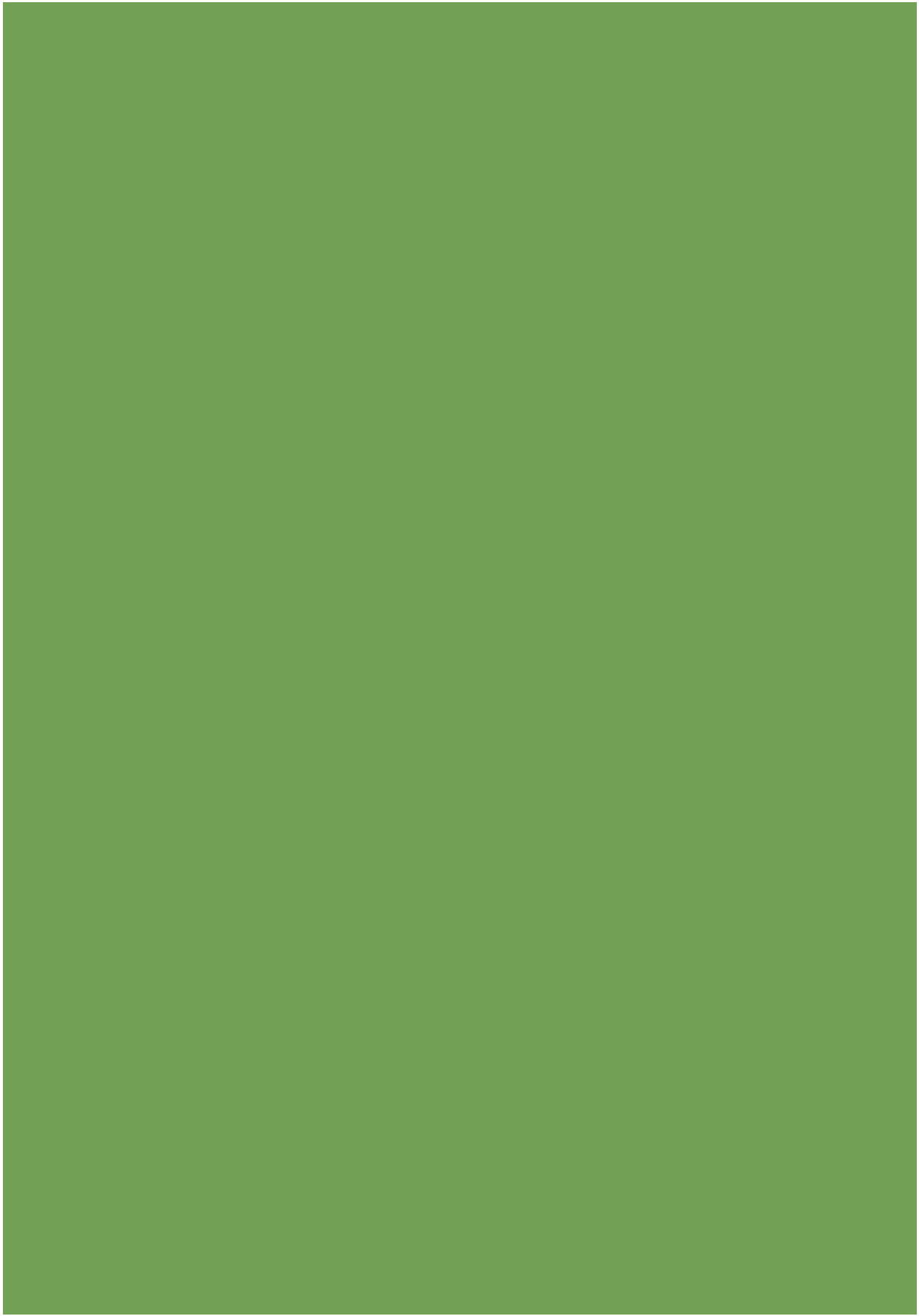
Regeringen

DK2030

Danmark rustet til fremtiden



NOVEMBER 2023



Regeringen

DK2030

Danmark rustet til fremtiden

NOVEMBER 2023

Forord

I Danmark engagerer vi os. I fællesskaber, i foreninger, i muligheder, i løsninger. Det præger livet både på og uden for arbejdsmarkedet. Vi gør hver især Danmark lidt bedre, end det var i går. Det er med til at gøre Danmark til et af verdens bedste lande at leve i.

Det skal Danmark også være for kommende generationer.

Vi skal håndtere de udfordringer, vi ser omkring os. Både dem, vi står over for nu og her, men også dem, vi kan se i horisonten. Med regeringens 2030-plan tager vi livtag med de vigtigste udfordringer.

Klimakrisen kræver omfattende handling. Ud over at vi skal leve op til reduktionsmålene i 2025 og 2030, har regeringen sat sig nye ambitiøse mål. Vi har blandt andet fremrykket ambitionen om et klimaneutralt samfund til 2045. Og vi har sat et nyt mål om, at vi skal optage mere CO₂, end vi udleder, i 2050. Med 2030-planen sætter vi yderligere midler af til grøn omstilling og klima.

Ruslands angrebskrig har ændret sikkerhedssituationen for Danmark og Europa. Det danske forsvar skal styrkes. Samtidig med, at Danmark skal bidrage med en langsigtet, strategisk støtte til Ukraine. Med 2030-planen opfylder vi NATO-forpligtelsen om forsvarsudgifter på 2 pct. af BNP fra 2023 og alle år frem.

I Danmark har vi en høj grad af lige muligheder og en veludbygget offentlig velfærd. Men vi skal styrke velfærden i de kommende år. Når man er alvorligt syg, skal der være et sundhedsvæsen, der giver en hurtig og effektiv behandling. Når man bliver ældre og får brug for pleje, skal der være plejetilbud, som i videst muligt omfang passer den enkeltes behov. Og er man en børnefamilie, skal man trygt kunne aflevere sine børn i et godt dagtilbud. Regeringen vil derfor både dække basisvelfærden og investere målrettet i velfærden.

Men penge gør det ikke alene. Vi skal skabe et velfærdssamfund med langt mere frihed til at sætte borgerne før systemet.

Dansk erhvervsliv står stærkt. Men i takt med at verden ændrer sig, er det vigtigt, at vi er på forkant, så danske virksomheder fortsat har gode rammevilkår, så vi fastholder og udvikler vores styrkepositioner og så danske iværksættere har mulighederne for at skabe det næste væksteventyr. Det kræver stærke og målrettede satsninger og adgang til dygtige medarbejdere.

Hvis vi skal i mål med den grønne omstilling, styrke sundhedsvæsenet, og give børn gode daginstitutioner og ældre en værdig pleje, har vi nemlig brug for dygtige medarbejdere. Derfor er arbejdskraft en rød tråd gennem regeringens 2030-plan. Vi er allerede kommet langt, senest med personskattereformen, som gør det mere attraktivt at arbejde. Med 2030-planen er der gennemført eller peget på konkrete initiativer og indsatsområder, der indfrier to tredjedele af målet om at øge beskæftigelsen med 45.000 fuldtidspersoner i 2030. Samtidig er der sat penge af til bedre løn- og ansættelsesvilkår i det offentlige, som skal styrke fastholdelse og rekruttering af dygtige medarbejdere i vigtige dele af den borgernære velfærd samtidig med, at vi understøtter en mere smidig arbejdstilrettelæggelse.

Med 2030-planen har vi samlet set plads til at investere i vores fælles velfærd, den grønne omstilling og vores forsvar og sikkerhed – og samtidig lette skatten for arbejdende danskere.

Selv med en vellykket håndtering af udfordringerne på den kortere bane vil en række udfordringer fortsat gøre sig gældende i årtierne efter 2030. Klimakrisen og den grønne omstilling vil trække store samfundsressourcer og kræve aktive beslutninger. Hvis danskerne vælger at arbejde mindre eller efterspørger mere offentlig velfærd end forudsat, kan det sætte velfærdssamfundet under pres. Regeringen vil derfor fortsætte med at analysere langsigtede risici for det danske velfærdssamfund og hvilke løsningsmuligheder, det i givet fald vil kalde på.

Med markante investeringer i velfærd, grøn omstilling, forsvar, vækst og erhvervsliv og ikke mindst langsigtede løsninger på at skaffe og fastholde arbejdskraft er vi på rette vej. Det er den vej, regeringen lægger frem i denne 2030-plan.

God læselyst.



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nicolai Wammen'.

Nicolai Wammen
Finansminister



Indhold

1. Danmark rustet til fremtiden	10
1.1 Godt udgangspunkt for at udvikle Danmark	16
1.2 Ambitiøse mål og ansvarlige rammer	34
1.3 Langsigtede generationsudfordringer og risici	37
Appendiks 1A Forløb i DK2030	48
2. Strategisk tilgang til grøn omstilling	50
2.1 Status og tiltag på klima-, natur- og miljøområdet	55
2.2 Implementeringsdagsorden	59
2.3 Internationalt arbejde	62
2.4 Statsfinansielle konsekvenser	64
2.5 Udfordringer efter 2030	66
3. Sikkerhed i en ny verdensorden	68
3.1 En skærpet sikkerhedspolitisk situation	70
3.2 Fortsat markant og kontinuerlig støtte til Ukraine	77
3.3 Vilje og evne til at tage ansvar – et historisk forsvarsforlig	80
4. Målrættede prioriteringer skal styrke velfærden	84
4.1 Vækst i det demografiske træk frem mod 2030	90
4.2 Prioriteringer til børn, unge og uddannelse	92
4.3 Prioriteringer til sundhed	102
4.4 Prioriteringer til psykiatri	109
4.5 Prioriteringer til tryghed	112
4.6 Yderligere prioriteringer for at styrke velfærden	114
5. Flere i beskæftigelse	118
5.1 Stærkt arbejdsmarked i dag giver et robust udgangspunkt	120
5.2 Udfordringer for fremtidens arbejdsmarked	123
5.3 Reformarbejdet fortsætter – potentialer for øget beskæftigelse	137
Appendiks 5A Udvikling i arbejdstid	151
6. Et stærkt dansk erhvervsliv	162
6.1 Høj velstand og produktivitet i Danmark	166
6.2 Globaliseringsprocessen skifter karakter	170
6.3 Danmark i en foranderlig verden	173
6.4 Gode rammevilkår skaber grobund for vækst og velstand	178

7.	Frisættelse og andre veje til bedre velfærd for pengene	184
7.1	Velfærden skal drives med frihed under ansvar	190
7.2	Fremtidens teknologiske muligheder skal udnyttes	197
7.3	Skarpe prioriteringer skal frigøre ressourcer til kerneopgaven.....	202
	Appendiks 7A Produktivitet i den offentlige sektor	210
8.	Generationsudfordringer for det danske velfærdssamfund	214
8.1	Grøn omstilling, klima og miljø.....	218
8.2	Fundamentet for velfærdssamfundet er en høj arbejdsindsats	224
8.3	Stigende forventninger til velfærdsydelse.....	230
8.4	Den danske arbejdsmarkedsmodel	241
8.5	Det danske skattesystem	245

Danmark rustet til fremtiden

1

DK2030

Danmarks udgangspunkt er stærkt, men den stærke økonomi er ikke kommet af sig selv. Reformen og tiltag, som regeringer og folketing har gennemført gennem 3-4 årtier, har bragt os et godt sted hen. Senest er vi kommet godt igennem pandemien og sidste vinters energikrise, som gav tårnhøj inflation. Herhjemme er mere end 3 mio. personer i arbejde, ledigheden er lav, inflationen er i øjeblikket blandt de laveste i EU og de offentlige finanser er stærke og holdbare. Det har styrket et fundament, som i forvejen var godt.

Men vi ser også sprækker i vores velfærdssamfund. Der er eksempler i sundhedsvæsenet og plejesektoren, som vi slet ikke kan være tilfredse med. Vi mangler arbejdskraft i både den offentlige og den private sektor. I sprækkerne ligger kimen til udfordringer, som kan vokse sig større. Især når behovet for offentlig service, sundhed og ældrepleje samtidig stiger i de kommende år, herunder fordi vi heldigvis bliver flere ældre. De udfordringer ønsker regeringen at løse. Vi skal udvikle og udbygge vores velfærd. Gøre vores velfærdssamfund bedre. Og samtidig skal vi tage vores del af ansvaret for at imødegå de voksende globale udfordringer. Regeringen afsætter 32 mia. kr. frem mod 2030 til at styrke velfærden, blandt andet i kraft af 5 mia. kr. til en sundhedspakke, 3 mia. kr. til psykiatrien og 2½ mia. kr. til børn, unge og uddannelse. Regeringen vil med 19 mia. kr. også dække basisvelfærden, når vi heldigvis bliver flere børn og ældre.

Vores tids største udfordring er klimakrisen. Krisen er global, men Danmark skal gå forrest, tage sin del af ansvaret og vise en vej frem. Regeringen har en af verdens mest ambitiøse klimamålsætninger og vilje til at nå målet. Vi afsætter i 2030-planen yderligere midler til blandt andet grøn omstilling, herunder også i forhold til biodiversitetskrisen.

Putins krig i Ukraine har katastrofale konsekvenser for den ukrainske befolkning og følgevirkninger langt ud over Ukraines grænser. Samtidig har Europa og Vesten vist, at vi kan stå sammen, når det gælder. Det kommer med en pris, men det er helt afgørende for regeringen, at dansk sikkerhed styrkes, så Danmark kan tage et større ansvar i vores nærområde og i verdens brændpunkter. Regeringen har sammen med Folketinget afsat 34,4 mia. kr. til en Ukraine-fond, som skal hjælpe Ukraine i deres frihedskamp. Med denne 2030-plan vil regeringen øge fonden til 57,5 mia. kr. og løfte forsvarsudgifterne med yderligere 5 mia. kr., så Danmark kan leve op til vores NATO-forpligtelse om forsvarsudgifter på 2 pct. af BNP fra 2023 og i alle år frem.

Store årgange forlader arbejdsmarkedet de kommende år, og det stiller større krav til den offentlige velfærd. Alene frem mod 2030 stiger antallet af ældre over 70 år med over 100.000. Derfor skal velfærden prioriteres, og ressourcerne i den offentlige sektor anvendes, så de giver mest mulig velfærd. Regeringen vil derfor frisætte den offentlige sektor og fokusere på kerneopgaverne. Regeringen har afsat 3 mia. kr. i 2030 til bedre løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor, finansieret af besparelser på offentlig administration. Derudover vil regeringen nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen, så den enkelte ledige sættes i centrum, og kommunerne sættes fri af unødige statslige proceskrav.

I Danmark mangler vi arbejdskraft i både den private og offentlige sektor. Og frem mod 2030 vil arbejdsstyrken kun stige langsomt. Det modsvarer ikke de samfundsudfordringer, vi står over for. Der er brug for flere medarbejdere med de rette kompetencer til både den offentlige kernevelfærd, den grønne omstilling og til at understøtte vækst i det private erhvervsliv. Regeringen vil derfor øge arbejdsudbuddet med 45.000 personer frem mod 2030. Med 2030-planen er der gennemført og planlagt konkrete tiltag, der bringer os to tredjedele af vejen – herunder i kraft af personskattereformen,

omlægninger i uddannelsessystemet, og en kommende SU-reform. Med 2030-planen viser vi vejen til en balanceret fremgang i både den offentlige og den private sektors beskæftigelse.

Det er en central forudsætning for velstandsudviklingen i Danmark, at vi har et stærkt erhvervsliv. Det kræver gode rammevilkår, hvis danske virksomheder skal fortsætte med at levere de positive resultater, de leverer i dag. Vi skal bygge videre på vores danske styrkepositioner. Og for, at danske iværksættere skal have bedre mulighed for, at deres virksomheder kan vokse sig store, vil regeringen igangsætte initiativer, som skal forbedre vilkårene for danske iværksættere. Regeringen vil derudover lette vilkårene for generationsskifte i familieejede virksomheder.

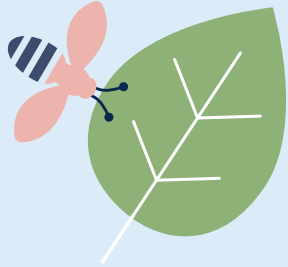
Regeringen vil derfor fortsætte reformsporet, herunder i kraft af en personskattereform, omlægninger og investeringer i uddannelserne, en SU-reform, en omfattende frisættelse af den offentlige sektor, og reformer, der understøtter vækst og den grønne omstilling.

Med 2030-planen viser vi dermed, hvordan vi med reformer og nye prioriteringer skaber plads til fortsat fremgang i både den private og den offentlige sektor. Med planen er der plads til, at vi kan investere i vores forsvar og sikkerhed, den grønne omstilling og bedre velfærd inden for blandt andet sundhed, psykiatri og uddannelse ud over basisvelfærden – samtidig med, at der er plads til lavere skat på arbejde, som øger arbejdsudbuddet og rådighedsbeløbet for de beskæftigede.

Regeringen ønsker også at rette blikket længere frem end 2030. Det er ikke kun de udfordringer vi oplever i dag og de nærmeste år, vi skal tage livtag med. Vi skal også tænke årtier fremad, så både fremtidens ældre, vores børn og børnebørn kan leve i et stærkt og klimaneutralt velfærdssamfund, hvor alle har adgang til god pasning, undervisning, sundhedsbehandling og ældrepleje. Vores unge i dag fortjener politikere, der tør lave de nødvendige forandringer og tænke langsigtet, så udfordringer ikke når at vokse vores børnebørn over hovedet.

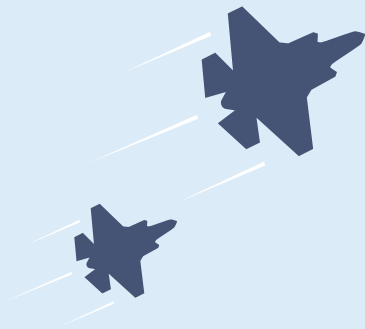
Danskernes krav og forventninger til velfærden vil stige i fremtiden. Hvis kravene stiger mere end det såkaldte velstandskorrigerede demografiske træk, vil det udfordre den finanspolitiske holdbarhed og mere bredt velfærdssamfundet. Hvis fremtidige, rigere generationer ønsker mere velfærd end lagt til grund i fremskrivningerne, kan det føre til øget køb af private velfærdsydelser, således at forskelle i forbrugsmuligheder kan vise sig på nye områder, fx blandt ældre. Der er i givet fald flere mulige veje til håndtering af en sådan udfordring, og løsninger vil i sidste ende bero på politiske valg.

Langsigtede tendenser til faldende arbejdstid har også potentiale til at udfordre finansieringen og sammenhængskraften i velfærdssamfundet. Regeringen vil fortsætte arbejdet med at analysere og diskutere langsigtede risici for dansk økonomi og velfærdssamfundet, og hvilke løsningsmuligheder det i givet fald kan kalde på.



Grøn omstilling

Vi skal nå de ambitiøse klimamål i 2025 og 2030 – og opnå klimaneutralitet i 2045 samt negative nettoudledninger i 2050. Regeringen vil styrke miljøet og biodiversiteten.



Ny sikkerhedssituation

Øget støtte til Ukraines frihedskamp og ny styrkelse af det danske forsvar. Danmark skal fortsat være blandt de mest markante bidragsydere til Ukraines frihedskamp i forhold til vores størrelse, og Danmarks udgifter til forsvar og sikkerhed skal være 2 pct. af BNP fra 2023 og i alle år frem.



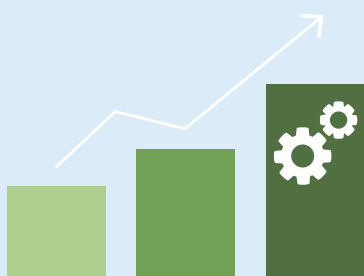
Udvikling af velfærden

Pengene skal følge med, når der i de kommende år heldigvis bliver flere børn og ældre. Derudover vil regeringen investere i at udvikle velfærden, blandt andet inden for psykiatri, sundhed, ældrepleje og uddannelse.



Medarbejdere med de rette kompetencer

Skal udfordringerne løses, er der behov for mere arbejdskraft. Regeringen har et mål om at øge beskæftigelsen med 45.000 fuldtids-personer i 2030 via politiske tiltag, herunder via en personskattereform og ændringer i uddannelsessystemet, så flere får de rette færdigheder.



Et stærkt dansk erhvervsliv

Regeringen vil arbejde for gode vækst- og konkurrencevilkår for erhvervslivet og bygge videre på vores styrkepositioner. Regeringen vil blandt andet fremme iværksætteri, forskning og udvikling og lette vilkårene for generationsskifte i familieejede virksomheder.



Frisættelse og andre veje til bedre velfærd for pengene

Den offentlige sektor skal fokuseres på den borgernære velfærd. Det kræver strukturelle reformer af den offentlige sektor, herunder en omfattende frisættelse og forandring af den nuværende styring og kultur samt større frihed til den lokale ledelse.

1.1 Godt udgangspunkt for at udvikle Danmark

Den stærke danske økonomi har i de senere år ført til rekordhøj beskæftigelse og bidraget til, at mange flere er kommet med i arbejdsfællesskabet. Lettere adgang til international rekruttering har sammen med generelt gode løn- og arbejdsvilkår øget antallet af internationale medarbejdere. Samtidig har flere seniorer end ventet fastholdt tilknytningen til arbejdsmarkedet. Det er godt for dem, der finder glæde og mening i arbejdslivet, det er godt for danske virksomheder og det er godt for de offentlige finanser, og styrker dermed mulighederne for at investere i at udvikle Danmark.

Mere international arbejdskraft og flere seniorer i arbejde skaber råderum til at investere i vores fælles samfund. Siden regeringen trådte til er det skønnede finanspolitiske råderum i 2030 øget med 20 mia. kr., blandt andet som følge af gennemført politik. Det er en endog meget positiv udvikling, som i overvejende grad skyldes, at den strukturelle beskæftigelse skønnes stærkere end tidligere ventet. Alene udenlandsk arbejdskraft har leveret omkring en tredjedel af råderumsforøgelsen.

Den høje beskæftigelse og de sunde økonomiske strukturer er ikke kommet af sig selv.

Det står på skuldrene af årtier, hvor skiftende danske regeringer har ført ansvarlig økonomisk politik, inden for rammerne af mellemfristede planer, og med en klar reformkurs, som har givet sunde offentlige finanser og understøttet jobfremskabelse.

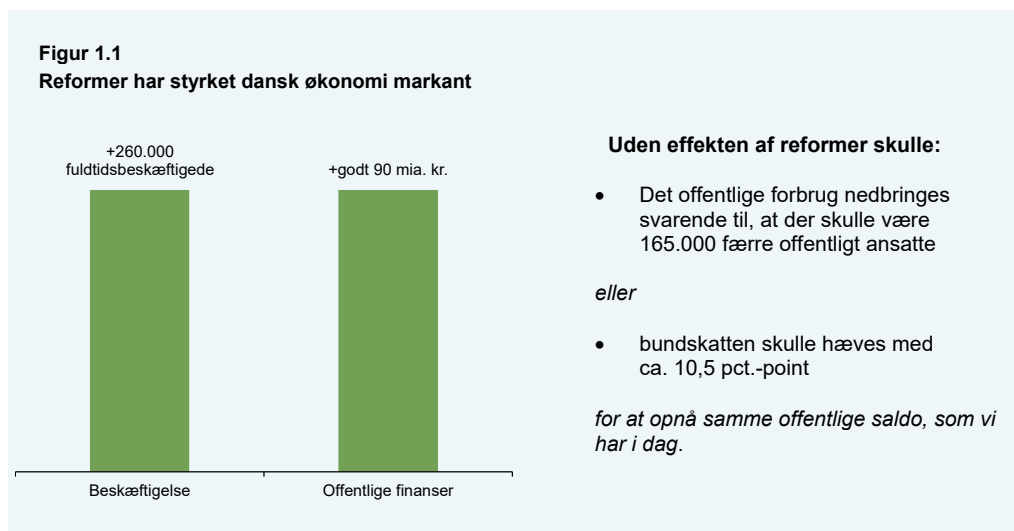
Vores evne til at skue fremad har bidraget til, at der i god tid tages hånd om fremtidige udfordringer, herunder ved at gennemføre strukturforbedrende reformer. Samtidig har budgetloven sikret bedre udgiftsstyring, og givet større overensstemmelse mellem planlagte og realiserede offentlige udgifter.

Reformer gennemført af skiftende regeringer siden 2006 skønnes at have løftet den strukturelle beskæftigelse med ca. 260.000 fuldtidspersoner og styrket de offentlige finanser med mere end 90 mia. kr., målt ved virkningen i 2025, *jf. figur 1.1*. Det mere end opvejer svækkelsen af de offentlige finanser fra det fald i beskæftigelsen, som ellers ville følge af den demografiske udvikling og flere unge i uddannelsessystemet samt andre forhold. Uden denne reformeffekt skulle det offentlige forbrug nedbringes svarende til, at der skulle være 165.000 færre offentligt ansatte, eller bundskatten alternativt skulle hæves med ca. 10,5 pct.-point, hvis der ad den vej skulle opnås samme offentlige saldo, som vi har i dag.

Det er markante resultater, og de solide samfundsstrukturer giver både manøvrerum i krisetider og er en forudsætning for det danske velfærdssamfund.

De sunde offentlige finanser med lav offentlig gæld muliggjorde fx, at den resolute coronahåndtering med omfattende finanspolitiske hjælpemålinger kunne lade sig gøre uden at røkke ved det sunde fundament. Det har været medvirkende til, at dansk økonomi står særdeles stærkt i dag.

Det robuste økonomiske fundament giver mulighed for at investere i blandt andet sundhed, psykiatri, uddannelse og den grønne omstilling. Og det giver mulighed for at gøre det mere attraktivt at arbejde, blandt andet gennem lettelse af indkomstskatten.



Anm.: Skøn for virkninger i 2025 med afsæt i *Økonomisk Analyse: Reformen har styrket dansk økonomi, november 2018* samt egne beregninger.

Kilde: Egne beregninger.

Men en stærk økonomi betyder ikke, at midlerne er ubegrænsede. Der er udfordringer foran os, og regeringen vil ruste Danmark til fremtiden. Det kræver både et tilstrækkeligt råderum og endnu flere dygtige medarbejdere på det danske arbejdsmarked. Regeringen har sat sig det mål at løfte fuldtidsbeskæftigelsen med 45.000 i 2030 med nye politiske initiativer, og viser i 2030-planen, hvordan vi vil investere i at udvikle Danmark.

De reformer, der er aftalt og gennemført i de sidste årtier har været vigtige for de muligheder, vi har i dag. De reformer vi beslutter nu vil tilsvarende stille os bedre i fremtiden.

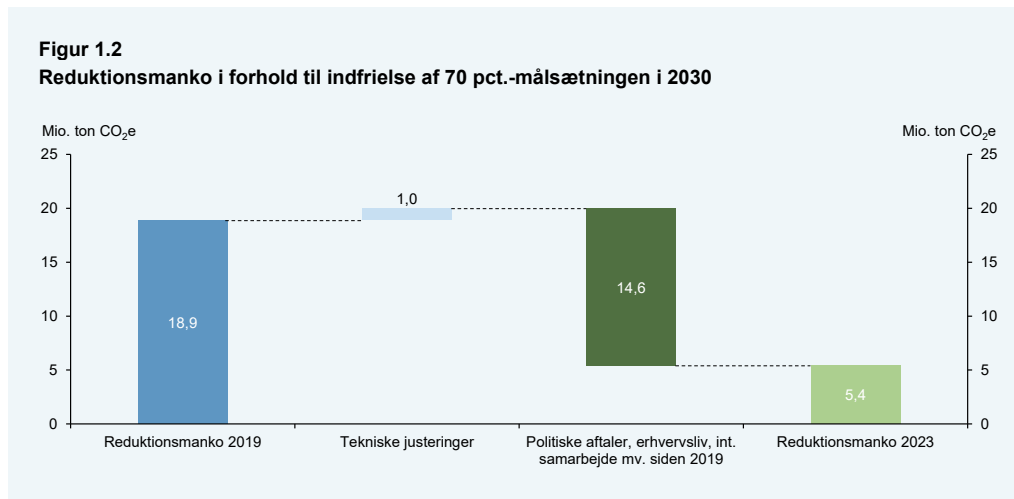
Regeringen har allerede indgået en række aftaler om reformer, som bringer os nærmere målene. I den kommende tid vil regeringen fremlægge flere konkrete oplæg til at håndtere de udfordringer som vi står overfor. Udfordringerne, og hvordan regeringen vil håndtere dem, er uddybet nærmere nedenfor og i kapitlerne i 2030-planen.

Grøn omstilling

Med aftalen om Klimaloven i 2019 tog et bredt flertal i Folketinget et vigtigt skridt i den grønne omstilling. Loven sætter bindende rammer for reduktionen af Danmarks drivhusgasser og viser omverdenen Danmarks vilje til at gå forrest i den grønne omstilling. Danmark skal tage ansvar for vores del af klimaudfordringen, og samtidig kunne inspirere til gode løsninger i andre dele af verden.

Med klimaloven er Folketinget forpligtet til at føre en politik, som sikrer, at drivhusgasudledningerne reduceres med 70 pct. i 2030 i forhold til niveauet i 1990, og at Danmark skal være klimaneutral i 2050. Regeringen vil fremrykke målet om klimaneutralitet til 2045 og sætte et nyt mål om 110 pct. reduktion i 2050 i forhold til 1990.

Da klimaloven blev aftalt i 2019 var reduktionsmankoen i 2030 på 18,9 ton CO₂e. Med den seneste *Klimastatus og -fremskrivning 2023* er der aftalt tiltag, der nedbringer mankoen til 5,4 ton CO₂e, *jf. figur 1.2*. Det svarer til, at der er aftalt tiltag for tre fjerdedele af vejen til målet.



Kilde: Klimastatus og -fremskrivning 2023 og egne beregninger.

Den sidste fjerdedel kommer ikke af sig selv. Den kræver beslutninger ud over løbende implementering af det, som allerede er aftalt. Danmark skal leve op til sine klimaforpligtelser og nå de ambitiøse mål for den grønne omstilling. Vi skal reducere udledningerne med 50-54 pct. i 2025, 70 pct. i 2030 og, hvis det står til regeringen, hæve ambitionen til nettoudledninger på 0 allerede i 2045.

For at nå 2030-målet vil regeringen træffe de nødvendige beslutninger, blandt andet ved at realisere land- og skovbrugssektorens reduktionsmål samt holde tæt øje med, at de aftalte reduktioner implementeres. Regeringen vil også præsentere et grønt luftfartsudspil med en passagerafgift på flyrejser på gennemsnitligt 100 kr., hvor provenuet anvendes til blandt andet at gøre det muligt at etablere en grøn indenrigsrute i 2025 og senest i 2030 fuld grøn indenrigsflyvning.

De fleste politiske aftaler, som bidrager til at reducere udledningerne og den grønne omstilling, har været bredt funderet i Folketinget hen over den politiske midte. Det er godt og nødvendigt, at Folketinget på tværs af politiske skel står sammen om den grønne omstilling. Langsigtede og stabile rammer er afgørende for, at omstillingen skal lykkes.

Klimaet er ikke den eneste udfordring på det grønne område. Vi befinder os midt i en natur- og biodiversitetskrise, som ligeledes kalder på handling og forbedring af vores fælles natur og miljø. Også her har vi taget nogle af skridtene, men vi har stadig mange foran os.

Regeringen vil indføre en lov om natur og biodiversitet, der bidrager til EU-målet om 30 pct. beskyttet natur, heraf 10 pct. strengt beskyttet, og samtidig gennemføre de besluttede naturnationalparker. Derudover vil regeringen sikre, at Danmark lever op til vandrammedirektivet, der kræver, at der er skabt forudsætninger for god økologisk tilstand i havmiljøet fra 2027, fremlægge en ambitiøs skovplan med et mål om at etablere 250.000 hektar skov samt beskytte Danmarks drikkevand, blandt andet via en

kortlægning med udgangspunkt i de områder, der er strategisk vigtige for den nuværende og fremtidige drikkevandsforsyning.

Prioritering af grøn omstilling

Tiltag vedrørende klima, natur og miljø vil medføre udgifter. Derfor afsætter regeringen – ud over det grønne råderum – en ny reserve på 4¼ mia. kr., som skal anvendes til at investere yderligere i den grønne omstilling og i at udvikle velfærden. Det vil bidrage til, at der også er økonomi til de indsatser, der skal til for at nå målene.

Boks 1.1

Prioriteringer der sikrer en ambitiøs grøn omstilling i 2030

- Grønt råderum på 2½ mia. kr. i 2030.
- Nye midler fra reserve til velfærd og grøn omstilling på samlet set 4¼ mia. kr.
- Indfri 2025- og 2030-målene, blandt andet ved reduktionsmålet for land- og skovbrugssektoren og ved et løbende fokus på implementering af besluttede tiltag.
- Indføre en passagerafgift på flyrejser på gennemsnitligt 100 kr. og anvende provenuet til blandt andet at gøre det muligt at etablere en grøn indenrigsrute i 2025 og senest i 2030 fuld grøn indenrigsflyvning.
- Arbejde for ambitiøse mål og klog regulering i EU-regi, blandt andet i fastsættelse af 2040-mål.
- Gennemføre lov om natur og biodiversitet, etablere mere skov og tiltag for drikkevandsbeskyttelse.
- Gennemføre et genbesøg af Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug med henblik på at sikre de aftalte drivhusgasreduktioner og leve op til vandrammedirektivet, der kræver, at der er skabt forudsætninger for god økologisk tilstand i havmiljøet fra 2027.

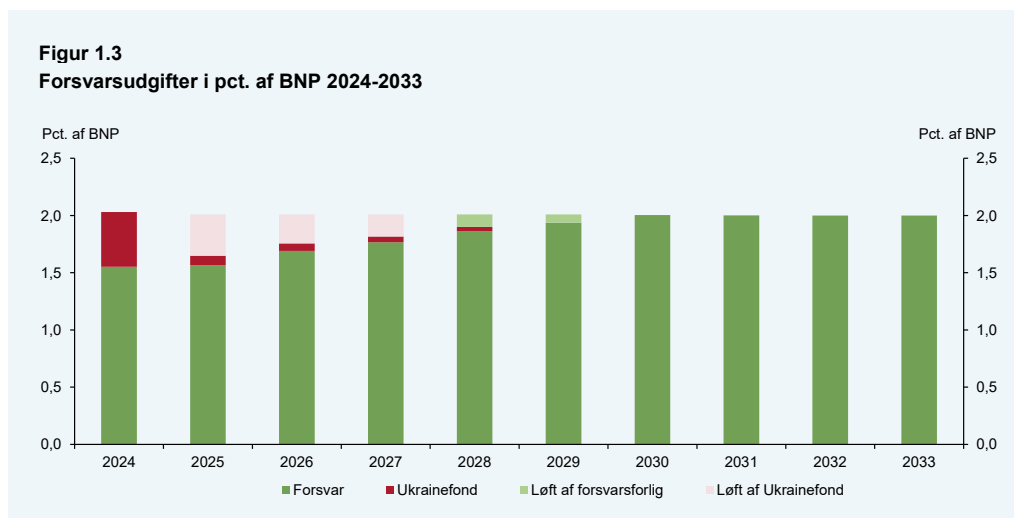
Forsvar og sikkerhed

Ruslands aggressive fremfærd med angrebskrigen på Ukraine har ændret Danmarks og Europas sikkerhedssituation. Den har vist nødvendigheden af, at vi står sammen med vores allierede i NATO og EU, og at vi generelt styrker vores forsvar. Samtidig er Ukraines forsvarskamp fortsat dybt afhængig af den militære støtte fra Danmark og resten af den frie verden.

Regeringen har sammen med partierne bag Ukraine-fonden en klar ambition om, at Danmark skal være blandt de mest markante bidragsydere til Ukraines forsvarskamp i forhold til vores størrelse. Danmark har med Ukraine-fonden blandt andet som et af de første lande i verden doneret F-16 kampfly, og har sammen med USA og Nederlandene påtaget sig lederskab for den internationale flyvevåbenskoalition.

Danmark skal fortsat bidrage med en langsigtet, strategisk støtte til Ukraines frihedskamp, og der er derfor behov for at styrke støtten yderligere. Derfor ønsker regeringen at øge den økonomiske ramme til Ukraine-fonden i 2025-2027.

Samtidig ønsker regeringen at løfte den økonomiske ramme i forsvarsforliget i 2028-2029. Der er med tidligere aftaler afsat midler til, at de danske udgifter til forsvar og sikkerhed forventes at udgøre 2 pct. af BNP i 2023 og 2024. Med regeringens oplæg vil Danmark også fra 2025 og frem budgettere efter et niveau for forsvarsudgifterne, inklusiv den militære støtte til Ukraine, svarende til 2 pct. af BNP, jf. figur 1.3.



Anm.: Estimering af forsvarsudgifternes andel af BNP efter NATO-definitionen er et øjeblikksbillede, som er forbundet med en række usikkerheder. Forsvarsudgifternes andel af BNP kan løbende ændre sig som følge af ændrede skøn for udviklingen i BNP og skøn for forsvarsudgifterne.

Kilde: Finansministeriet og Forsvarsministeriet.

Konkret ønsker regeringen at løfte den militære støtte til Ukraine med samlet 10,5 mia. kr. i 2025, 7,4 mia. kr. i 2026 og 5,6 mia. kr. i 2027 (2024-priser). Derudover ønsker regeringen at løfte den økonomiske ramme afsat i forsvarsforliget med 2,9 mia. kr. i 2028 og 2,0 mia. kr. i 2029.

Løftet til Ukraine-fonden og Forsvaret bygger oven på de i forvejen historisk store aftaler, der er indgået siden *Det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik*, marts 2022. Med *Aftale om forøgelse af den militære støtte under Ukraine-fonden i 2023-2028* samt *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* afsatte regeringen sammen med aftalepartierne 37,5 mia. kr. til den militære støtte til Ukraine. Den ramme vil regeringen nu løfte til 61,0 mia. kr. Det sender et klart signal om en langsigtet dansk støtte til Ukraine.

Tilsvarende indgik regeringen i juni 2023 med bred opbakning fra Folketingets partier forsvarsforliget *Vilje og evne til at tage ansvar – Dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033*. Aftalen sætter den strategiske retning for dansk forsvar i de næste ti år, og understreger, at samarbejdet med allierede og partnere i NATO og EU er hjørnестenen for dansk forsvar og sikkerhed. Med forsvarsforliget blev der afsat ca. 150 mia. kr. fra 2024 til 2033 til en langsigtet styrkelse af dansk forsvar og sikkerhed. Den

ramme ønsker regeringen skal løftes til ca. 155 mia. kr. Det nye løft lægger regeringen op til at finansiere ved at lempe på tilpasningsstien frem mod målet for den strukturelle saldo på -0,5 pct. af BNP i 2030. Det er i overensstemmelse med ansvarlige finanspolitiske rammer, *jf. afsnit 1.2*. Regeringen vil søge om forligskredsens opbakning til det yderligere løft.

Boks 1.2

Prioriteringer, der styrker Forsvaret og støtter Ukraines forsvarskamp

- Nyt og yderligere løft, der bygger oven på Ukraine-fonden og forsvarsforliget, og indebærer, at Danmark budgetterer efter forsvarsudgifter på 2 pct. af BNP fra 2023 og frem.
- Etablering og udvidelse af Ukraine-fond i marts og juni 2023. Med de nye løft øges Ukraine-fonden fra 34,4 mia. kr. til 57,5 mia. kr.
- Indgåelse af historisk forsvarsforlig i juni 2023 med samlet ramme på ca. 150 mia. kr. Med de nye løft øges rammen i forsvarsforliget til ca. 155 mia. kr.

Udvikling af velfærden

Danmark er et stærkt velfærdssamfund med stor sammenhængskraft. Sådan skal det også være i fremtiden. Men det kommer ikke af sig selv. Vi skal tage hånd om de problemstillinger, der viser sig nu og i fremtiden. Sådan at vi udvikler og udbygger vores velfærd. Gør vores velfærdssamfund bedre.

Det handler både om, at vi bruger pengene til velfærd klogt. Men også, at vi prioriterer yderligere midler til velfærd.

Når vi i de kommende år bliver flere ældre danskere, som skal modtage en tidssvarende service fra den offentlige sektor inden for blandt andet sundheds- og plejesektoren, kræver det, at der tilføres ressourcer. Selvom mange ældre er friske, kommer der også flere, der lever med kroniske sygdomme og demens. Det betyder flere ældre, som har behov for hjemmesygepleje, hjemmehjælp og rengøring. De skal selvfølgelig have en tryk og værdig alderdom.

Væksten i det demografiske træk, som måler hvor meget de offentlige forbrugsudgifter skal vokse, hvis udgifterne pr. bruger af den offentlige service skal fastholdes, skønnes at udgøre 19 mia. kr. fra 2023 og frem mod 2030. Regeringen vil prioritere den borgernære basisvelfærd, så pengene følger med, når der bliver flere børn og ældre.

Derudover er der flere områder i den offentlige velfærd, som har behov for løft. Det gælder blandt andet i forhold til børn og unges trivsel, ligesom der er behov for bedre ældrepleje, styrket sundhedsvæsen, psykiatri og uddannelser, herunder folkeskolen.

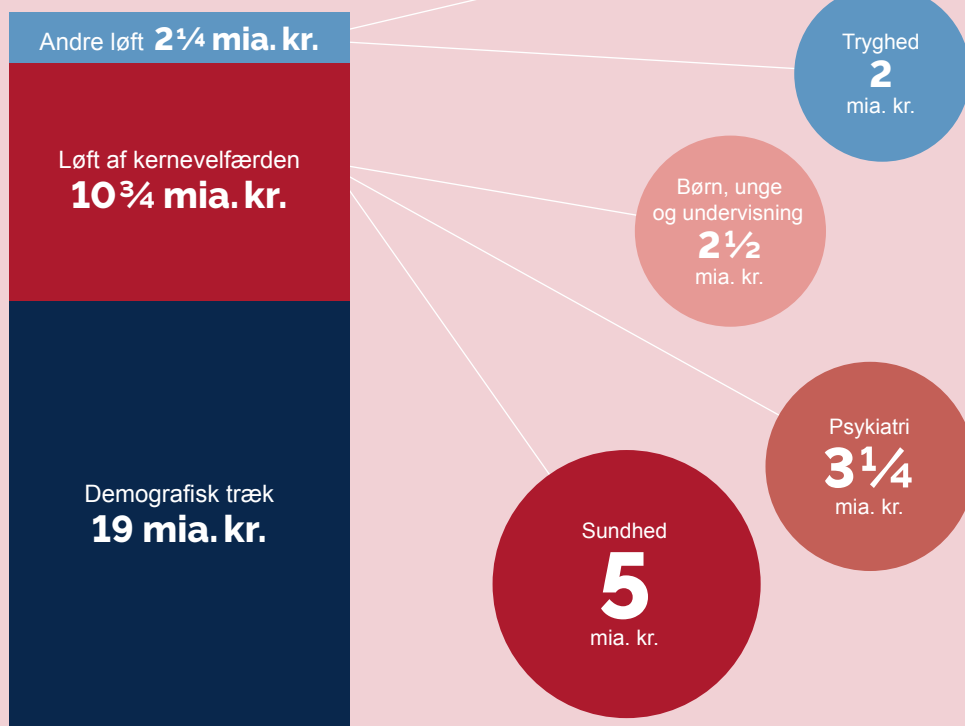
Regeringen vil udover midlerne til at dække basisvelfærden investere i at forbedre velfærden, *jf. figur 1.4*. Hertil kommer midler fra reserve til velfærd og grøn omstilling på samlet set 4¼ mia. kr. i 2030.

Figur 1.4

Centrale prioriteringer af tryghed og udvikling af kernevelfærd

Løft af borgernær velfærd i 2030

32 mia. kr.



Anmærkning: Hertil kommer yderligere midler fra reserve til velfærd og grøn omstilling på samlet set 4 1/4 mia. kr. i 2030. På grund af afrunding kan summerne afvige fra totalen.

Kilde: Egne beregninger

I foråret afsatte regeringen 5 mia. kr. ekstra i 2030 til sundhedsvæsenet i en ny sundhedspakke. Blandt andet til en akut genopretning af kræftområdet med midler her og nu og fremover med en ny kræftplan V, der skal videreudvikle kræftområdet i Danmark.

Regeringen har også afsat 3,2 mia. kr. ekstra frem mod 2030 til en historisk stor prioritering af psykiatriområdet på tværs af sektorer. Regeringen vil senere præsentere et udspil til en 10-årsplan for psykiatrien og invitere til forhandlinger blandt Folketingets partier.

Tryghed

I Danmark er trygheden og tilliden høj, mens kriminaliteten er faldende. Det skal vi værne om. Regeringen vil styrke domstolenes økonomi, og dermed understøtte retssikkerheden og tilliden ved at nedbringe sagsbehandlingstiden markant. Samtidig vil regeringen gennemføre en strafreform, der blandt andet skal skærpe straffen for personfarlig kriminalitet og give domstolene en bredere vifte af sanktionsmuligheder, så fængselsstraffe anvendes klogere og over for de rette personer. Regeringen har desuden lanceret en ny bandepakke med mærkbare konsekvenser for dem, der skaber utryghed, mens dem, der gerne vil et liv uden for kriminalitet, hjælpes. Endelig vil regeringen etablere et nyt fængsel. Regeringen prioriterer samlet set 2 mia. kr. i 2030 til at styrke trygheden.

Trivsel

For mange børn og unge mistrives. Samtidig forlader mange grundskolen uden en bestået afgangsprøve og er i risiko for at stå uden for uddannelses- og arbejdsfællesskabet fra en tidlig alder. Regeringen har præsenteret Folkeskolens Kvalitetsprogram, der indeholder regeringens samlede ambition for folkeskolen – med fokus på basale og praktiske færdigheder, børnenes udvikling, dannelse og trivsel. I alt afsætter regeringen en ramme på 2½ mia. kr. i 2030 til børn, unge og undervisning mv.

Boks 1.3 **Velfærdsprioriteringer frem mod 2030**

- Basisvelfærden dækkes. Regeringen afsætter 19 mia. kr. i 2030 til at dække væksten i det demografiske træk.
- Sundhedspakke på 5 mia. kr. i 2030.
- Historisk psykiatriløft på 3¼ mia. kr. i 2030.
- Ramme til øget tryghed, herunder strafreform og nyt fængsel på 2 mia. kr. i 2030.
- Ramme til børn, unge og undervisning mv. på 2½ mia. kr. i 2030.
- Løft af kulturområdet på 0,2 mia. kr. i 2030.
- Yderligere midler fra reserve til velfærd og grøn omstilling på samlet set 4¼ mia. kr. i 2030.

Nok medarbejdere med de rette kompetencer

Den høje beskæftigelse og lave ledighed, vi har i Danmark, skal i høj grad ses i lyset af et velfungerende arbejdsmarked og gennemførte reformer. Det har været helt afgørende for den fremgang, der er set gennem de seneste årtier.

Frem mod 2030 ventes ikke den samme fremgang på arbejdsmarkedet, som vi har set de sidste godt 20 år. Fra 2000 og frem til 2023 steg beskæftigelsen strukturelt med over 200.000 fuldtidspersoner, svarende til en gennemsnitlig stigning på ca. 9.000 fuldtidspersoner om året, *jf. figur 1.5*.

Når der ses bort fra de reforminitiativer, som er gennemført siden regeringen trådte til, skønnes der frem mod 2030 en langsommere vækst på godt 2.500 fuldtidspersoner om året. Udviklingen afspejler især, at store årgange de kommende år trækker sig fra arbejdsmarkedet og bliver erstattet af mindre årgange, og at reguleringen af aldersgrænserne for efterløn og folkepension i de kommende år sker i et langsommere tempo end i de seneste 5-10 år.

Udsigten til en afdæmpet beskæftigelsesudvikling modsvarer ikke de samfundsudfordringer, vi står over for. Der er behov for at føre en politik, som kan uddanne, fastholde og rekruttere mennesker med de rette færdigheder. Der er brug for flere dygtige medarbejdere på arbejdspladserne i både den private og den offentlige sektor, hvis vi skal i mål med den grønne omstilling og velfærdssektoren skal løftes. De private virksomheder skal have adgang til kvalificerede medarbejdere, så virksomhederne fortsat kan være innovative og vokse. Det kræver også flere medarbejdere, når vores forsvar skal løftes til at stå mål med den nye sikkerhedssituation.

Det kræver samtidig, at flere får de kompetencer og færdigheder, som efterspørges på arbejdspladserne. Det kræver eksempelvis faglærte, når vi skal i mål med den grønne omstilling, og uddannede medarbejdere inden for sundhed og ældrepleje, når vi bliver flere ældre.

Lønnen og arbejdsvilkårene i den offentlige sektor skal samtidig være indrettet på en måde, så vi kan styrke fastholdelse og rekruttering af dygtige medarbejdere i vigtige stillinger i den borgernære velfærd og understøtte en mere smidig arbejdstilrettelæggelse.

Regeringen har derfor inviteret arbejdsmarkedets parter til trepartsforhandlinger om udmøntningen af en ekstraordinær ramme til løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor. Regeringen går ind i forhandlingerne med syv målsætninger for rammens udmøntning, *jf. boks 1.4*.

Der er således en række store udfordringer, som skal håndteres, samtidigt med at beskæftigelsen som udgangspunkt vokser markant langsommere end vi har været vant til. Regeringen har et mål om at øge beskæftigelsen med 45.000 fuldtidspersoner i 2030 via politiske tiltag. Det vil bringe den ventede fremgang i fuldtidsbeskæftigelsen på højde med det vi har opnået siden 2000.

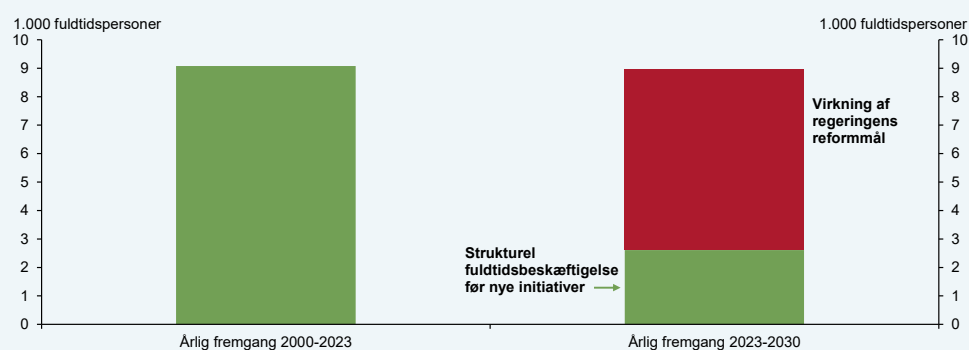
Boks 1.4**Syv målsætninger for udmøntningen af den ekstraordinære ramme til løn og arbejdsvilkår**

1. Øge omfanget af kvalificeret arbejdskraft i sundheds- og ældreplejen.
2. Understøtte trygge rammer for de mindste børn og de sårbare borgere.
3. Tilskynde sundhedspersonale til at arbejde på sygehus og i vagt.
4. Øge arbejdstiden i velfærden.
5. Forbedre arbejdsmiljøet i velfærden.
6. Understøtte dynamiske og fleksible lønstrukturer.
7. Tage hensyn til den samfundsøkonomiske udvikling.

Det er en ambitiøs målsætning, hvilket skal ses i lyset af, at tidligere reformer har haft markante positive effekter på arbejdsmarkedsdeltagelsen for store grupper. De positive effekter kan naturligvis ikke indfries en gang til, og potentialet er alt andet lige mindre nu end for fx 30 år siden.

Beslutninger truffet under denne regering vil øge den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse med ca. 19.500 i 2030. Regeringen peger på konkrete initiativer og indsatsområder svarende til at fuldtidsbeskæftigelsen kan løftes med yderligere ca. 9.500 i 2030.

Figur 1.5
Den strukturelle beskæftigelse kan vokse med nye reformer



Anm.: I opgørelsen af den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse er der taget afsæt i en arbejdstid korrigeret for midlertidige udsving ved hjælp af et Hodrick-Prescott-filter.

Kilde: Egne beregninger.

Det skal blandt andet ske gennem en personskattereform, som skal lempe skatten for danskere i arbejde med i alt 6¼ mia. kr. Regeringen foreslår at forhøje beskæftigelsesfradraget for alle i beskæftigelse og at give enlige forsørgere en ekstra håndsrækning ved at forhøje deres beskæftigelsesfradrag yderligere. Samtidig foreslår regeringen at lette topskatten samtidig med, at der indføres en ekstra skat for dem, der tjener allermest, *jf. boks 1.5*.

Boks 1.5 Udspil til personskattereform

Regeringens reform *Mere attraktivt at arbejde* skal øge gevinsten ved at arbejde. Det skal både sikre, at flere kommer i arbejde i stedet for at være på offentlig forsørgelse, og at flere vælger at arbejde lidt mere, end de gør i dag. Reformen indeholder skattelettelser for i alt 6¼ mia. kr. efter tilbageløb og adfærd (2023-niveau) inkl. udmøntning af en afsat reserve på ½ mia. kr. frem mod 2030, der kan udmøntes til socialt balancerede lettelser af personskatterne.

Reformen består af tre centrale elementer:

Det almindelige beskæftigelsesfradrag forhøjes (4,8 mia. kr.)

- Det almindelige beskæftigelsesfradrag forhøjes fra 10,65 pct. til 12,75 pct.
- Samtidig forhøjes det maksimale fradrag fra 44.800 kr. til 56.200 kr. (2023-niveau).

Det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere forhøjes (0,3 mia. kr.)

- Det ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere forhøjes fra 6,25 pct. til 11,5 pct.
- Samtidig forhøjes det maksimale fradrag fra 24.400 kr. til 44.900 kr.

Lettelse af topskatten (1,1 mia. kr.)

- Ny mellemskat på 7,5 pct., så skattesatsen halveres for indkomst i indkomstintervallet fra 568.900 kr. op til 690.000 kr. (svarende til 618.400-750.000 kr. før AM-bidrag).
- Ny topskat på 7,5 pct., så der fortsat betales en sats på 15 pct. af indkomst over 690.000 kr. (svarende til 750.000 kr. før AM-bidrag).
- Ekstra topskat på yderligere 5 pct., som betales af indkomst over 2,3 mio. kr. (svarende til 2,5 mio. kr. før AM-bidrag).
- Personskattereformen skønnes samlet set at øge arbejdsudbuddet med 5.150 fuldtidspersoner frem mod 2030, hvoraf ¾ af virkningen kan henføres til øget arbejdstid blandt personer i beskæftigelse og ¼ til øget deltagelse blandt personer, der er uden for beskæftigelse i dag. Afhængigt af udmøntningen af reserven på ½ mia. kr. kan arbejdsudbudsvirkningen af den endelige reform være større.

Regeringen vil også i den kommende tid præsentere en SU-reform, som vil følge de linjer, regeringen udstak i regeringsgrundlaget.

Hertil kommer regeringens ambition om at øge fuldtidsbeskæftigelsen med 4.000 gennem et nyt erhvervsstøttesystem. Hvis beskæftigelsen samlet set skal styrkes med 45.000 fuldtidsbeskæftigede i 2030, skal der yderligere indfris potentialer, svarende til ca. 12.000 fuldtidsbeskæftigede. Der kan blandt andet peges på unge, der hverken er i job eller uddannelse, personer, der i lang tid har stået uden for arbejdsfællesskabet, herunder ikke mindst ikke-vestlige indvandrere, samt international arbejdskraft og muligheder for at reducere omfanget af deltid i den offentlige sektor.

På samme tid vil regeringen gennemføre politik, som understøtter, at flere får de rette kompetencer. Regeringens forslag til finansloven for 2024 og universitetsreformen indeholder blandt andet et betydeligt løft af erhvervsuddannelserne, så det bliver mere attraktivt at vælge en praksisorienteret uddannelsesvej, og så flere får færdigheder, som efterspørges på arbejdsmarkedet. Ydermere igangsætter vi et ambitiøst reformarbejde i forhold til velfærdsuddannelserne for at understøtte, at flere vælger at uddanne sig til eksempelvis lærere, pædagoger og sygeplejersker. Endelig vil regeringen nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen, så udgifterne hertil reduceres med 3 mia. kr. i 2030. Det skal ske ved at nedlægge jobcentre, sætte kommunerne fri af statslige proceskrav og prioritere de indsatser, der hjælper ledige tættere på arbejdsmarkedet.

Boks 1.6

Prioriteringer, der bidrager til flere medarbejdere med de ønskede kompetencer

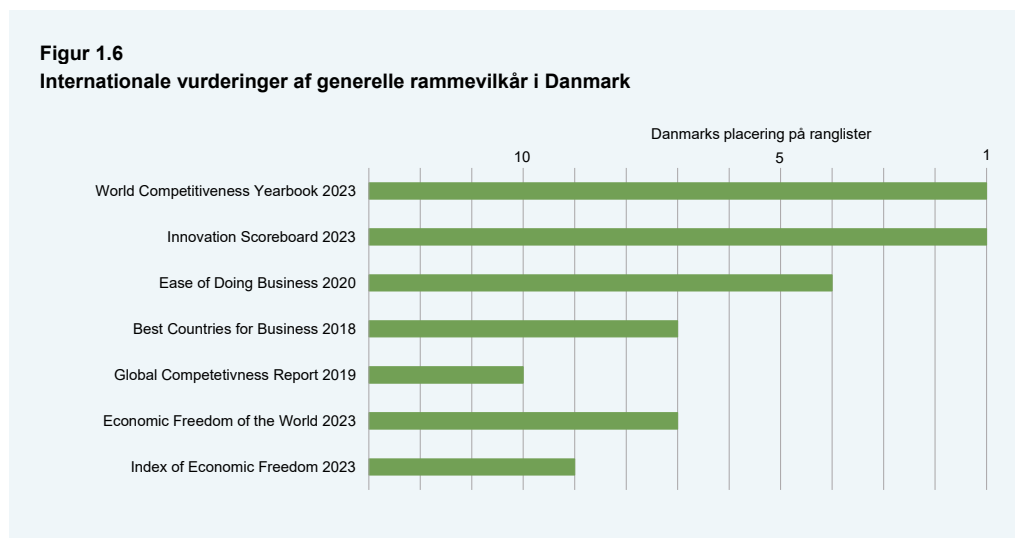
- Reform af universitetsuddannelserne inkl. investering i erhvervsuddannelser og videregående velfærdsuddannelser.
- Skattereform, der skal gøre det mere attraktivt at arbejde.
- Ramme til bedre løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor.
- Markant løft af erhvervsuddannelserne.
- SU-reform.
- Supplerende beløbsordning, der letter adgangen til international arbejdskraft. I tillæg hertil vil regeringen indføre en ny ordning med lavere beløbsgrænser for certificerede virksomheder, der er omfattet af ordnede løn og arbejdsvilkår.
- Kontanthjæpsreform inkl. pligt til at bidrage i 37 timer om ugen for borgere med et integrationsbehov.
- Afskaffelse af store bededag som helligdag.
- Der er fortsat potentialer for at øge beskæftigelsen eksempelvis blandt unge, der hverken er i job eller uddannelse, samt blandt ikke-vestlige indvandrere.

Regeringen fremlagde med regeringsgrundlaget et oplæg til en tilbagetrækningsreform. Regeringen ønsker at skabe ro om tilbagetrækningsområdet og har lyttet til de bekymringer, der har været rejst. Derfor er det ikke længere regeringens intention at gennemføre de skitserede tiltag på tilbagetrækningsområdet i regeringsgrundlaget. Det skal være attraktivt for seniorer at blive på arbejdsmarkedet, og regeringen er positivt indstillet i forhold til at drøfte forslag, der kan øge seniorers beskæftigelse samtidig med, at vi sikrer rimelige og værdige tilbagetrækningsmuligheder.

Et stærkt dansk erhvervsliv

Danmark er et af de mest velstående lande i verden. Det skyldes ikke mindst et stærkt og dynamisk erhvervsliv med en høj omstillingsevne og en høj produktivitet. Danske virksomheder har løbende været dygtige til at udnytte de muligheder, der er opstået i forbindelse med globaliseringen, digitaliseringen og den grønne omstilling. Det betyder, at dansk erhvervsliv i dag står stærkt med en konkurrenceevne og en produktivitet, der er helt i top globalt, og med styrkepositioner inden for blandt andet life science, søfart, forædlede fødevarer og grøn energi. På andre områder har vi spirende miljøer, der på sigt kan blive styrkepositioner, fx inden for kvanteteknologi.

Dansk erhvervslivs succes hænger tæt sammen med, at Danmark er et af de bedste lande i verden at drive virksomhed i, *jf. figur 1.6*. De gode resultater hænger sammen med en stærk samfundsmodel, hvor et velfungerende velfærdssamfund og et stærkt erhvervsliv styrker og understøtter hinanden. Erhvervspolitikken har løbende skabt gode betingelser for, at danske virksomheder har kunnet implementere ny teknologi og udnytte mulighederne i den globale handel.



Kilde: IMD, EU-Kommissionen, Verdensbanken, Forbes, World Economic Forum, Fraser Institute og The Heritage Foundation.

Selvom erhvervslivet har et godt udgangspunkt, er det vigtigt, at vi fortsætter med at skabe gode betingelser for virksomhedernes udvikling. Danske virksomheder ser ind i en fremtid, hvor en række globale tendenser vil ændre vilkårene for at drive virksomhed. Det gælder fx den teknologiske udvikling, klimakrisen, øgede internationale spændinger og et skift i tyngdepunktet for den globale økonomi. Samtidig er vigtigheden af forsyningsikkerhed på centrale felter blevet tydelig med krigen i Ukraine og corona-pandemien. Alt det stiller tilsammen nye krav til erhvervspolitikken.

Regeringen vil derfor præsentere en ny globaliseringsstrategi, der skal bidrage til at give dansk erhvervsliv de bedst mulige betingelser for at imødegå udfordringerne, og gribe mulighederne i forbindelse med den teknologiske udvikling, den grønne omstilling og EU's aktive industripolitik.

Regeringen vil desuden fokusere på at forbedre vilkårene for danske iværksættere. Regeringen afsætter 1 mia. kr. i 2030 til en ny iværksætterstrategi, der har til formål at styrke iværksætteri i hele Danmark. Regeringen vil blandt andet gøre det lettere for danskere at investere i iværksættervirksomheder, gøre det mere attraktivt at være iværksætter uanset køn og forbedre mulighederne for at tiltrække kapital.

Regeringen vil derudover arbejde aktivt for at mindske mængden af byrder på erhvervslivet og styrke produktiviteten, eksempelvis ved at fortsætte arbejdet med Automatisk Erhvervsrapportering. Regeringen vil også nytænke og prioritere i erhvervsstøtten, så den understøtter danske virksomheder og det danske samfund bedst muligt. Endvidere ønsker regeringen at forbedre vilkårene ved generati-onsskifte og indføre et fradrag for virksomhedernes udgifter til forsknings- og udviklingsaktiviteter.

Boks 1.7 Prioriteringer, der understøtter et stærkt dansk erhvervsliv

- Regeringen vil præsentere en ny iværksætterstrategi, hvortil der prioriteres 1 mia. kr. årligt i 2030. Det skal blandt andet gøre det lettere at investere i iværksættervirksomheder, gøre det mere attraktivt at være iværksætter uanset køn og gøre det lettere at tiltrække kapital.
- Regeringen vil fremlægge en globaliseringsstrategi for dansk erhvervsliv, som skal understøtte en fortsat god konkurrenceevne for danske virksomheder. Regeringen vil også styrke rammerne for produktion af grønne teknologier i Danmark, og fremme danske interesser i udviklingen af EU's grønne industripolitik.
- Regeringen vil nytænke og prioritere i erhvervsstøtten, så danske virksomheder understøttes bedst muligt og samfundet får mest værdi for pengene.
- Regeringen vil inden for rammerne af 2030-planen prioritere 0,8 mia. kr. fra råderummet til et retskrav på en skematisk model for værdiansættelse.
- Regeringen vil prioritere en nedsættelse af satsen for bo- og gaveafgiften. Endvidere vil regeringen prioritere et forhøjet F&U-fradrag.
- Regeringen vil understøtte eksisterende og udvikle nye danske styrkepositioner. Regeringen ønsker at prioritere 250 mio. kr. årligt i 2024-2027 til en ny National Strategi for Kvanteteknologi, og 100 mio. kr. årligt frem mod 2027 til en ny strategi for life science.
- Regeringen arbejder aktivt for at nedbringe mængden af byrder på erhvervslivet og sikre et bedre samarbejde mellem offentlige myndigheder og erhvervslivet.
- Regeringen vil fortsætte arbejdet med automatisering af bogførings- og regnskabsprocesser, blandt andet i forhold til Automatisk Erhvervsrapportering, der skal understøtte, at erhvervslivet og samfundet kan realisere det fulde potentiale på op mod 3 mia. kr. årligt.
- Regeringen ønsker at forbedre den effektive konkurrence til gavn for produktiviteten, væksten og forbrugerpriserne. Konkret ønsker regeringen at indføre: 1) Et nyt markedsefterforskningsværktøj 2) En call-in option i forhold til skadelige fusioner 3) En ændring af principper for bødeberegning ved overtrædelse af konkurrenceloven.
- I juli vedtog International Maritime Organization en ambitiøs målsætning om klimaneutral global skibsfart i eller omkring 2050. Danmark vil i lyset af klimastrategien arbejde for at fastholde og udbygge sin styrkeposition som grønt foregangsland på det maritime område.
- Regeringen har annulleret den planlagte skatteforhøjelse på løbende beskatning af selskabernes ejendomsavancer (lagerbeskatning). Regeringen har dermed annulleret en skattestramning for ca. 1 mia. kr. årligt.

Frisættelse og andre veje til bedre velfærd for pengene

Danskerne har – med rette – store forventninger til, hvad den offentlige sektor leverer. De offentlige tilbud skal kunne følge med udviklingen, eksempelvis nye behandlingsmuligheder inden for sundhedsvæsenet. Det kræver tilstrækkeligt med ressourcer. Derfor vil regeringen sikre, at pengene følger med, når vi bliver flere børn og ældre. Og prioritere et yderligere løft af kernevelfærden inden for blandt andet sundhed, psykiatri, børn, unge og uddannelse ud over det demografiske træk.

Flere penge gør det ikke alene. Det kræver også, at pengene bruges på en måde, som sikrer mest mulig kvalitet for pengene. Når der investeres betydeligt i velfærden de kommende år, skal danskerne være sikre på tre ting:

- At ressourcerne gør en mærkbar forskel i danskernes hverdag.
- At den offentlige sektor følger med tiden og udnytter de teknologiske muligheder.
- At ressourcerne bruges på kerneopgaven og med respekt for, at det er borgernes penge.

Regeringen vil sikre større frihed til borgerne og dem, der skal lede og løfte velfærdsopgaverne i vores samfund. Med frihed og flere ressourcer følger også et større lokalt politisk og ledelsesmæssigt ansvar. Danskerne skal opleve, at den offentlige sektor leverer. Samtidig vil regeringen sikre en fortsat tidssvarende offentlig sektor, hvor vi udnytter fremtidens teknologiske muligheder. Og endelig vil regeringen prioritere skarpt, så ressourcerne bruges på kerneopgaven – ikke på unødigt administration og bureaukrati, *jf. figur 1.7*.

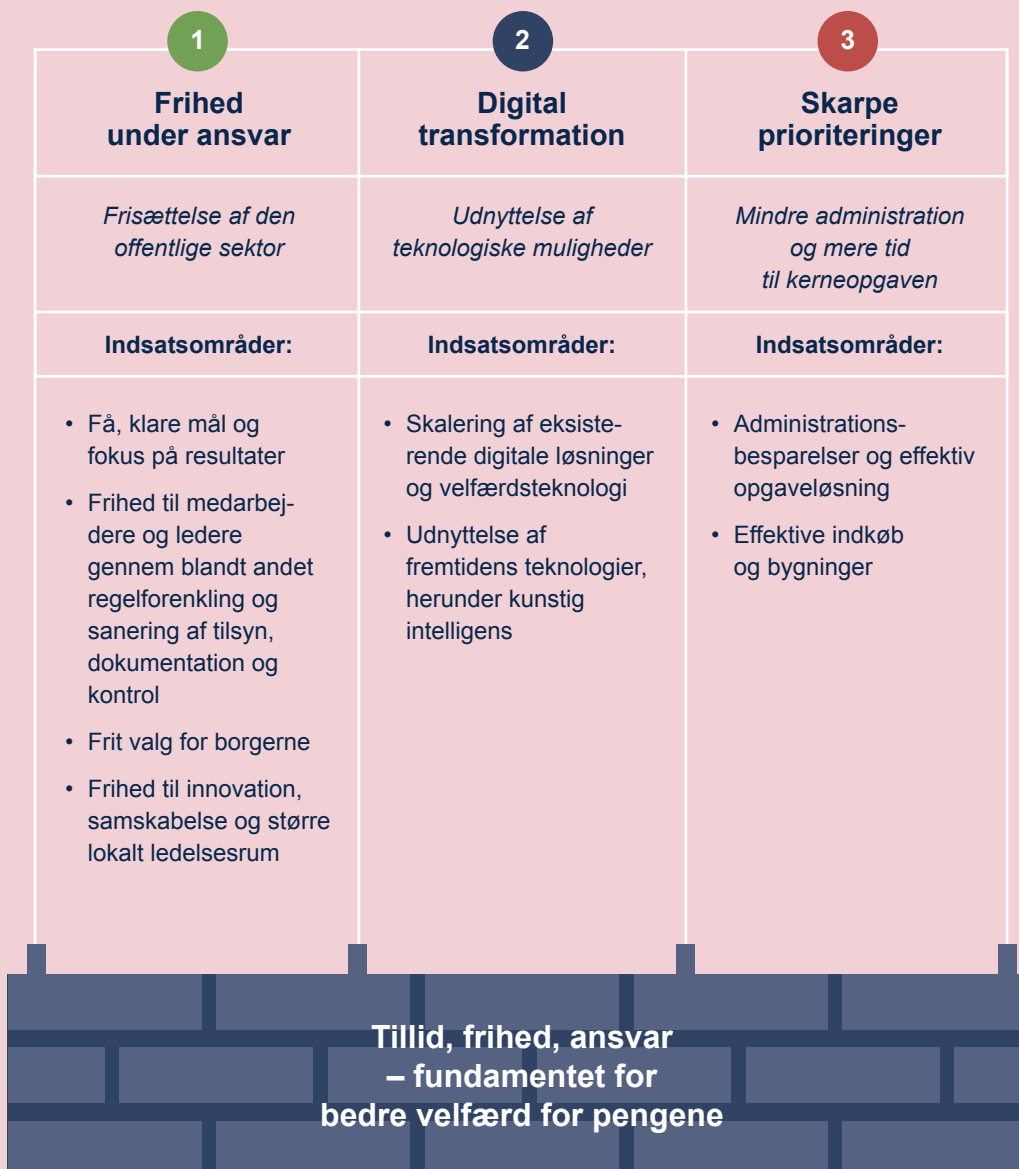
Regeringen vil gennemføre en omfattende frisættelse af den offentlige sektor med det formål at frigøre de ansattes tid og skabe frihed, selvbestemmelse og kvalitet for borgerne. Frisættelsen skal komme danskerne til gavn og skabe tid til relationer mellem mennesker. Regeringen vil derfor give flere valgmuligheder for den enkelte, øge det lokale ledelsesrum og udvise større tillid til medarbejdernes faglighed. Regeringen starter med en frisættelse af folkeskolen og ældreområdet, men det slutter ikke der.

Det er en forudsætning for, at frisættelsen i sidste ende kommer borgerne til gavn, at der sker en omfattende omstilling af den måde, den offentlige sektor hidtil har været styret på. Der er behov for, at den lokale ledelse rykker et skridt tættere på borgerne, og at der i øget grad skal skabes en kultur, hvor den offentlige sektor analyserer fejl og tager ved lære af dem. Tillid er i den sammenhæng et nøgleord.

Der er de senere år sket en stigning i udgifterne til administration i den offentlige sektor. En del af udviklingen skyldes blandt andet håndteringen af covid-19 og den nødvendige genopretning af skattevæsenet. Men det forklarer ikke hele udviklingen. Og udviklingen skal vendes. Med de flerårige samarbejdsprogrammer med KL og Danske Regioner har regeringen allerede taget initiativ til administrationsbesparelser i kommuner og regioner for 3 mia. kr. i 2030. Det skal blandt andet indfris gennem sanering og begrænsning af statslige og lokale regler, tilsyn og kontrolgaver mv.

I tillæg til de flerårige samarbejdsprogrammer med kommuner og regioner vil regeringen tage initiativ til et flerårigt arbejdsprogram på det statslige område, som har til formål at frigøre medarbejdernes tid, sikre bedre ressourceudnyttelse, understøtte opgavebortfald og begrænse statslig administration og bureaukrati. Regeringen vil præsentere et konkret oplæg herom primo 2024.

Figur 1.7
Frisættelse og andre veje til bedre velfærd for pengene



Den danske offentlige sektor er blandt de mest digitaliserede i verden. Det har stor betydning for den service, det offentlige kan tilbyde borgere og virksomheder. Men der er fortsat et stort potentiale ved at udbrede eksisterende løsninger og udnytte fremtidens teknologier, fx kunstig intelligens. Det kræver, at der investeres klogt og langsigtet med henblik på at sikre en offentlig sektor, der følger med udviklingen. Samtidig tager vi ansvar for at håndtere de sikkerhedsrisici, sociale balancer og etiske dilemmaer, som den nye teknologi medfører.

Boks 1.8

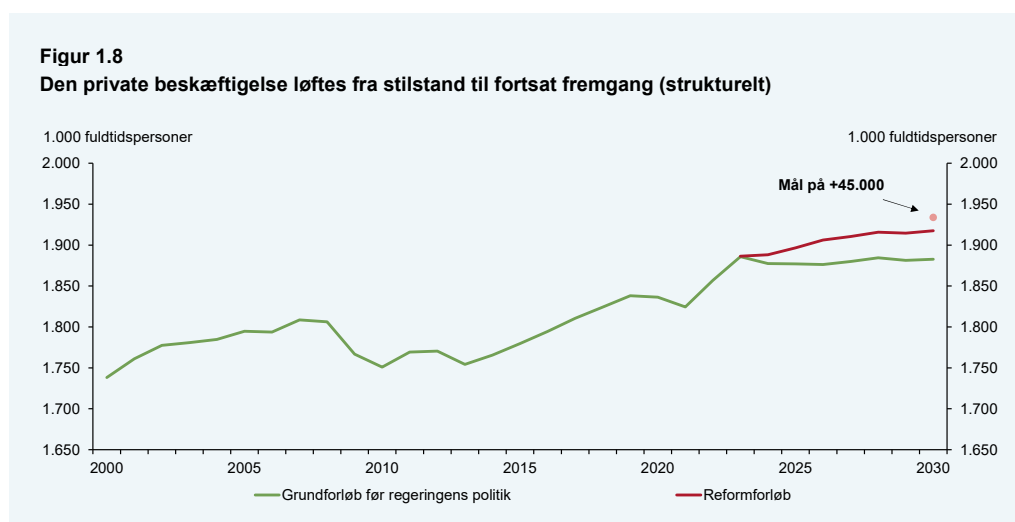
Prioriteringer, der skal bidrage til frisættelse og bedre velfærd for pengene

- Omfattende frisættelse af den offentlige sektor, som starter med folkeskolen og ældreområdet.
- Administrationsbesparelser på 3 mia. kr. i kommuner og regioner, som prioriteres til at forbedre løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor. Administrationsbesparelserne understøttes af de flerårige samarbejdsprogrammer med kommuner og regioner, der blandt andet skal se på regelforenkling, sanering og begrænsning af tilsyn mv.
- Regeringen vil primo 2024 præsentere et oplæg til et flerårigt arbejdsprogram på det statslige område, som har til formål at frigøre medarbejdernes tid, sikre bedre ressourceudnyttelse, understøtte opgavebortfald og begrænse statslig administration og bureaukrati.
- Reform af beskæftigelsesindsatsen for 3 mia. kr., herunder nedlæggelse af jobcentrene.
- Fokus på løbende at gennemføre skarpe prioriteringer og effektiviseringer de kommende år, herunder udnytte teknologiske muligheder, fælles løsninger, effektive indkøb og energi-effektiviseringer med henblik på at sikre en offentlig sektor, der følger med udviklingen.
- Bedre velfærd og offentlig service for borgere og virksomheder og øvrige politiske initiativer ved at prioritere de frigjorte midler til nye behov frem mod 2030.
- Unødig statslig og kommunal regulering skal afskaffes. Den enkelte leder skal have et større ledelsesrum og ansvar for at tage del i det borgernære arbejde. Lederen skal have plads og frihed til reelt at kunne lede til gavn for borgerne.

1.2 Ambitiøse mål og ansvarlige rammer

Regeringens 2030-plan danner rammen om den overordnede økonomiske politik og viser, hvordan det inden for ansvarlige rammer er muligt at håndtere fremtidige udfordringer, herunder ved at gennemføre nødvendige investeringer i den grønne omstilling, investere i at udvikle det danske velfærdssamfund, få flere dygtige medarbejdere med de ønskede kompetencer til både den private og offentlige sektor, og ved at styrke Danmarks forsvar og sikkerhed yderligere.

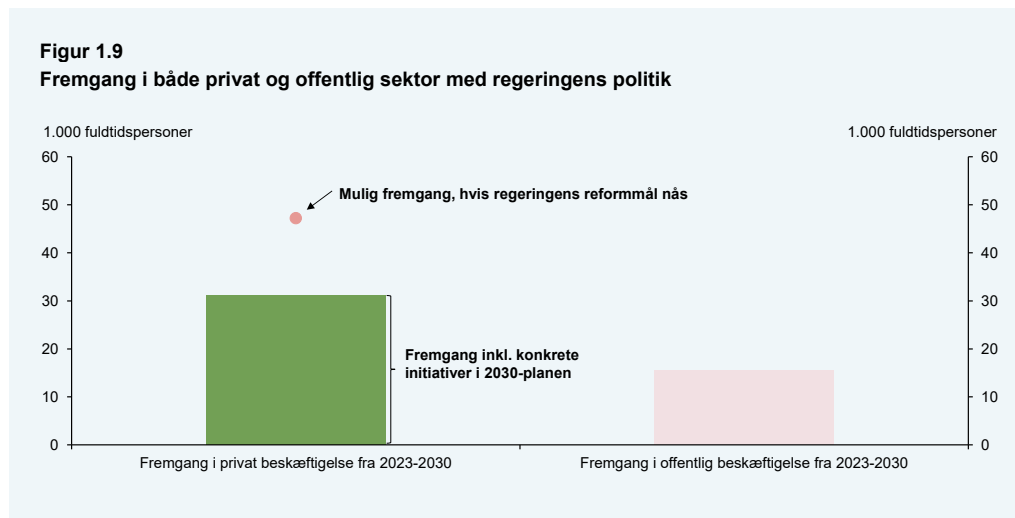
Siden regeringen trådte til, er der truffet beslutninger, som øger fuldtidsbeskæftigelsen med ca. 19.500. Med yderligere konkrete initiativer, herunder regeringens personskattereform og en SU-reform, kan beskæftigelsen øges med yderligere 9.500 fuldtidspersoner. Med indfrielse af regeringens samlede målsætning for øget fuldtidsbeskæftigelse på 45.000, kan udsigten til stilstand i den strukturelle private fuldtidsbeskæftigelse vendes til en fortsat stigning, der ligger i forlængelse af udviklingen siden 2000, jf. figur 1.8.



Anm.: Den strukturelle private fuldtidsbeskæftigelse er beregnet på baggrund af en arbejdstid korrigeret for midlertidige udsving ved hjælp af et Hodrick-Prescott-filter. I Finansministeriets fremskrivninger beregnes udviklingen i den offentlige beskæftigelse beregningsteknisk på baggrund af den indregnede offentlige forbrugsvækst mv. Den strukturelle private beskæftigelse beregnes på baggrund heraf.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Med de konkrete initiativer og reformer regeringen lægger op til i 2030-planen – som omfatter op mod to tredjedele af den samlede reformambition på 45.000 – kan den private fuldtidsbeskæftigelse samlet set vokse med mere end 30.000 frem mod 2030, mens den offentlige beskæftigelse kan vokse med over 15.000 fuldtidspersoner, jf. figur 1.9. I fravær af de reformer, regeringen allerede har gennemført eller planlægger at gennemføre, ville der alternativt være udsigt til omtrent stilstand i den private strukturelle beskæftigelse frem mod 2030.



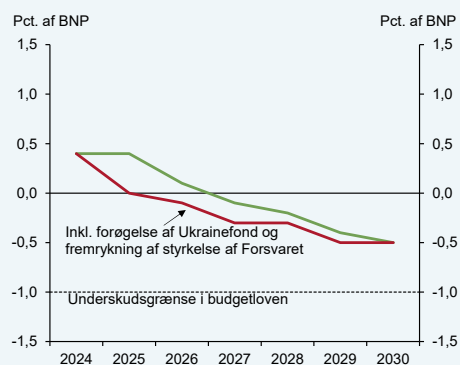
Anm.: Den strukturelle private fuldtidsbeskæftigelse er beregnet på baggrund af en arbejdstid korrigeret for midlertidige udsving ved hjælp af et Hodrick-Prescott-filter. For den offentlige beskæftigelse er vist udviklingen i reformforløbet inkl. nye regeringsprioriteringer, *jf. appendiks 1.A*.

Kilde: Egne beregninger.

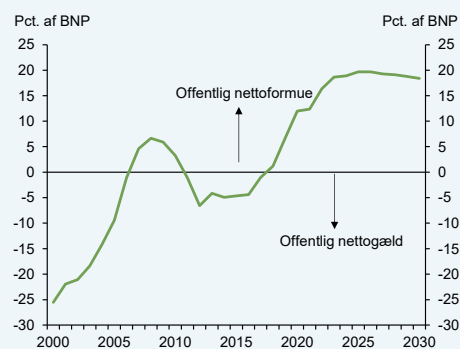
Regeringen vil fastholde en ansvarlig økonomisk politik inden for budgetlovens rammer. En sund og holdbar finanspolitik er blandt andet vigtig for, at der er rum og handlemuligheder til at håndtere økonomiske kriser i fremtiden og for, at der ikke efterlades en regning til kommende generationer.

Der sigtes efter en tilpasning af de nuværende strukturelle overskud på de offentlige finanser frem mod 2030. I 2030 planlægges efter et balancekrav på -0,5 pct. af BNP, *jf. figur 1.10*. Det indebærer en gradvis og ansvarlig lempelse af finanspolitikken, som samtidig fastholder sunde offentlige finanser med lav og stabil offentlig gæld. Frem mod 2030 vil der fortsat være en offentlig nettoformue på knap 20 pct. af BNP *jf. figur 1.11*.

Figur 1.10
Den strukturelle saldo tilpasses gradvist mod
balancekravet på -0,5 pct. af BNP i 2030



Figur 1.11
Det er foreneligt med sunde offentlige finanser
og fortsat offentlig nettoformue



Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Boks 1.9 Ansvarlige finanspolitiske rammer

Fundamentet for den økonomiske politik er ansvarlige og holdbare finanspolitiske rammer. Regeringen tilrettelægger den økonomiske politik inden for rammerne af fastkurspolitikken, Velfærdsforliget fra 2006, EU's Stabilitets- og Vækstpakt og den danske budgetlov.

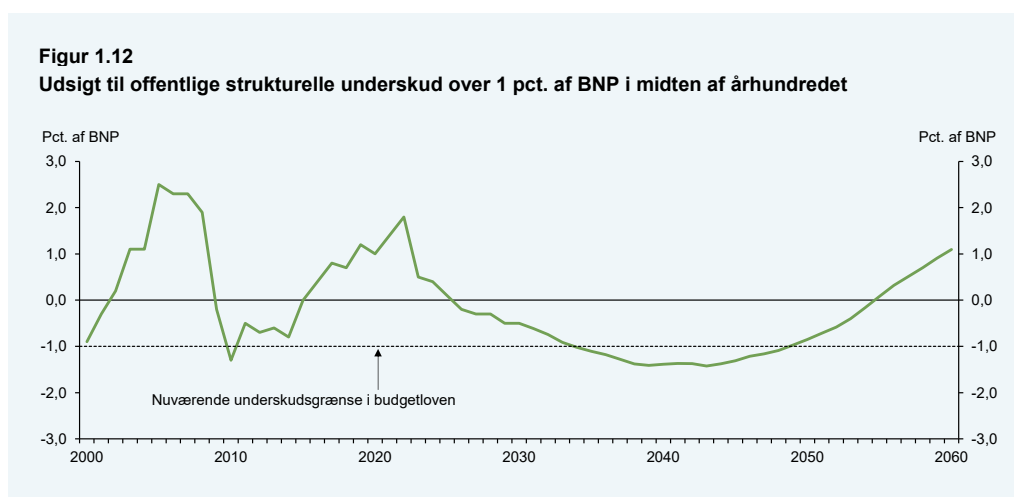
- Balancekrav for de offentlige finanser på -0,5 pct. af BNP i 2030.
- Overholdelse af budgetloven og internationale økonomiske forpligtelser.
- Finanspolitisk holdbarhed.
- Den offentlige gæld skal holde en god sikkerhedsmargin til EU's grænse for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP.
- Skattestop, så der samlet set ikke opkræves mere i skat eller afgift end allerede aftalte indekseringer af satser og beløbsgrænser tilsiger. Tobaks- og nikotinafgifter er undtaget og princippet gælder ikke for erhvervsbeskatning, hvis provenuet – som med den kommende CO₂e-afgift på landbruget – føres tilbage krone for krone til erhvervene.

1.3 Langsigtede generationsudfordringer og risici

Efter 2030 ser vi ind i yderligere udfordringer. Det gælder både udfordringer, vi allerede nu ved vil komme; udfordringer som vi kan se i horisonten; samt udfordringer, som vi i dag ikke forestiller os, men som vi af erfaring ved, også vil dukke op.

Udfordringer, vi ved vil komme, skal vi forberede os på i tide. Udfordringer, som vi allerede kan se i horisonten, skal vi holde et vågent øje med, og i god tid analysere og diskutere. Alle udfordringer kan dog ikke forudses, og derfor er en af de vigtigste forudsætninger for en tryk fremtid, at vi holder fast i en sund, robust og omstillingsdygtig økonomi. En stærk økonomi giver rum til at handle, hvis og når det bliver nødvendigt.

Den demografiske forskydning mod relativt flere ældre ventes at fortsætte frem mod 2045-2050. Det vil på den ene side stille større krav til den offentlige velfærd og på den anden side mindske andelen af befolkningen, som er på arbejdsmarkedet. Med de beregningstekniske antagelser om udviklingen efter 2030 er der udsigt til voksende offentlige underskud, som i en periode fra ca. 2035 til ca. 2050 overstiger 1 pct. af BNP, svarende til grænsen i budgetloven, *jf. figur 1.12*.



Anm.: Figuren viser den strukturelle saldo i reformforløbet inkl. nye regeringsprioriteringer, *jf. appendiks 1A*.
Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Fremskrivninger så langt frem i tid er selvsagt usikre, men hvis forudsætningerne holder, vil der som udgangspunkt være behov for opstramninger i forhold til det beregningstekniske forløb i perioden frem mod 2040-2045. Det vil skulle håndteres i fremtidige mellemfristede planer. Det kan fx være i kraft af lavere vækst i de offentlige udgifter, øgede eller fremrykkede skatteindtægter samt yderligere reformer, som øger beskæftigelsen og dermed skatteindtægterne. Der vil derfor også efter 2030 være behov for løbende at arbejde med at forbedre strukturerne i økonomien og den offentlige velfærd.

På trods af denne udfordring – den såkaldte hængekøjeudfordring – skønnes finanspolitikken at være holdbar, med de forudsætninger, der lægges til grund om blandt andet pensionsalder, arbejdstid og det offentlige forbrug. Det skyldes, at andelen af befolkningen i beskæftigelse igen vil begynde at

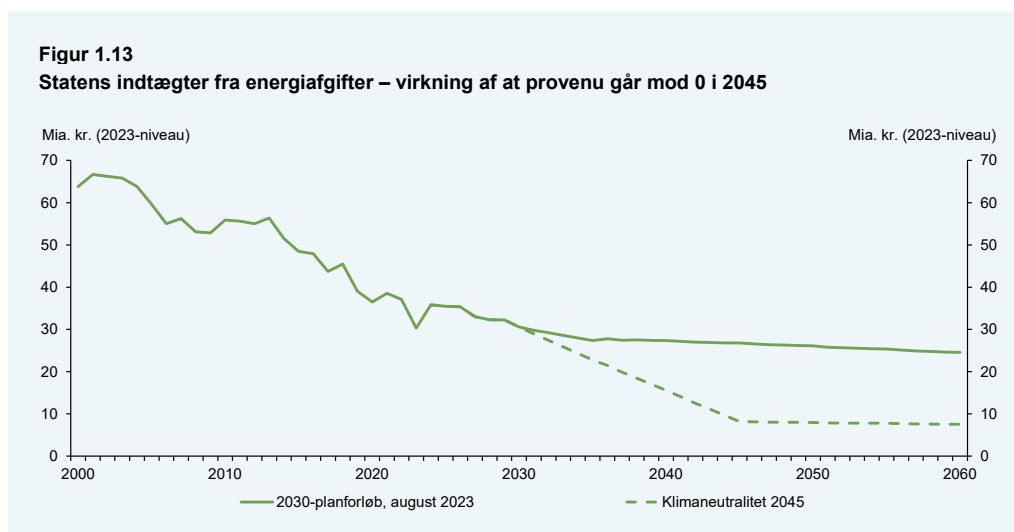
stige i takt med, at aldersgrænserne i tilbagetrækningssystemet øges med levetiden og årgangene på pension igen bliver mindre. Det er således beregningstekniske offentlige saldooverskud langt fremme i tid, der gør, at finanspolitikken vurderes holdbar.

Ud over den demografiske udvikling er der samtidig en række brede udviklingstendenser og risici, som kan udfordre holdbarheden og forskellige dele af vores samfundsmodel. I nærværende 2030-plan beskrives derfor en række potentielle generationsudfordringer inden for følgende fem hovedområder, *jf. nærmere i kapitel 8*.

Grøn omstilling, klima og miljø

De globale klimaforandringer og biodiversitetskrisen er blandt de største udfordringer for vores børn og børnebørns ve og vel. Regeringen har sat et ambitiøst mål om, at Danmark skal være klimaneutralt i 2045.

Den grønne omstilling vil løbende kræve store investeringer i mange år frem. De fleste vil skulle foretages i den private sektor. Omstillingen vil kræve betydelige arbejdskraftressourcer, adfærdsændringer og samtidig påvirke de offentlige finanser. Alene bortfaldet af energiafgifter, når vi ikke længere bruger fossile brændsler, svarer isoleret set til en reduktion i skatteindtægterne på ca. 22 mia. kr. fra 2030 til 2045 i en stiliseret beregning, *jf. figur 1.13*.



Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Samtidig kan der løbende opstå behov for at hjælpe omstillingen på vej, fx i kraft af støtte til nye teknologier og kompensationsordninger, ligesom mere ekstremt vejr og stigende vandstand kræver investeringer i klimatilpasning. Sammen med øvrige opgaver inden for miljø- og naturområdet, herunder modgældelse af biodiversitetskrisen, er det opgaver som må og skal løses af hensyn til fremtidige generationer. Det er opgaver som ligger ud over, hvad der indgår i holdbarhedsfremskrivningen af dansk økonomi frem mod 2100, der alene er baseret på allerede besluttede tiltag. Omstillingen til et klimaneutralt samfund vil derfor kræve nye massive investeringer og kræve, at der besluttes og gennemføres yderligere tiltag.

Derfor er der også en stor opgave i løbende at tilvejebringe råderum til håndtering af udfordringen, herunder i takt med, at der besluttet nye initiativer og gøres fremskridt i den grønne omstilling. Bidrag hertil vil blandt andet kunne ske i kraft af de potentialer, der angives i 2030-planen for at øge beskæftigelsen ud over de konkrete tiltag, der er indeholdt i 2030-reformforløbet.

Arbejdstid og erhvervsdeltagelse

Befolkningens arbejdsindsats – både, hvor stor en del af befolkningen, der er i arbejde, og hvor meget vi hver især arbejder – er afgørende for finansieringen af de offentlige udgifter. Samtidig er høj beskæftigelse vigtig for at kunne løfte opgaverne i både den private og offentlige sektor og dermed for velstand og velfærd.

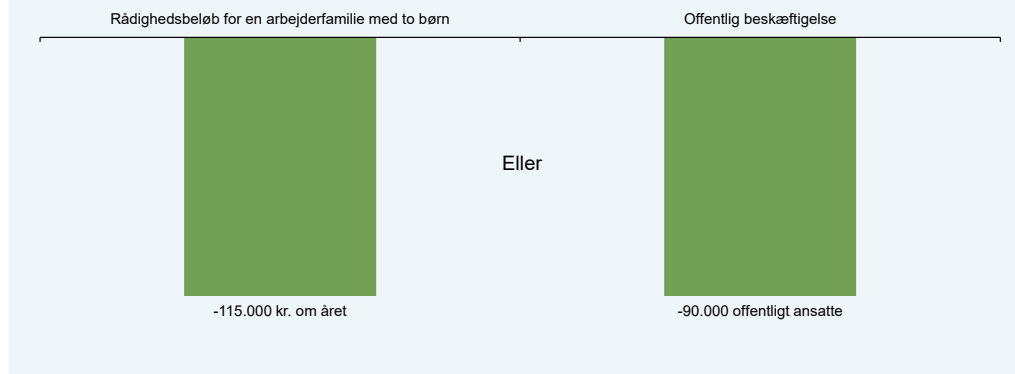
I Finansministeriets lange fremskrivninger, som ligger til grund for holdbarhedsberegningerne, er det forudsat, at den aftalte arbejdstid ikke reduceres, og at den gennemsnitlige arbejdstid blandt de beskæftigede ikke falder. Samtidig skønnes det, at den gennemsnitlige realindkomst for både arbejdstagere og overførselsmodtagere stiger med op mod 40 pct. frem mod 2050.

Historisk har der været en tendens til, at stigende velstand delvist er blevet omsat til mere fritid. Samtidig har mange andre faktorer dog også påvirket arbejdstiden, herunder øget erhvervsdeltagelse blandt kvinder, flere ældre og studerende i arbejdsstyrken mv. Dermed skal lavere gennemsnitlig arbejdstid også ses i sammenhæng med, at flere deltager på arbejdsmarkedet. I de sidste 20 år er den aftalte arbejdstid endvidere ikke faldet, og arbejdstidsændringer har ikke haft særlig indvirkning på skatteindtægterne.

I Danmark er det arbejdsmarkedets parter, der står for at forhandle regler om arbejdstid. Det betyder, at parterne har mulighed og ansvar for at inddrage samfundsøkonomiske hensyn ved eventuelle ændringer i arbejdstiden. En generel reduktion i arbejdstiden vil have konsekvenser for arbejdsudbuddet, skatteindtægterne og dermed mulighederne for at levere de offentlige velfærdsydelse.

Til illustration ville fx indførelse af en 32 timers arbejdsuge frem mod 2040 forværre de offentlige finanser med skønsmæssigt omtrent 60 mia. kr. Hvis det skulle finansieres gennem en forhøjelse af bundskatten, ville rådighedsbeløbet for en arbejderfamilie med to børn samlet set falde med ca. 115.000 kroner om året, svarende til godt 9.500 kr. om måneden, *jf. figur 1.14*. Hvis det offentlige forbrug alternativt skulle reduceres, ville det indebære en reduktion i de samlede arbejdstimer i det offentlige svarende til omkring 90.000 medarbejdere i dag.

Figur 1.14
Ændring i rådighedsbeløb eller antal offentligt beskæftigede ved finansiering af 32 timers arbejdsuge gennem højere bundskat eller lavere offentligt forbrug



Anm.: Bundskatten hæves med ca. 7 pct.-point i regneeksemplet til venstre. *Jf. nærmere om arbejdstid i appendiks 5A og kapitel 8.*

Kilde: Egne beregninger.

At arbejdstiden ikke falder i holdbarhedsberegningen afspejler, at formålet netop er at vurdere om finanspolitikken er holdbar givet *uændrede strukturer*, herunder uændret arbejdstid. Hvis fremtidige generationer ønsker at arbejde mindre, vil det som udgangspunkt være op til de generationer – som får gavn af den øgede fritid – at beslutte, hvordan de vil håndtere konsekvenserne for finansieringen af de offentlige udgifter og reduceret arbejdsstyrke. Muligheden for lavere arbejdstid i fremtiden er derfor i vid udstrækning et anliggende som fremtidige generationer selv må prioritere og håndtere.¹ Når danskerne og arbejdsmarkedets parter skal vurdere balancen mellem arbejde og fritid, er det således vigtigt, at der er kendskab til konsekvenserne af lavere arbejdstid, ikke bare for den enkelte, men også for finansieringen og produktionen af de offentlige velfærdsydelser.

Stigende forventninger til velfærdsydelser

Det offentlige forbrug kan fremover stige både i takt med ændringer i befolkningen og med stigende velstand uden at sætte holdbarheden af de offentlige finanser over styr. Enkelt sagt er der plads til at udbetale løn til et uændret antal pædagoger og lærere pr. barn/pr. elev, et uændret antal sygeplejersker pr. patient, et uændret antal sosu-medarbejdere pr. hjemmehjælpsmodtager osv. Derudover er der plads til, at indkøbet af medicin, undervisningsmaterialer, mad og hjælpemidler i ældreplejen og meget andet kan følge med den generelle velstandsfremgang, som borgerne ser i privatlivet.

I fremskrivningen til 2050 indgår dermed en vækst i det reale offentlige forbrug, der er op mod 95 mia. kr. højere end hvad der alene ville svare til dækning af det demografiske træk samt forsvarsloftet.²

¹ I kapitel 8 beskrives også andre risici for udviklingen i arbejdsudbuddet, herunder muligheden for at flere eller færre end forudsat i holdbarhedsberegningen kan vælge at trække sig tilbage for egne midler inden folkepensionsalderen. I holdbarhedsberegningen er der i forvejen forudsat en betydelig stigning i antallet af selvpensionister, *jf. kapitel 8.*

² Det neutrale fremskrivningsprincip for det offentlige forbrug kaldes ofte ”det velstandskorrigerede demografiske træk”.

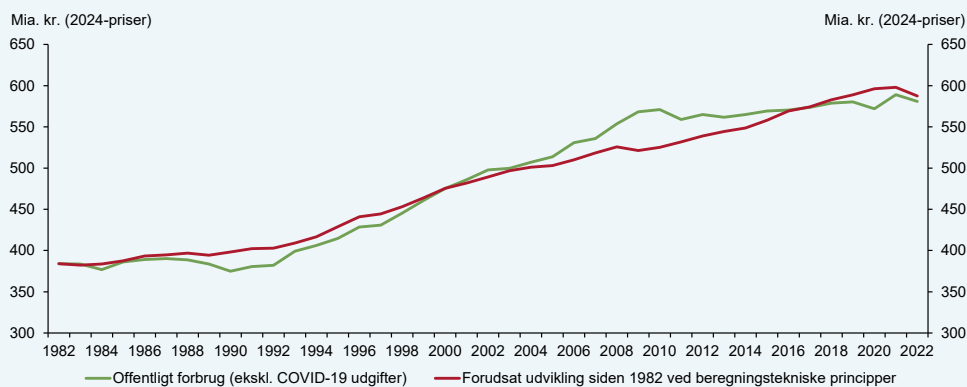
Princippet bag fremskrivningen svarer grundlæggende til en uændret fordeling mellem privat og offentligt forbrug, og at det offentlige forbrug udgør en konstant andel af BNP – og dermed kan finansieres med et uændret skattetryk – i en situation med uændret befolkningssammensætning mv.³

Der er en debat om, at stigende velstand kan ventes at øge befolkningens krav og forventninger til velfærdsydelser ud over, hvad der er lagt til grund i fremskrivningen. Argumentet er dels, at der ikke er samme mulighed for løbende produktivitetsvækst i produktionen af tjenester, herunder offentlig service, som i produktionen af varer, og at dette trækker i retning af, at de tjenester, som i Danmark overvejende finansieres af det offentlige via skatterne, vil udgøre en stigende andel af økonomien og beskæftigelsen. Derudover har der det seneste tiår været en stigende efterspørgsel efter privatfinansierede velfærdsydelser på en række områder. Eksempelvis har 2,7 millioner danskere, primært privatansatte, tilkøbt private sundhedsforsikringer.

Diskussionen handler her ikke om hvorvidt det er offentlige eller private leverandører, der skal *producere* velfærdsydelserne, men om der vil være en større stigning i efterspørgslen efter velfærdsydelser end det offentlige som udgangspunkt kan levere, og hvordan det i givet fald skal *finansieres* – herunder om det kan føre til øgede private tilkøb af ydelser eller andre private finansieringsformer.

Hvis man ser på den konkrete historiske udvikling over de seneste 40 år, hvor den offentlige velfærdsservice er forbedret markant på centrale områder som fx sundhed, er der ikke tegn på, at det offentlige forbrug er vokset mere end det, der er lagt til grund for holdbarhedsvurderingen, *jf. figur 1.15*. Samtidig har der løbende været mulighed for omprioriteringer og produktivetsforbedringer inden for det offentlige. Mens ressourcetilførslen på nogle områder er vokset mere, fx sundhed og socialområdet, er den på andre områder vokset mindre. Det offentlige forbrugs andel af BNP er ikke højere end i start-1980'erne.

Figur 1.15
Udvikling i det offentlige forbrug har fulgt beregningstekniske principper over 40 år



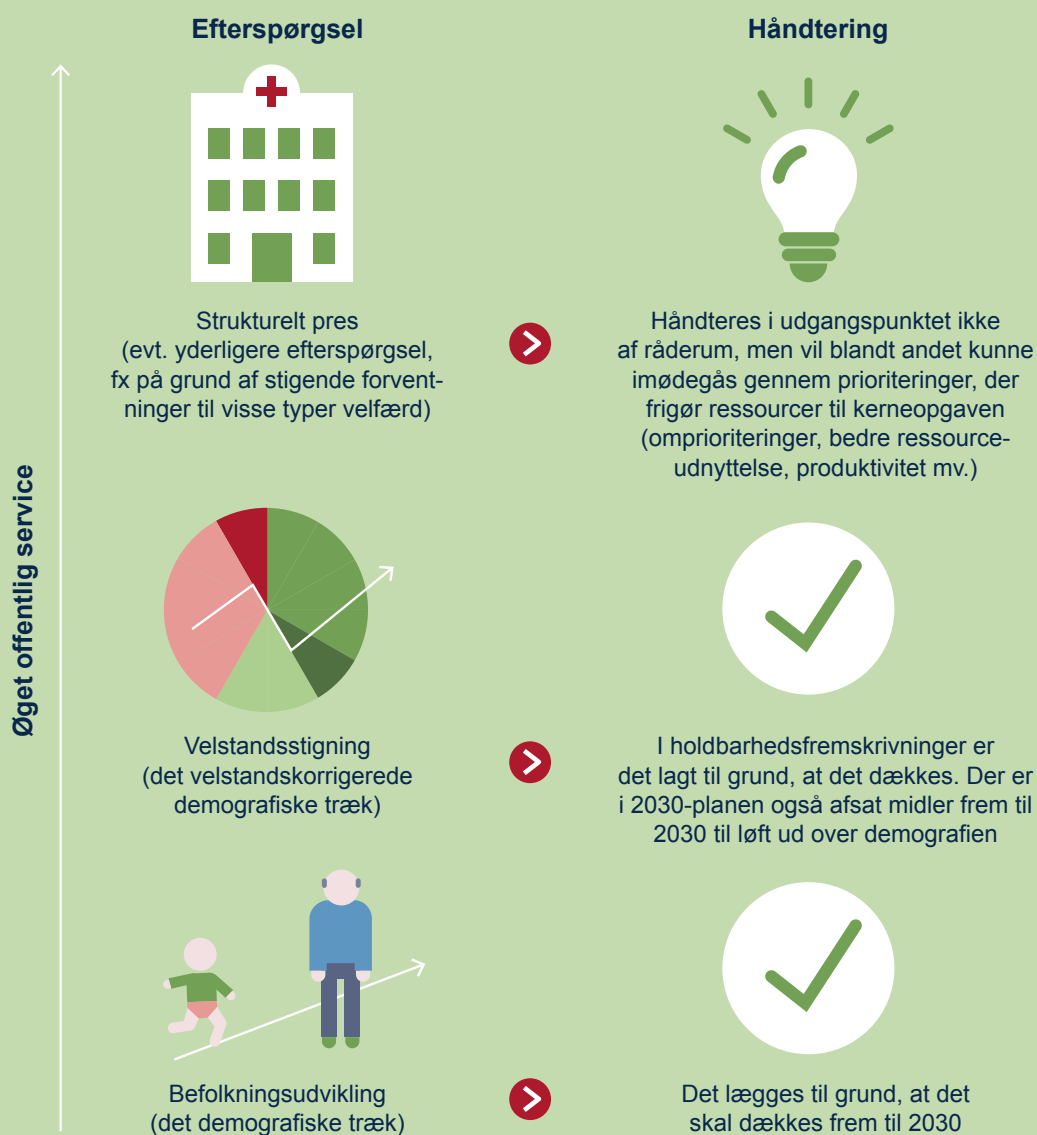
Anm.: Det offentlige forbrug er opgjort ekskl. afskrivninger og covid-19 udgifter.

Kilde: Danmarks Statistik, 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

³ Udsvingene i det offentlige forbrug og den offentlige saldo i holdbarhedsberegningen stammer derfor i høj grad fra ændringer i befolkningssammensætningen samt virkninger af stigende tilbagetrækningsalder, pensionsudbetalinger mv.

Figur 1.16

Offentligt forbrug i Finansministeriets fremskrivninger



Anmærkning: Efterspørgsel efter offentlige ydelser kan ikke måles og er ikke et veldefineret begreb. Efterspørgslen kan løst opfattes som befolkningens forventninger og krav, og en øget efterspørgsel kan blandt andet komme til udtryk via politiske beslutninger eller øget efterspørgsel efter lignende ydelser fra det private.

Trods vækst er de privatfinansierede velfærdsydelse fortsat små i forhold til de skattefinansierede. Eksempelvis svarer ydelser under sundhedsforsikringer, som er den mest udbredte private finansieringstype, til ca. 2 pct. af de offentlige sundhedsudgifter. På andre områder, som fx andelen af børn i privatskoler eller ældres tilkøb af praktisk hjælp til hus og have, fylder den private andel mere, men det er fortsat sådan, at det offentlige står for langt størstedelen af finansieringen af både offentligt og privat leverede velfærdsydelser.

Stiger efterspørgslen og forventningerne til velfærdsservice fremover endnu mere, end det lægges til grund i fremskrivningerne, vil der komme pres på de offentlige finanser, eller flere kan tilkøbe private velfærdsydelser som supplement til de offentlige. Det kan eksempelvis føre til større omfang af og større forskelle i forbruget af private velfærdsydelser blandt fremtidens ældre. Indkomstforskelle blandt fremtidens ældre vil ikke være større, men forskelle i forbruget kan vise sig på nye områder.

Der er i givet fald flere mulige veje til håndtering af en sådan udfordring, og løsninger vil i sidste ende bero på politiske valg. Det vil være vigtigt at finde tilgange, som bevarer solidariteten og sammenhængskraften i det danske samfund.

I praksis vil der skulle foretages prioriteringer mellem de samlede offentlige udgifter, skatter og reformmuligheder. Der kan inden for det offentlige løbende arbejdes med omprioriteringer og bedre resourceudnyttelse, herunder i kraft af frisættelse, mindre administration, opgavefokusering og ny teknologi. Og der vil blandt andet skulle være løbende fokus på den begrænsede gruppe, som ikke sparer særligt op til alderdommen og derfor i særlig grad vil være afhængig af offentlige ydelser.

For dansk økonomi som helhed er der allerede en høj opsparing til fremtidigt forbrug. Givet usikkerheden og kompleksiteten i at finde de rette balancer, er det centralt, at vi i den kommende tid fortsætter med at diskutere og analysere de udfordringer og løsningsspor, vi står over for i forhold til at sikre bedre velfærd til alle på langt sigt.

Samtidig skal vi også turde tro på vores evne til at udnytte de muligheder, som blandt andet ny teknologi vil give. Brugt rigtigt rummer fx anvendelsen af kunstig intelligens et stort potentiale for produktivitetens fremskridt også i den offentlige sektor, som kan være med til at styrke velfærdssamfundet og øge den reelle fremgang i den offentlige service.

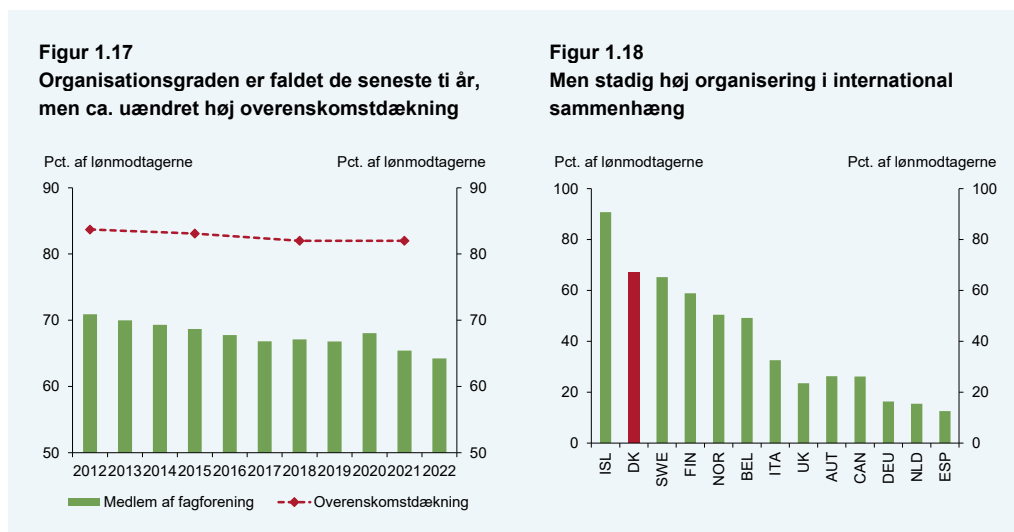
I Danmark har vi en "generationskontrakt", hvor man bidrager mest til samfundet, mens man er i den arbejdsdygtige alder, men til gengæld har god adgang til pasning, undervisning og sundhedsbehandling som barn, ung eller ældre. Denne generationskontrakt er også i fremtiden en central del af fundamentet for en tryk alderdom, og der skal være tillid til, at fællesskabet leverer, når tiden kommer.

Den danske flexicurity model

Den danske flexicurity model er kendt for at have bidraget til et stærkt arbejdsmarked med høj beskæftigelse, omstillingsdygtighed og tryghed for arbejdstagerne kombineret med fleksibilitet for virksomhederne. Den danske model, hvor parterne aftaler en lang række arbejdsvilkår via overenskomsterne, har skabt gode rettigheder i form af blandt andet arbejdsmarkedspensionerne, løn under sygdom, ret til barsel, ferier – og dertil skabt et arbejdsmarked med stor fleksibilitet og gensidig tillid.

Vores arbejdsmarked har blandt andet vist sin styrke i forhold til den skarpe internationale konkurrence, som mange virksomheder er i, ved at bidrage til en konkurrenceevne, der er helt i top globalt set.

Men der er samtidig udviklingstræk, som potentielt kan udfordre modellen, og som vi skal være opmærksomme på. Det gælder blandt andet tendensen til nye arbejdsformer og mere løse ansættelser, som giver nye muligheder for den enkelte, men hvor lønmodtagerne ikke har de samme rettigheder som på det organiserede arbejdsmarked. Mens de nye arbejdsformer kun udgør en meget lille del af det samlede arbejdsmarked, er det vigtigt, at vi også her holder den rette balance mellem at tilgodese individuelle valg og muligheder og fortsat sikre gode arbejdsvilkår generelt.



Anm.: Figur 1.17 viser antal medlemmer af en fagforening pr. 31. december i det pågældende år i forhold til det samlede antal af lønmodtagere i 4. kvartal samme år. Overenskomstdækningen er opgjort for antal fuldtids-beskæftigede lønmodtagere. DA laver kun opgørelsen op til år med overenskomstforhandlinger. Figur 1.18 viser andel af ansatte, som er medlem af en fagforening i 2019, som er seneste data.

Kilde: Danmarks Statistik, DA, OECD og egne beregninger.

En anden potentiel udfordring for arbejdsmarkedsmodellen er en tendens til en faldende organisationsgrad blandt lønmodtagere i den private sektor. Tendensen hænger blandt andet sammen med, at uddannelser og brancher, hvor organisationsgraden traditionelt er høj, udgør en mindre andel af den private beskæftigelse. Samtidig kan tendensen, som især ses blandt unge, være påvirket af en kulturændring i retning af øget individualisering.

Organisationsgraden er imidlertid stadig høj i Danmark, også i international sammenligning. Samtidig er overenskomstdækningen i kraft af de aftaler, der indgås med virksomheder organiseret under DA, uændret høj på over 80 pct. for privatansatte. Og dækningen er på 100 pct. for offentligt ansatte. Den høje overenskomstdækning understøtter robustheden af den danske model og et fortsat velfungerende arbejdsmarked med ordnede forhold.

Der er derfor uændret høj legitimitet om den rolle arbejdsmarkedets parter spiller i samfundet, herunder også i forhold til den lange række af trepartsaftaler, der er indgået mellem parterne og skiftende regeringer henover årene – lige fra indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne til fx aftalerne om løn-kompensationsordningerne under coronapandemien.

Regeringen vil etablere en permanent trepartsinstitution, der skal fremme et kontinuerligt samarbejde mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter, som løbende følger op på centrale reformspor og nødvendige omstillinger.

Indretningen af skattesystemet

Skatneres grundlæggende opgave er at finansiere de offentlige udgifter. Indretningen af skattesystemet har samtidig stor betydning for borgernes økonomiske adfærd og velfærd, herunder i forhold til tilskyndelsen til at arbejde, investere og spare op, i forhold til miljø- og klimapåvirkninger, og i forhold til fordelingen af indkomsterne efter skat. Indretningen af skattesystemet er således vigtig i forhold til at opnå politiske målsætninger på en lang række felter.

Danmark har gennem de seneste 30 år gennemført omfattende reformer af skattesystemet. Skattebaserne er blevet omlagt og udvidet, og samtidig er både marginalsatterne på arbejdsindkomst og selskabsskattesatsen nedsat betydeligt. Skattesystemet er dermed blevet bedre indrettet til at understøtte blandt andet beskæftigelse, opsparing og investeringer. Samtidig er der i de senere år gennemført de første faser af en grøn skattereform, og med indførelsen af det nye boligsattesystem i 2024 kobles boligsatterne igen til prisudviklingen på boligmarkedet. Det bidrager til at gøre boligpriserne og dermed samfundsøkonomien mere stabil. I overgangen til det nye system får ingen boligejere øget boligskat, og de fleste får lavere skat.

Samtidig med ændringerne i skattepolitikken har skatte- og afgiftsindtægterne udgjort en nogenlunde uændret andel af BNP siden midten af 1980'erne, *jf. figur 1.19*, herunder også fordi en række skattebaser er vokset hurtigere end BNP.

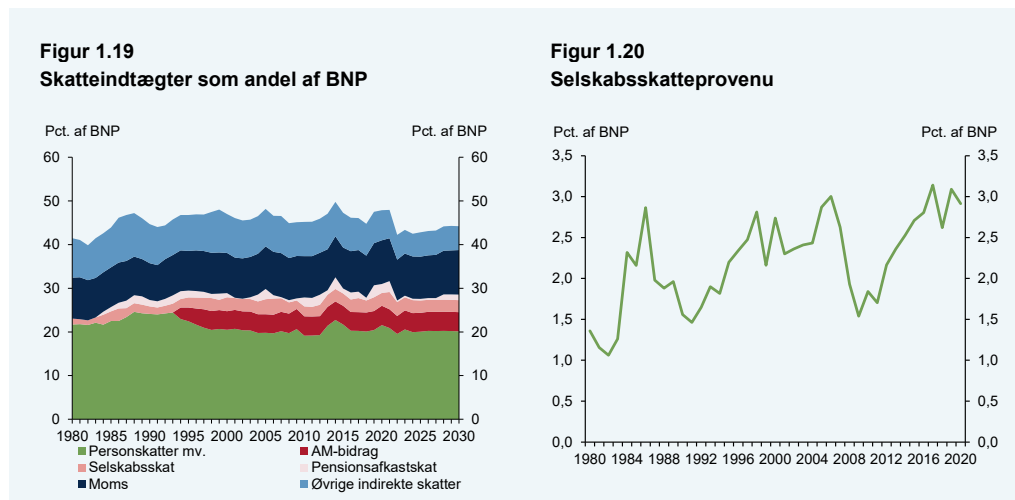
Samtidig er indkomstforskelle efter skat fortsat små i international sammenhæng, hvilket afspejler en relativt lille lønspredning og omfordeling via både skatte- og overførselssystemet. Derudover mindskes forskelle i de samlede forbrugsmuligheder som følge af en lige adgang til universelle velfærdsydelser inden for det offentlige forbrug.

Regeringen har indført et skattestop og fremlagt udspil til en reform, der sænker skatten på arbejdsindkomst. Frem mod 2030 ventes en reduktion i skattetrykket i forhold til gennemsnittet for de sidste 40 år, herunder også på grund af faldende indtægter fra afgifter på fossil energi og fordi en stigende andel af bilsalget udgøres af fossilfrie og dermed mindre afgiftsbelastede biler.

Med regeringens personskattereform reduceres den gennemsnitlige marginalskat for fuldtidsbeskæftigede yderligere. Samtidig øges tilskyndelsen til at være i beskæftigelse i kraft af højere beskæftigelsesfradrag, og et ekstra løft for enlige forsørgere.

Med reformen vil regeringen samlet lempe skatten med 6¼ mia. kr. Reformen vil indebære, at ca. 70 pct. af de elektrikere, som på nuværende tidspunkt betaler topskat, fremover kun skal betale mellem-skat. Det samme gælder for ca. 70 pct. af sygeplejerskerne og 75 pct. af metalarbejderne. En familie med to børn kan få en skattelettelse på op til ca. 5.700 kr. om året.

På vigtige stræk ligger reformen dermed i forlængelse af de seneste årtiers skattereformer. Den ekstra topskat bidrager til, at indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten alene øges med 0,07 pct.-point ved den samlede reform.



Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Skattesystemet er også gjort mere robust i forhold til globaliseringen mv. Sårbarheden over for grænsehandel er reduceret ved reduktion af afgifter på grænsehandelsfølsomme varer. Samtidig har momsprovenuet vist sig ikke at blive udhulet af køb af varer i udlandet via internethandel, ligesom international skattekonkurrence heller ikke har udhulet provenuet fra selskabsskatter. Tværtimod er provenuet fra selskabsskatter mere end fordoblet de sidste 40 år, idet nedsættelser af selskabsskattesatsen er sket parallelt med, at selskabsskattebasen er udvidet og gjort mere robust, jf. figur 1.20.

På internationalt plan er der indgået vigtige aftaler om international selskabsbeskatning. I starten af 2024 bliver der sat en global bund under selskabsskatten på 15 pct. Dermed bliver der også i højere grad etableret fælles spilleregler mellem lande i forhold til den internationale selskabsbeskatning. Den samlede OECD-aftale indeholder to spor og vurderes at være i overensstemmelse med regeringens skattestop.

Samlet set fremstår indretningen af det danske skattesystem på den baggrund overordnet velfungerende med relativt lav forvriddning i forhold til provenuet, og samtidig mere robust over for nogle af de tendenser, som vil præge det danske samfund i de kommende generationer, herunder fortsat digitalisering og internationalisering.

Fremover er det regeringens ambition at anvende skatte- og afgiftspolitikken til at fremme væsentlige klima- og miljømæssige hensyn inden for rammerne af et skattestop. Blandt andet vil der blive taget stilling til en klimaafgift på landbruget. Det ligger i forlængelse af den allerede besluttede CO₂-afgift for industrien mv. og den grønne omlægning af bilafgifterne fra 2020.

I takt med den grønne omstilling frem mod målet om klimaneutralitet i 2045 må der imødeses yderligere fald i indtægterne fra energiafgifter. Udfasningen af fossile brændsler vil rent mekanisk reducere provenuet med i størrelsesordenen 22 mia. kr. fra 2030 til 2045. Derfor er der også en stor opgave i løbende at tilvejebringe råderum til håndtering af udfordringen, som vil kræve aktive beslutninger.

Det gælder samtidig, at en eventuel tendens til lavere arbejdstid – og dermed lavere samfundsøkonomisk aktivitet – vil gøre det vanskeligere at finansiere velfærdssamfundet, som vi kender det i dag.

Alt i alt må det forventes, at der også fremover vil opstå muligheder eller behov for justeringer i skattesystemet. Det er derfor vigtigt løbende at være opmærksom på de udfordringer, som kan opstå, så der kan handles i tide for at sikre, at skattesystemet også i de kommende årtier kan finansiere de offentlige udgifter uden unødige forvridninger.

Det vil altid være et politisk spørgsmål at foretage afvejninger mellem fx beskæftigelsesincitamenter, indkomstfordeling og miljø. I de kommende år – også efter 2030 – vil skatte- og afgiftssystemet ikke mindst spille en vigtig rolle i forhold til at nedbringe klimabelastningen.

Appendiks 1A

Forløb i DK2030

Boks 1A

Overblik over mellemfristede forløb i regeringens 2030-plan

Grundforløb før regeringsprioriteringer

Forløbet afspejler 2030-planforløbet ekskl. reforminitiativer mv. besluttet under denne regering. Det gælder afskaffelse af store bededag som national helligdag, virkninger af Aftale om rammerne for Reform af universitetsuddannelserne i Danmark (juni 2023), fastholdelse af nuværende arbejdssevnekrav i seniorpension, annullering af den tidligere besluttede lagerbeskatning af selskabers ejendomsavancer samt tillægsaftale om udbudsrammer for 6 GW havvind og Energiø Bornholm (maj 2023).

2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027

Forløbet er offentliggjort i august 2023 parallelt med offentliggørelsen af finanslovsforslaget for 2024. Planforløbet er baseret på allerede besluttet politik og er – i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet i budgetloven – grundlaget for de fremsatte lovforslag til udgiftslofterne, som dækker en rullende 4-årig periode.

Reformforløb inkl. nye regeringsprioriteringer

Forløbet tager udgangspunkt i 2030-planforløbet. Ud over allerede besluttet politik indregnes virkninger på de offentlige finanser og beskæftigelse mv. af nye regeringsprioriteringer, herunder:

Nyt løft af den militære støtte i Ukraine-fonden i 2025-2027 og yderligere løft af Forsvaret i 2028 og 2029 inkl. rentevirkning af lavere offentlig nettoformue, udspil til reform af personskat, kontanthjæpsreformen fra 2023 inkl. pligt til at bidrage i 37 timer om ugen for borgere med et integrationsbehov. Derudover er der indregnet beregningstekniske forudsætninger om en kommende SU-reform, en kommende iværksætterstrategi, nyt erhvervsstøttesystem, nedsat bo- og gaveafgift og ny model for værdiansættelse, et forsknings- og udviklingsfradrag, lønløft til udvalgte grupper i den offentlige sektor, forhøjelse af den supplerende pensionsydelse (ældrecheck) og grøn luftfart. Regeringens prioriteringer er beskrevet nærmere i 2030-planen. Konsekvenserne af de elementer i reformforløbet, der afspejler besluttet politik, vil blive afspejlet i udgiftslofterne ved ændringsforslag til de fremsatte lovforslag om udgiftslofter, der er fremsat sammen med finanslovsforslaget for 2024.

Beskæftigelsesvirkningen af den supplerende beløbsordning, som havde virkning fra 1. april 2023, er desuden medregnet i reformforløbet frem mod 2030. Den skønnede beskæftigelsesvirkning, som udgør 4.500 fuldtidspersoner i 2030, vil blive uddybet og dokumenteret i en kommende økonomisk analyse om regneprincipper for beløbsordningen. Virkningen på de offentlige finanser vil blive indregnet i den næstkommende mellemfristede fremskrivning.

Målforløb

Forløbet tager udgangspunkt i reformforløbet, men inkluderer opfyldelse af regeringens målsætning om at øge den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse med samlet 45.000 i 2030. I målforløbet er fuldtidsbeskæftigelsen således øget med yderligere ca. 16.000 i 2030 i forhold til reformforløbet, herunder fra et løft på 4.000 fuldtidspersoner gennem et nyt erhvervsstøttesystem.

Som udgangspunkt er alle opjorte prioriteringer og finansieringstiltag oplyst i 2023-priser målt i forhold til 2023.

Strategisk tilgang til grøn omstilling

2

Regeringen vil træffe beslutninger, der bringer os helt i mål med 2030-målet

Vi er allerede nået langt med vores klimamål i 2030. Regeringen vil træffe de beslutninger, der bringer Danmark helt i mål. 2030-målet skal blandt andet nås ved at realisere land- og skovbrugssektorens reduktionsmål, og derudover vil der være et øget fokus på implementering af eksisterende aftaler.

Milliardbeløb til blandt andet grøn omstilling, som kommer oven i midler fra grøn fond

Indfrielsen af klimamålene kræver investeringer. Derfor er der med grøn fond afsat milliardbeløb, og regeringen afsætter nu også med 2030-planen yderligere et milliardbeløb til blandt andet den grønne omstilling.

Danmark skal gå forrest internationalt og i EU med ambitiøse mål og klog regulering

EU-regulering og den danske indsats i EU er en del af fundamentet for dansk klimapolitik. Det er afgørende, at Danmark går forrest internationalt og i EU. Her skal vi arbejde for ambitiøse mål, der går hånd i hånd med klog EU-regulering og leverer omkostningseffektive og markedsbaserede løsninger og reelle reduktioner.

Regeringen vil styrke indsatsen for at håndtere natur- og biodiversitetskrisen

Vi står i en natur- og biodiversitetskrise, og derfor vil regeringen blandt andet indføre en lov for natur og biodiversitet og gennemføre de besluttede naturnationalparker. Derudover vil det være et fokus at sikre oprensning af generationsforurening, bedre havmiljø, rent drikkevand og nedbringelse af kvælstofudledning.

De seneste år har vist os, at ekstreme vejrphenomener og klimaforandringerne ikke blot er et fremtids-scenarium langt ude i tiden. De påvirker allerede vores hverdag. Det seneste år har vi set hedebløge og skovbrande i Sydeuropa, voldsomme oversvømmelser i Italien og i Danmark først en ekstrem tør indledning på sommeren efterfulgt af den vådeste juli nogensinde målt.

Et bredt flertal i Folketinget har vedtaget en af verdens mest ambitiøse klimalove med et mål om 70 pct. reduktion af drivhusgasudledningerne i 2030 i forhold til 1990 samt klimaneutralitet i senest 2050. Regeringen ønsker at fremrykke klimaneutralitet til 2045 og sætte et nyt mål om 110 pct. reduktion i 2050. Denne indsats skal ske under hensyntagen til klimalovens guidende principper, som sikrer de rette balancer mellem blandt andet at være et foregangsland, omkostningseffektivitet, konkurrencekraft og social balance samt reelle, globale reduktioner. Samtidig har Danmark været en drivende kraft i at øge EU's 2030-klimamål til mindst 55 pct. og vedtage klima- og energiregulering i Fit for 55-lovpakken, der vil bidrage til ambitiøs og omkostningseffektiv grøn omstilling. Der er med Ruslands invasion af Ukraine desto mere grund til at nedbringe vores forbrug af gas og andre fossile brændsler – både for klimaet og vores sikkerhed.

Omstillingen er godt på vej. Siden *Aftale om klimalov (december 2019)* er der truffet beslutninger, der medvirker til at nå næsten tre fjerdedele af reduktionsbehovet i 2030, og som sikrer mere grøn strøm, gas og varme. Det betyder imidlertid ikke, at vi er i mål. Regeringen vil derfor træffe de nødvendige beslutninger og prioritere midler til at komme i mål. Derudover vil vi følge op på implementeringen af eksisterende aftaler, så de forventede reduktioner bliver til virkelighed og vi løbende er i stand til justere kursen. Det gælder også de beslutninger, der kræves for at indfri vores EU-forpligtelser.

Vi skal have resten af verden med. Klimaproblemstillingen er global, og det er i både Danmarks og klimaets interesse, at vi gør brug af både eksemplets magt, vores mulighed for at præge EU's klimaindsats og globalt klimasamarbejde til at drive den globale omstilling fremad.

På trods af den markante indsats for at modvirke klimaforandringerne er det ansvarlige også at sikre Danmark bedre mod oversvømmelser og ekstremt vejr, som vi desværre allerede må forvente. I takt med at havet stiger, og vi oplever flere ekstremvejrhendelser, øges sårbarheden for kysten og de over én million danskere, der bor kystnært. Vi skal derfor indrette os til at kunne håndtere mere ekstreme vejrphenomener i fremtiden. Staten vil blandt andet komme til at spille en mere aktiv rolle på klimatilpasningsområdet for at understøtte kommunerne i, at nogle af de største og vigtigste klimatilpasningsprojekter gennemføres. Dertil kommer den klimatilpasning, som finansieres og gennemføres af private lodsejere.

Regeringen vil desuden som svar på natur- og biodiversitetskrisen indføre en lov om natur og biodiversitet med mål og virkemidler for et grønnere Danmark. Loven vil bidrage til EU's biodiversitetsstrategi for 2030, hvor 30 pct. af EU's areal til lands og til havs skal være beskyttet natur og hvoraf de 10 pct. skal være strengt beskyttet. Regeringen vil endvidere fremlægge en plan for etablering af 250.000 hektar ny skov i Danmark, som kan bidrage til både forbedringer af klima og biodiversitet. Derudover vil regeringen fortsætte oprensningerne af generationsforureningerne. Det vil bidrage til at bevare den værdifulde ressource, som det danske drikkevand er, så vores børn og børnebørn trygt kan drikke vandet direkte fra hanen. Endelig skal vi forbedre det danske vandmiljø ved at leve op til vores forpligtelser i vandrammedirektivet.

Tilgang til den grønne omstilling

Danmark skal gå forrest i den grønne omstilling. Det er regeringens ambition – både når det gælder klima, natur og miljø. Det er vigtigt, at det sker med øje for at sikre de rette balancer. Danmark skal være et foregangsland, omstillingen skal ske omkostningseffektivt, og den skal ske under hensyn til virksomhedernes konkurrenceevne, den sociale balance, og så den sikrer reelle, globale reduktioner. Det har været udgangspunktet i de hidtidige aftaler på det grønne område, og det vil også være sigtepunktet for regeringen, når kommende beslutninger skal træffes. Andre lande skal se, at man kan komme i mål med den grønne omstilling på en måde, der er fuldt forenelig med velstand og velfærd.

Frem mod 2030 kommer Danmarks internationale indsats til at fylde endnu mere. Den internationale indsats er den mest direkte vej ind til at sikre en ambitiøs klimaindsats ud over egne grænser. Danmark har kastet sig fuldtønt ind i kampen for at sikre et ambitiøst 2040-klimamål i EU og regulering. Danmark arbejder for, at ambitiøse mål går hånd i hånd med klog regulering med omkostningseffektive, markedsbaserede løsninger.

Reguleringen i EU opstiller samtidig nye rammer for den danske klimaindsats, hvor EU-regulering i stigende grad vil være med til at drive den grønne omstilling. Derfor skal den nationale klimaindsats indrettes, så den i størst mulig grad komplementerer EU-reguleringen og viser vejen med kloge, afbalancerede løsninger, der kan udbredes til resten af EU. En aktiv global indsats fra Danmark og EU skal anspore til øget global handling frem mod 2025, hvor næste runde af nationale klimamål skal indmeldes, herunder ved at samtænke global klimapolitik med udviklingspolitikken.

På natur- og miljøområdet skal indsatsen også ske balanceret. Når regeringen vil indføre en lov om natur og biodiversitet, skal målsætningerne udarbejdes under hensyntagen til forskellige behov og balancer i samfundet. Det gælder fx hensyn til den samlede arealanvendelse, sameksistens med landbrug, udbygning af vedvarende energi, friluftsliv mv. Når den grønne omstilling skal gå hurtigere, kan det betyde, at hensynet til naturen må vige nogle steder. Derfor skal vi sikre, at naturen og miljøet får bedre betingelser andre steder i Danmark. Det er afgørende, at indsatserne hviler på et fagligt grundlag, hvor der i udgangspunktet inddrages forskellige vurderinger fra flere faglige kilder, og hvor den samlede indsats prioriteres for at få mest miljø- og natureffekt for pengene.

For at nå vores grønne ambitioner – både på klima, natur og miljø – er det helt centralt fortsat at prioritere midler til den grønne omstilling. Der er siden klimalovens vedtagelse allerede prioriteret mere end 115 mia. kr. frem mod 2030 til den grønne omstilling, *jf. afsnit 2.4*. Derudover har et flertal i Folketinget med *Aftale om Etablering af en grøn fond (juni 2022)* etableret et grønt råderum i 2024-2040 på 1½ mia. kr. i 2024 og 3¼ mia. kr. årligt i 2025-2040 (2022-priser) – svarende til samlet set 53½ mia. kr. over perioden, *jf. boks 2.1*. Midler, der skal prioriteres til større og længerevarende investeringer i klima, grøn energi og miljø, og som skal bidrage til den grønne omstilling i Danmark.

Boks 2.1**Om udmøntninger fra grønt råderum**

Det fremgår af *Aftale om etablering af en grøn fond (juni 2022)* at:

- Midlerne i det grønne råderum skal bidrage til den grønne omstilling af Danmark, herunder indfrielse af Danmarks klimamål.
- Det grønne råderum skal prioriteres til større og længerevarende investeringer i klima, grøn energi og miljø.
- Udmøntning sker løbende på baggrund af oplæg fra regeringen blandt aftalepartierne.
- Aftalepartierne indkaldes til drøftelser om den videre udmøntning med fokus på det grønne råderums første år. I den forbindelse skal der drøftes en skovplan som et væsentligt element i den grønne omstilling og opfølgning på at udnytte havvindsressourcer i Nordsøen fuldt ud dog mindst 35 GW.
- Aftalen gælder i perioden 2024-2040.

Af *Aftale om finansloven for 2023 (april 2023)* fremgår det, at regeringen og de af aftalepartierne, der indgår i *Aftale om etablering af en grøn fond (juni 2022)*, vil foreslå, at en eventuel fordyrelse af oprensningen af generationsforureningen på Høfde 42 finansieres i de førstkommende år, når det grønne råderum udmøntes.

Af *Tillægsaftale om udbudsrammer for 6 GW havvind og Energiø Bornholm (maj 2023)* fremgår desuden, at partierne bag det grønne råderum som led i fastsættelsen af rammerne for nyttiggørelse af havressourcer har afsat 500 mio. kr. til en havnaturfond i 2024-2030, og at det i det omfang der er merindtægter fra havvinduddene ud over det forventede, øremærkes yderligere op til 350 mio. kr. Udgiftsprofilen er ikke fastsat.

Kilde: *Aftale om etablering af en grøn fond (24. juni 2022)*, *Aftale om finansloven 2023*.

Desuden prioriterer regeringen med 2030-planen endnu flere midler til den grønne omstilling. I 2030 prioriteres midler ud fra en samlet ramme på 4¼ mia. kr. til grøn omstilling og velfærd. Sammen med det grønne råderum bidrager det væsentligt til at komme i mål med de grønne mål og ambitioner.

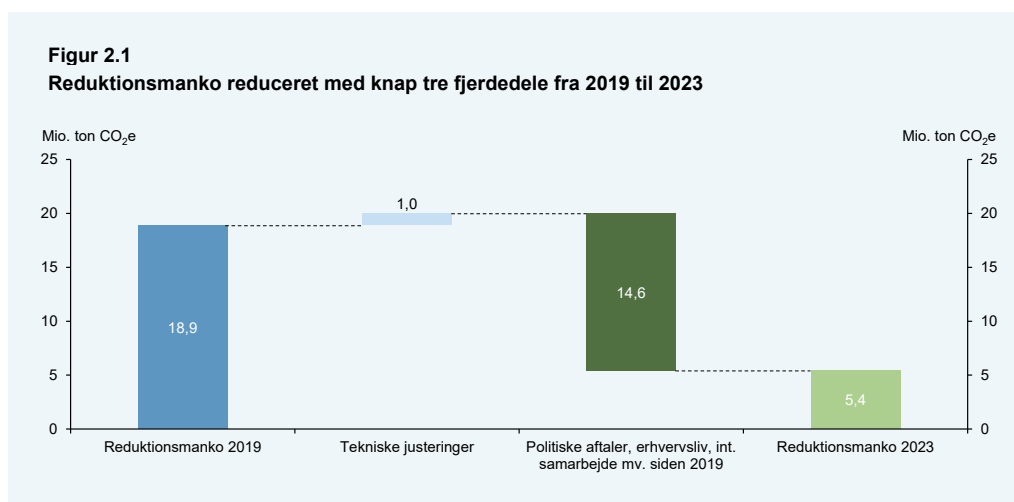
Regeringen har dog også en meget lang række af prioriteter på det grønne område; klimamål, udbygning af vedvarende energi, klimatilpasning, skovrejsning, omstilling af erhverv, natur og biodiversitet, generationsforureninger, drikkevandsbeskyttelse, vandmiljø mv. Prioriteter, der vil trække på det grønne råderum og de afsatte midler. Det betyder også, at selvom der nu prioriteres endnu flere midler, vil det være nødvendigt med yderligere finansiering, ligesom det fortsat kræver en omhyggelig prioritering af både nye og eksisterende udgifter. Samtidig vil der være behov for forskellige værktøjer for at nå i mål med den grønne omstilling.

2.1 Status og tiltag på klima-, natur- og miljøområdet

Klima

Danmark har reduceret sine drivhusgasudledninger betragteligt – fra 78,4 mio. ton CO₂e i 1990 til 46,2 mio. ton i 2021. Med de allerede besluttede initiativer skønnes udledningerne i 2030 at være 28,9 mio. ton CO₂e i den nyeste Klimastatus og -fremskrivning 2023. Det svarer til, at der udestår en reduktionsmanko på ca. 5,4 mio. ton CO₂e til 70 pct.-målet i 2030, *jf. figur 2.1*.

Der udestår endvidere en reduktionsmanko til 2025-målet på ca. 0,5-3,7 mio. ton CO₂e. Der pågår aktuelt forhandlinger i Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet om tiltag, der kan sikre indfrielse af målet. Regeringen vil også præsentere et grønt luftfartsudspil med en passagerafgift på flyrejser på gennemsnitligt 100 kr., hvor provenuet anvendes til blandt andet at gøre det muligt at etablere en grøn indenrigsrute i 2025 og senest i 2030 fuld grøn indenrigsflyvning.



Anm.: Summen kan afvige fra delelementer på grund af afrundinger.

Kilde: Klimastatus og -fremskrivning 2023 og egne beregninger.

I tillæg til de nationalt fastsatte klimamål har Danmark en række EU-forpligtelser på klimaområdet. Det gælder særligt byrdefordelingsaftalen og LULUCF-forordningen, der som led i EU's Fit for 55-pakke er blevet opjusteret. Danmark skønnes at have en *akkumuleret* reduktionsmanko på ca. 16,1 ton CO₂e i byrdefordelingsaftalen for perioden 2021-2030 og en reduktionsmanko i LULUCF-forordningen på ca. 8,8 mio. ton CO₂e i perioden 2026-2029 og ca. 2,0 mio. ton CO₂e i 2030. Der vil være en betydeligt overlap mellem reduktioner, der bidrager til indfrielsen af 70 pct.-målet og EU-forpligtelserne.

Omstillingen er i de senere år kommet rigtig langt. Det er sket via en lang række aftaler, der har været bredt funderet, oftest hen over midten i Folketinget. Alt fra aftaler for industrien til landbruget og investeringer i fremtidens teknologier som CCS og Power-to-X, *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1
Politiske aftaler med reduktionseffekter siden Aftale om klimalov 2019

	Reduktionseffekter (mio. ton CO ₂ e)	
	2025	2030
Aftale om finansloven for 2020 (S, SF, RV og EL)	-	-0,5
Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi (S, V, RV, SF, EL, K, LA og ALT)	-0,1	-0,7
Klimaaftale for energi og industri mv. 2020 (S, V, DF, RV, SF, EL, K, LA og ALT)	-1,3	-2,7
Aftale om grøn omstilling af vejtransporten (S, SF, RV, EL)	-1,0	-1,9
Aftale om finansloven for 2021 og Aftale om stimuli og grøn genopretning (S, SF, RV, EL og ALT)	-0,2	-0,2
Aftale om grøn skattereform (S, V, RV, SF og K)	-0,5	-0,5
Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug (S, V, DF, SF, RV, EL, K, NB, LA og KD)	-1,2	-1,9 ¹
Aftale om finansloven for 2022 og Delaftale om Investeringer i et fortsat grønnere Danmark (S, SF, RV, EL, ALT og KD)	-0,5	-0,5
Grøn skattereform for industri mv. (S, V, SF, RV, og K)	-1,3	-4,3
Aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler (S, RV, SF og EL)	-0,3	-0,4
Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022 (S, V, SF, RV, EL, K, DF, LA, ALT og KD)	-0,4	-0,4
Øvrige	-0,03	-0,06
Total	-6,8	-14,1

Anm.: Opgørelsens total afviger fra reduktionen i figur 2.1, da der ikke indgår beslutningen om kuludfasning i Fynsværket, som skønnes at reducere CO₂-udledningen med 0,5 mio. ton CO₂ i 2030. 1) Eksklusiv tekniske reduktionspotentialer.

Kilde: Finansministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Derudover viser den seneste fremskrivning, at Danmark forventes at have en VE-andel i elforbruget på 117 pct. i 2030, selvom elforbruget til blandt andet datacentre, PtX, elbiler og varmepumper stiger. Ligeledes forventes Danmarks VE-andel af ledningsgas at stige til over 100 pct. i 2030, og med Klimastatus og -fremskrivning 2023 skønnes antallet af gasfyr til opvarmning af boliger at blive reduceret fra ca. 350.000 i 2020 til ca. 150.000 i 2035.

Den grønne omstilling er allerede kommet rigtig langt. Et af de primære fokusområder i de indgåede aftaler har været udledninger fra fossile brændsler i industrien, forsyningssektoren og transportområdet. Områder, der i forvejen har været reguleret. De næste skridt, der skal tages, er yderligere tiltag inden for særligt landbruget, hvor der historisk har været mindre direkte regulering af drivhusgasudledningerne. Dertil vil der komme opfølgninger, herunder på transportområdet, der fortsat forventes at stå for en stor del af drivhusgasudledningerne i 2030.

Ekspertgruppen for en Grøn Skattereform vil snart offentliggøre deres endelige afrapportering, der blandt andet omhandler en CO₂e-afgift på landbruget. Det skal sikre implementeringen af udviklingssporet og reduktionsmålet for land- og skovbrugssektoren på 55-65 pct. i 2030 i forhold til 1990. En

CO₂e-afgift på landbruget, som udformes således at erhvervets konkurrenceevne ikke forringes, og der dermed ikke flyttes arbejdspladser ud af landet samlet set, vil være et af de afgørende skridt mod at indfri 70 pct.-målet i 2030. Det vil ligeledes være afgørende bidrag til at indfri Danmarks EU-forpligtelser, herunder byrdefordelingsaftalen, der omfatter ikke-kvoteomfattede udledninger og netop særligt landbrugssektoren og transportsektoren, samt LULUCF-forordningen, der omfatter arealanvendelse, arealændringer og skovbrugssektoren. Regeringen vil accelerere den grønne omstilling af landbrug- og fødevarerproduktionen, herunder udrulningen af nye lovende teknologier. Derfor følger regeringen blandt andet løbende op på udviklingssporet fra *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug (oktober 2021)* for at rykke indsatserne fra udvikling til implementering, så den grønne omstilling af erhvervet understøttes.

Dansk fødevarerproduktion skal være et eksempel til efterlevelse for andre landes klimaomstilling af landbruget og derfor skal omstillingen og en CO₂e-afgift indrettes, således at erhvervets konkurrenceevne ikke forringes, og der dermed ikke flyttes arbejdspladser ud af landet samlet set.

For at sikre denne balance vil regeringen indkalde til en grøn trepart på landbrugsområdet med både erhvervet, grønne organisationer og relevante lønmodtagerorganisationer om udformningen af en CO₂e-afgift. Treparten vil udgøre det visionspartnerskab for landbruget, som fremgår af regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark af december 2022*.

Regeringen vil derudover komme med udspil til udrulning af drivmiddelinfrastruktur til tung vejtransport, og selv om det går stærkt med personbiler, skal det fortsat sikres, at vi er på rette vej. Regeringen vil derfor gøre status på grøn vejtransport i Danmark.

En grøn omstilling betyder også mere vedvarende energi. Nordsøen og Østersøen skal være grønne kraftcentre, der leverer grøn strøm til resten af Europa. Regeringen vil derfor også fortsætte det store fokus på mere vedvarende energi – både på land og havet.

Selvom der er taget mange, vigtige skridt for at reducere drivhusgasudledninger i Danmark, mærkes konsekvenserne af de globale klimaforandringer allerede. Derfor er der behov for at imødegå de ændringer i vejret, klimaforandringerne medfører. Der vil komme flere ekstreme vejrhændelser, og grundvandsspejlet vil stå højere blandt andet som følge af øgede nedbørmængder. Regeringen har derfor afsat over 1,3 mia. kr. i 2024-2029 til at investere i særligt kystbeskyttelse. Derudover udvikles forslag til, hvordan fremdriften i den kommunale kystbeskyttelse kan styrkes. Desuden placeres myndighedsansvaret for at håndtere højstående grundvand hos kommunerne. Det gør det muligt for spildevandsselskaber at gennemføre kollektive løsninger på højstående grundvand i områder, hvor det er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt.

Staten kommer også til at spille en mere aktiv rolle i klimatilpasningsindsatsen i fremtiden. Der er igangsat et arbejde med at stormflodssikre Københavnsområdet og med erfaringerne fra den indsats, vil staten aktivt understøtte, at de største og mest komplicerede klimatilpasningsprojekter gennemføres. Der igangsættes samtidig en række analyser, der blandt andet skal se på, om klimatilpasning i forhold til oversvømmelser sker på et hensigtsmæssigt niveau i Danmark. Det skal understøtte, at Danmark også i fremtiden står stærkt, når konsekvenserne af klimaforandringerne rammer.

Natur og miljø

Plante- og dyrearter uddør hurtigere end nogensinde, og naturudfordringerne er massive og globale. Det gælder både naturen på land og i havet. Den seneste afrapportering til EU viste, at 95 procent af

de vurderede naturtyper på land og i havet i Danmark er i ugunstig bevaringstilstand. Herudover viser den seneste danske rødliste, at danske dyre-, plante- og svampearter generelt ikke har fået det bedre, siden rødlisten sidst blev opdateret i 2010, og at mange arter fortsat er i risiko for at uddø i Danmark. Man kan med rette tale om, at Danmark og verden står i en natur- og biodiversitetskrise.

Tabet af biodiversitet i den danske natur skyldes flere faktorer. I Danmark har vi en høj udnyttelse af vores landareal til jordbrug, byer og infrastruktur, hvilket har ført til en opdeling af naturen på mindre og mere isolerede arealer. Havmiljøet er også presset af flere faktorer, herunder især kvælstofudledning, og i flere områder er situationen meget kritisk for dyr, fisk og planter. Det er udfordringer, der kræver handling, og hvor regeringen vil sætte ind på en række områder, *jf. boks 2.2*.

Regeringen vil indføre en lov om natur og biodiversitet med mål og virkemidler for et grønnere Danmark. Målet er at bidrage til EU's biodiversitetsstrategi for 2030, der har som mål, at 30 pct. af EU's areal til lands og til havs skal være beskyttet natur, hvoraf de 10 pct. skal være strengt beskyttet natur. Med den brede politiske aftale om Danmarks Havplan bringes det samlede beskyttede havareal op over 30 pct., mens andelen af strengt beskyttede områder gradvist øges fra 6 pct., som udpeges nu, til 10 pct. i 2030. Samtidig skal vandmiljøet forbedres ved at leve op til vandrammedirektivet, som det er aftalt i *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug (oktober 2021)*.

Regeringen vil gennemføre de 15 besluttede naturnationalparker, og der kan udpeges yderligere op til fem områder, hvor der kan etableres naturnationalparker. Hovedformålet med naturnationalparkerne er at styrke natur og biodiversitet med store sammenhængende naturområder. Udover at gavne biodiversiteten vil naturnationalparkerne give mulighed for nye spændende naturoplevelser og mulighed for at dyrke friluftslivet. De 15 besluttede naturnationalparker skal gennemføres, idet lokale kommunalbestyrelser/byråd involveres i parkernes gennemførelse og fremtidige drift. Der skal etableres lokale bestyrelser med relevant deltagelse efter inspiration fra organiseringen af de fem nationalparker. Der kan endvidere arbejdes på, at der kan udpeges op til tre yderligere nationalparker.

Miljøbeskyttelse handler også om at give et bedre miljø videre til de kommende generationer og sørge for, at der ikke efterlades miljømæssige regninger i børneværelset. Derfor vil regeringen fortsætte med at gennemføre oprensninger af generationsforureninger og øge indsatsen mod PFAS-forurening. Danmark har noget af verdens bedste drikkevand, hvor det er helt naturligt at åbne for vandhanen og drikke det. Sådan skal det også være i fremtiden. Regeringen har derfor igangsat en kortlægning, som – med udgangspunkt i de strategisk vigtige indvindingsområder – skal identificere områder med behov for drikkevandsbeskyttelse. Kortlægningen ventes at være afsluttet i 2026. Beskyttelsen af disse arealer skal tænkes sammen med etablering af natur på dele af arealerne.

Regeringen har samtidig en ambition om meget mere skov i Danmark, og regeringen vil fremlægge en ambitiøs skovplan med et mål om etablering af 250.000 hektar ny skov i Danmark. Det vil kunne bidrage til opnåelse af målet om klimaneutralitet og 110 pct. reduktion. Der skal i planen sikres størst mulig synergi og afvejning med de mange formål med ny skov, blandt andet i forhold til klima, natur, biodiversitet og friluftsliv.

Der er således en lang række indsatser i gang og planlagt på natur- og miljøområdet, *jf. boks 2.2*. Indsatser, der skal bidrage til at styrke natur og biodiversitet.

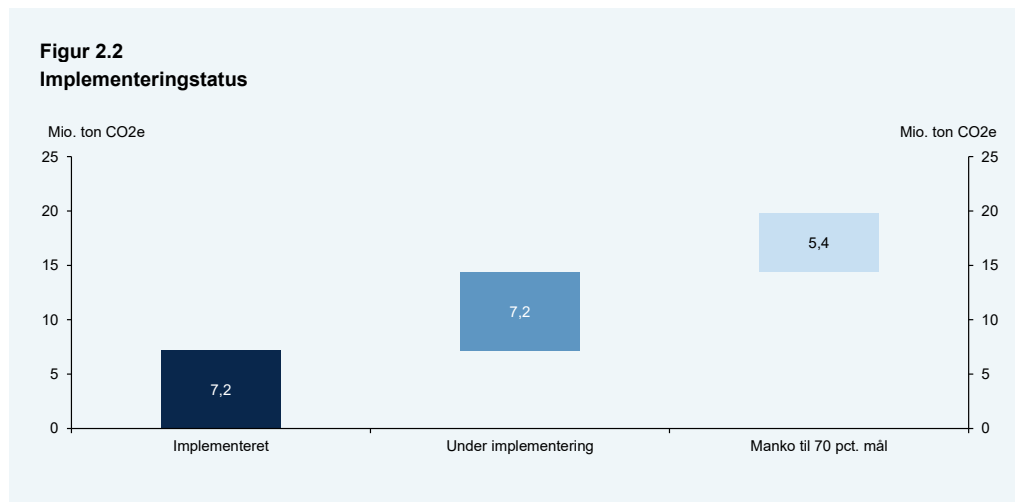
Boks 2.2**Udvalgte målsætninger og indsatsområder for natur og miljø**

- Regeringen vil indføre en samlet lov om natur og biodiversitet. Målet er at bidrage til EU's biodiversitetsstrategi for 2030, som har som mål, at 30 pct. af EU's areal til lands og til havs skal være beskyttet natur, hvoraf 10 pct. skal være strengt beskyttet natur.
- Regeringen vil sikre, at Danmark lever op til vandrammedirektivet, som det er aftalt i *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug (oktober 2021)*.
- Regeringen vil fremlægge en ambitiøs skovplan med et mål om etablering af 250.000 ha skov.
- Regeringen vil beskytte Danmarks drikkevand. Derfor er der igangsat en kortlægning med udgangspunkt i de strategisk vigtige indvindingsområder. Kortlægningen skal skabe viden om det eksakte behov for drikkevandsbeskyttelse.
- Regeringen vil gennemføre en PFAS-handlingsplan, der skal afværge, inddæmme og oprense PFAS-forureninger. Regeringen vil samtidig arbejde for et forbud mod PFAS-stoffer på EU-plan og tage initiativer til begrænsning af brugen i Danmark.

2.2 Implementeringsdagsorden

I klimalovens første levetid har fokus især været på at sikre de rette rammer og incitamenter til den grønne omstilling – med aftaler i industrien, affaldsområdet, vejtransporten, landbruget og forsyningssektoren. I de kommende år vil implementering i højere grad være i fokus. Det vil indebære en tættere opfølgning på de initiativer, der skal bidrage til indfrielsen af klimamålene, og identifikation af eventuelle risici for ikke at opnå de reduktioner, der er lagt til grund i aftalerne. Implementeringen vil være et stærkt fokus for regeringen, og det er blandt andet også derfor, at de fleste af de store klimaaftaler indebærer genbesøg af sektorerne. Det vil give muligheden for løbende at afstemme og tilpasse implementeringen af de vedtagne aftaler. Implementeringen skal ske i tæt samarbejde med erhvervslivet, hvorfor regeringen fortsætter den tætte dialog med klimapartnerskaberne og Grønt Erhvervsforum, som skal understøtte en hurtig og smidig implementering af de mange grønne aftaler.

Et større fokus på implementeringen vil også betyde, at det nuværende fokus på reduktionsmankoen vil blive suppleret af en implementeringsstatus. Implementeringsstatus viser hvor mange af de besluttede reduktioner, der mangler at blive implementeret. Den giver muligheden for løbende at holde øje med, om implementeringen er på rette spor og vurdere behovet for at gøre yderligere.



Anm.: Estimater for CO₂-effekt er som estimeret ved aftaleindgåelse. Forvaltningsmæssig implementering er en forudsætning for at opnå reduktionseffekter af initiativerne. Hvornår effekten af tiltaget indtræffer, og hvor stor den bliver, er dog behæftet med usikkerhed, da det vil afhænge af den samfundsmæssige gennemførelse samt øvrig teknologisk og samfundsmæssig udvikling. Det bemærkes, at afvigelser i summen af reduktioner fra opgørelserne i figur 2.1 og tabel 2.1 blandt andet skyldes, at der indgår forskellige elementer (fx EU-tiltag, der ikke indgår i aftaleoversigten) samt forskelle i afrundinger.

Kilde: Klimaprogram 2023.

Implementeringen kræver først og fremmest, at de politisk besluttede initiativer følges op i vedtaget lovgivning, udmøntninger af puljer mv. Det sikrer, at aftalerne får effekt. Desuden har implementeringsdagsordenen også allerede udmøntet sig i en række implementeringsaftaler siden regeringens tiltrædelse. Det gælder fx inden for havvind med *Tillægsaftale om udbudsvilkårene for 6 GW havvind og Energix Bornholm (maj 2023)* og CCS med *Aftale om styrkede rammevilkår for CCS i Danmark (september 2023)*, der skaber større sikkerhed for, at de skønnede reduktioner fra CCS bliver til virkelighed. Det er eksempler på centrale aftaler, der implementerer allerede truffne beslutninger.

Boks 2.3**Eksempler på implementeringsaftaler****Tillægsaftale om udbudsvilkårene for 6 GW havvind og Energiø Bornholm**

Aftalen fastlægger rammerne for danmarkshistoriens største udbud af havvind på 9 GW, som i alt kan blive til 14 GW havvind eller mere, hvis udviklerne udnytter muligheden for såkaldt *overplanting*. Med aftalen udbydes 6 GW havvind uden mulighed for støtte og med en årlig koncessionsbetaling for staten. Havvindsprojekterne gennemføres for første gang med et statsligt medejerskab på 20 pct., så staten får en rimelig andel af havarealernes fremtidige værdiskabelse, der eventuelt måtte være ud over koncessionsbetalingerne.

Med Energiø Bornholm udbydes et hybridprojekt, der binder de danske og tyske elmarkeder sammen, og som kan blive en af verdens første energiøer af sin slags. Energiøen vil med minimum 3 GW havvind bidrage med store mængder strøm og elforsyningsikkerhed i Europa. Der er afsat finansiering på op til 17,6 mia. kr. over 20 år hertil.

Dertil afsættes der i perioden 2024-2030 500 mio. kr. til en havnaturfond, som blandt andet kan bidrage til viden om miljø- og natureffekterne af VE-udbygning på havet samt til omkostningseffektiv genopretning af havnatur og biodiversitet. I det omfang der er merindtægter fra udbud af 6 GW havvind ud over det forventede, øremærkes yderligere op til 350 mio. kr. til en havnaturfond

Aftale om styrkede rammevilkår for CCS i Danmark

Aftalen styrker rammevilkårene for hele værdikæden inden for fangst og lagring af CO₂.

For det første skabes der klarhed for markedsaktørerne om støttevilkår idet CCS-midlerne samles under én samlet pulje, der udbydes i hhv. 2024 og 2025. Puljen støtter i alt CCS med 27 mia. kr. over en 15-årig periode og skønnes årligt at reducere udledningerne med 2,3 mio. t. CO₂ fra 2029.

For det andet skabes der klare rammer for transport af CO₂ via rør gennem blandt andet udarbejdelse af en ny hovedlov for rørført transport af CO₂, ligesom det fastslås at både private og statslige selskaber skal kunne eje, etablere og drive infrastruktur til transport af CO₂.

For det tredje aftales det, at statens ejerandel af CO₂-lagringslicenser fastsættes til 20 pct. via Nordsøfonden.

Implementering handler også om at opbygge viden om og erfaring med hvilke teknologier og tiltag, som har størst potentiale i fremtidens klimaindsats. Hvorvidt klimapolitikken indrettes klogt og lykkes vil netop afhænge af den gode implementering. Et eksempel på det er justeringen af CCUS-puljens 1. fase, *jf. boks 2.4*.

Boks 2.4**Justering af CCUS-puljens 1. fase**

Med *Klimaaftale for energi og industri mv. (juni 2020)* blev der besluttet en pulje til fremme af fangst og lagring af CO₂, der skulle sikre 0,4 mio. ton CO₂-reduktioner i 2025. I forbindelse med den tekniske afklaring og markedsdialog om puljen, blev det tydeligt, at der var tale om en meget stram tidsplan med statsstøttegodkendelse, udbudsproces, etablering af regulatoriske rammevilkår mv. Dertil kom, at der efter afgørelse af udbuddet potentielt skulle foretages en række store anlægsinvesteringer, herunder etablering af et CO₂-fangstanlæg, der kan tage 2-3 år. Der var således en høj risiko for, at de skønnede reduktioner ikke ville blive realiseret i 2025.

Det havde hidtil været forventet, at der i udbudsmaterialet skulle stilles krav om reduktioner i 2025. Da et sådan krav kunne resultere i, at der ikke ville blive budt på puljen, blev udbudsmaterialet justeret, således at der var krav om fuld reduktionseffekt i 2026, mens reduktioner i 2025 talte positivt med i den samlede vurdering.

CCUS-puljens første fase blev afgjort 15. juni 2023. Som ventet var der ikke nogen bydere, der kunne levere 0,4 mio. ton CO₂ i 2025, men vinderen (Ørsted) forpligtede sig på at levere 34.000 ton CO₂ i 2025 og 430.000 ton årligt fra 2026 og 20 år frem. Ved tidligt at identificere risici og tilpasse implementeringen til disse blev det sikret, at der allerede i 2026 vil være fuldskala fangst af CO₂ i Danmark.

Implementeringsdagsordenen gælder i særdeleshed på EU-området. Med forslagene under European Green Deal og vedtagelsen af Fit for 55-pakken følger en lang række tiltag, der skal implementeres og indarbejdes i dansk lovgivning og regulering. Regeringen vil anlægge et tværgående blik, så tiltagene bliver implementeret bedst muligt, og finansiering bliver tilvejebragt i relevant omfang.

Implementeringsdagsordenen er allerede i fuld gang. Forude og frem mod 2030 venter yderligere store implementeringsopgaver. Det gælder blandt andet mere vedvarende energi på land, implementering af en lang række EU-direktiver (energieffektiviseringsdirektivet, bygningsdirektivet, og udvidelser af kvotesystemet (ETS)), udfasning af olie- og gasfyr, de videre rammer for PtX, genbesøg af aftaler for blandt andet industrien og opfølgning på landbrugsaftalen og grøn skattereform.

2.3 Internationalt arbejde

Den internationale indsats vil være en del af fundamentet i regeringens strategi for den grønne omstilling – både frem mod 2030 og særligt i årene efter 2030. Det indebærer, at regeringen vil arbejde for ambitiøse EU-mål og klog EU-regulering, og at reguleringen tænkes ind i de danske indsatser.

Danmark står kun for en lille andel af de globale drivhusgasudledninger. Derfor opnås den største klimaeffekt gennem en ambitiøs klima- og energipolitik i EU, som samtidig kan bidrage til, at EU kan gå foran globalt og få andre store udledere med. Danmark kan også spille en stor rolle gennem det gode eksemplens magt og samarbejde med erhvervslivet og civilsamfundet om grønne løsninger, der gør en forskel. Derfor vil regeringen bruge danske erfaringer, teknologier og ideer til at presse på for at øge de globale klimaambitioner. Det er også afspejlet i klimalovens guidende principper, der netop tilsiger, at Danmark skal være et foregangsland i den internationale klimainsats.

Det er allerede lykkedes at vedtage en ambitiøs energi- og klimaregulering i EU, der i høj grad afspejler danske prioriteter. Med Fit for 55-pakken styrkes EU klimaregulering blandt andet ved at udvide

kvotehandlen i EU frem mod 2030, så 80 pct. af EU's samlede udledninger vil være omfattet af kvotehandel mod 40 pct. i dag, og at salg af nye fossilbiler fra 2035 udfases i hele EU.

EU har desuden et stort potentiale for udbygningen af vindenergi, og der er allerede taget en række skridt på EU-niveau mod at realisere de europæiske planer om en massiv udbygning af vedvarende energi på hav og land. Regeringen vil derfor arbejde for at sikre, at EU's fulde potentiale for vedvarende energi udnyttes, og at rammerne herfor er de mest optimale.

EU-regulering vil være med til at drive en stor del af den grønne omstilling og kommer til at bringe Danmark og EU et stort stykke vej. Når klima- og energireguleringen sker på EU-niveau, sikres en grøn omstilling samtidig med, at danske virksomheder får lige konkurrencevilkår med deres europæiske konkurrenter. Det gør også, at arbejdspladser og udledninger ikke blot flyttes fra Danmark til andre EU-lande, men at der i stedet sker en reel, grøn omstilling.

Regeringen vil derfor arbejde for et ambitiøst 2040-klimamål i EU og den fremtidige regulering på EU-niveau, hvor ambitiøse mål går hånd i hånd med omkostningseffektive og markedsbaserede incitamenter. Regeringen vil basere arbejdet på en række konkrete principper, der forener en ambitiøs og klog klima- og energiregulering i EU med danske interesser og værdier, *jf. boks 2.5*.

Boks 2.5

Regeringens principper for EU's 2040-klimamål og fremtidige regulering

- EU skal gå foran globalt med ambitiøse mål på linje med Parisaftalens 1,5 gradsmål for at inspirere og lægge pres på andre store udledere til at følge EU's eksempel.
- EU's klimamål skal indfris omkostningseffektivt gennem ensartede økonomiske og markedsbaserede incitamenter på tværs af lande og sektorer.
- Ansvar for at betale for omkostningerne ved klimaforandringerne bør tilfalde dem, der udleder drivhusgasser, mens de der bidrager til at øge optag af drivhusgas fra atmosfæren tilsvarende bør belønnes.
- EU's klimaindsats skal implementeres med en holdbar økonomisk politik og sunde offentlige finanser. EU's fælles midler skal bidrage effektivt og resultatorienteret til at opnå EU's klimamål.
- Sammenhængskraft og social balance bør understøttes gennem målrettet indsats rettet mod udsatte grupper og virksomheder der har sværest ved at omstille sig på en måde, der sikrer en grøn omstilling og ikke reducerer klimakrav.
- EU's klimaregulering skal bidrage til den globale klimaindsats ved at fastsætte standarder med global effekt og give lande incitamenter til at følge EU's eksempel i overensstemmelse med WTO-reglerne.
- EU's klimapolitik skal bidrage til EU's sikkerheds- og industripolitiske ambitioner ved at fremme EU's energiuafhængighed, forsyningssikkerhed og industriel produktion af grøn teknologi.
- EU's klimaindsats skal fremme en effektiv og klima- og miljømæssigt bæredygtig fødevarerproduktion i EU.
- EU-klima- og energiregulering bør moderniseres med henblik på at sikre konsistens, undgå unødige dobbeltregulering og bidrage til omkostningseffektiv reduktionsindsats og teknologiudvikling.

Regeringen vil samtidig arbejde for fortsat at sikre gode rammevilkår for udvikling og produktion af grønne løsninger i Europa. I den forbindelse har regeringen fokus på at håndtere risikoen for, at EU og Danmark bliver for afhængige af produkter og råvarer fra enkelte tredjelands og på at fastholde vores evne til at udvikle nye grønne teknologier. Derfor vil regeringen arbejde for en robust industripolitik i EU, der kan bidrage til at diversificere forsyningskæder og styrke EU's evne til at nå i mål med den grønne omstilling. Regeringen arbejder samtidig for, at omkostningerne forbundet med EU's industripolitiske tiltag står mål med formålene.

2.4 Statsfinansielle konsekvenser

Den grønne omstilling har været højt prioriteret i de seneste år, hvor klimalovens mål og andre grønne målsætninger er blevet en afgørende del af prioriteringerne for dansk økonomi. Der er siden klimalovens vedtagelse prioriteret mere end 115 mia. kr. frem mod 2030 til den grønne omstilling. Tallet dækker over de samlede statslige udgifter til klimarelaterede tiltag i alle de gennemførte klimaaftaler og de løbende finanslovsaftaler.¹ Med grønt råderum og 2030-planen afsættes der yderligere finansiering til den fortsatte grønne omstilling.

Udgiftsbehov frem mod 2030

Ligesom de hidtidige aftaler, må det forventes, at indfrielsen af 70 pct.-målet i 2030 vil indebære yderligere udgifter. Det gælder både for det offentlige, men også for erhverv og husholdninger. De statsfinansielle konsekvenser ved klimamålene vil i høj grad afhænge af, hvilke virkemidler der tages i brug, og dermed hvordan forskellige hensyn vægtes, jf. klimalovens guidende principper.

Klimamålene – både 2025-målet, 70 pct.-målet i 2030 og Danmarks EU-forpligtigelser – kunne principielt nås ved en meget høj og ensartet beskatning af CO₂e-udledninger. Det vil ikke i sig selv indebære udgifter for staten, men derimod indtægter. Det vil dog have betydelige erhvervsøkonomiske konsekvenser og risikere at sende virksomheder og udledninger ud af landet (lækage). Samtidig risikerer det at skubbe til den sociale balance. Omvendt kunne målene også nås via store tilskud og omfattende kompensation. Det vil undgå at lægge større direkte byrder på virksomheder og forbrugere, men det vil også gøre omstillingen dyrere for samfundet som helhed. Det er derfor afgørende, at det bliver dyrere og sværere at forurene, men at både virksomheder og forbrugere understøttes i omstillingen. Og at kompensationen afpasses, så den rette sociale balance sikres, når der lægges store byrder på specifikke forbrugere og virksomheder. De allerede indgåede klimaaftaler viser, at reduktioner ikke altid er opnået billigst muligt, men at der er valgt løsninger, som også afspejler andre hensyn.

De statsfinansielle omkostninger ved at indfri 2030-målet afhænger således af hvilke greb, der anvendes. Det kan vises ved flere forskellige veje til at opnå omstillingen og reduktionerne; afgifter, tilskud eller en kombination heraf.

En ren afgiftsvej uden kompensation vil som udgangspunkt indebære statslige indtægter og de lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger. Størrelsen af udgifterne afhænger af, hvilke områder der

¹ Opgørelsen indeholder akkumulerede udgifter fra aftalerne i tabel 2.1, herunder også afledt afgiftstab og evt. administrationsomkostninger. Opgørelsen indeholder således også udgifter, der ikke direkte er forbundet med CO₂e-reduktioner. Der er i opgørelsen taget højde for omprioriteringer af midler mellem aftalerne. Derudover er grønne tiltag i øvrige aftaler, herunder på miljø og landbrug, uden reduktionseffekt ikke talt med i opgørelsen.

pålægges afgifterne, og hvor stor en afgift der pålægges. Afgiften i industrien eller en kommende afgift på fx landbruget skønnes isoleret set at give indtægter, der skal gå tilbage til erhvervets videre udvikling. Hvordan en afgift på landbruget vil påvirke statsfinanserne, vil afvente resultaterne fra Ekspertgruppen for en grøn skattereform, og hvad der efterfølgende aftales, hvor afgiften skal udformes på en måde, så der ikke flyttes arbejdspladser ud af landet samlet set. En ren afgiftsvej kan nemlig også indebære, at store dele af et erhverv lukker, så produktionen i Danmark ikke omstilles. Det vil give en betydelig risiko for lækage. Derfor kan midlertidige tilskud være relevante i forbindelse med indfrielse af mankoen.

En ren tilskudsvej vil omvendt indebære betydelige statslige udgifter. Hvis der til illustration beregningsteknisk tages udgangspunkt i en pris på fx 1.500-2.000 kr. pr. ton CO₂e (hvilket fx kunne være ved CCS, pyrolyse eller lignende) vil det isoleret set betyde årlige statsfinansielle udgifter på ca. 8-11 mia. kr. årligt i 2030 for en manko på 5,4 mio. ton CO₂e. De samlede udgifter vil afhænge af, hvornår indsatsen igangsættes.

Ligeledes kan der som i mange af de hidtidige aftaler være en kombination af afgifter og tilskud, og dertil kan komme et behov for eller ønske om yderligere udgifter. De store klimaaftaler (fx *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten (december 2020)* og *Aftale om grøn skattereform for industrien mv. (juni 2022)*) har indeholdt både afgifter (og afgiftsomlægninger) og tilskud, som især i indfasningsperioden også har været finansieret af råderummet. Eksempelvis var *Aftale om grøn skattereform for industrien mv. (juni 2022)* finansieret af et CO₂-afgiftsproveneru på samlet ca. 5½ mia. kr. i perioden 2025-2030 og samtidig et træk på grønt råderum på samlet knap 5 mia kr. i perioden 2024-2030 samt diverse reserver derudover. De tidligere klimaaftaler kan give en indikation af den samlede afvejning, der foretages og de udgifter, som den resterende manko kan medføre.

Beregningerne og sammenligninger skal naturligvis tages med betydelige forbehold. De resterende reduktioner vil givetvis ikke være lige så billige som de første, potentialet for teknologierne vil med en vis sandsynlighed være mindre end den fulde reduktionsmanko, og det kan være svært at nå at implementere inden 2030. Det skal derfor nærmere ses som en indikation på de udgifter, der potentielt kan være forbundet med at indfri klimamålene i 2030.

Ud over klimamålene har regeringen også mange andre grønne prioriteter, fx mere skov, bedre drikkevandsbeskyttelse, indfrielse af vandrammedirektivet, oprensning af generationsforureninger mv. Det er prioriteter, som også vil kræve yderligere midler. Der er således meget at tage fat på og et udgiftsbehov i indsatserne, som kræver den rette prioritering.

Når den grønne omstilling prioriteres højt, er det ligeledes centralt at kunne vurdere sammenspillet mellem klimapolitik og økonomien. For at styrke dette arbejdes der på at udvikle og anvende en ny grøn regnemodel, GrønREFORM. Modellen skal styrke grundlaget for en konsekvent og konsistent vurdering af klimaeffekterne af den økonomiske politik samt økonomiske konsekvenser af klimapolitikken, jf. boks 2.6.

Boks 2.6
GrønREFORM

For at understøtte en konsekvent og konsistent vurdering af klimaeffekterne af den økonomiske politik arbejdes der i DREAM i samarbejde med ministerierne på at udvikle og ibrugtage en ny grøn regnemodel, GrønREFORM. GrønREFORM integrerer økonomi og klima, og dermed fås et mere helhedsorienteret fundament at træffe økonomiske beslutninger ud fra. GrønREFORM skal blandt andet anvendes i arbejdet med at vurdere miljø-, energi- og klimaef-fekter af den økonomiske politik og samfunds- og erhvervsøkonomiske effekter af miljø-, energi- og klimapolitik. Derudover skal GrønREFORM også kunne vurdere, hvordan den økonomiske udvikling forventes at påvirke drivhusgasudledninger og anden forurening.

GrønREFORM består af en hovedmodel og en række delmodeller. Hovedmodellen er en samlet beskrivelse af den økonomiske aktivitet i Danmark. Den indeholder en beskrivelse af produktion, arbejdskraft og energiforbrug i 52 repræsentative brancher, der spænder fra olieraffinaderier og kemisk industri til hoteller, restauranter og detailhan del. Derudover indeholder modellen også en beskrivelse af husholdningerne, der forbruger varer fra virksomhederne og tilbyder deres arbejdskraft til virksomhederne. Delmodellerne i GrønREFORM giver en mere detaljeret beskrivelse af sektorer, der har særlig betydning for den grønne omstilling, herunder blandt andet landbrugssektoren, transportsektoren og energisektoren. GrønREFORM-modellen udvikles af modelgruppen DREAM i samarbejde med forskere fra Københavns Universitet og Aarhus Universitet. Aktuelt er dele af modellen ved at blive implementeret i Finansministeriet og på tværs af centraladministrationen, herunder Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

2.5 Udfordringer efter 2030

Den grønne omstilling og de globale klimaforandringer er blandt de største udfordringer for nuværende og fremtidige generationer. Det skal ses i lyset af de langsigtede ambitioner på klimaområdet, at mere ekstremt vejr og stigende vandstand øger behovet for investeringer i klimatilpasning, og at natur- og biodiversitetskrisen også vil en af de største udfordringer efter 2030. Indsatsen for klima, miljø og biodiversitet og for at nå regeringens ambitiøse mål vil derfor trække store samfundsressourcer, ikke mindst efter 2030. Derfor vil klima, miljø og biodiversitet også være fokusområder i årene efter 2030, i særdeleshed frem mod klimaneutralitet i 2045 og 110 pct. reduktion i 2050, *jf. kapitel 8*.

Sikkerhed i en ny verdensorden

3

Et skærpet, komplekst og alvorligt trusselsbillede

Den sikkerhedspolitiske situation i Europa er med Ruslands invasion af Ukraine blevet skærpet. Det stiller nye krav til Danmarks forsvar og sikkerhed. Invasionen er et brud med den regelbaserede verdensorden, som vi har kendt de seneste mange årtier. Samtidig er truslerne fra nye områder taget til, fx inden for cyber- og hybrid-krigsangreb. Grundlæggende ser vi ind i et mere komplekst og alvorligt trusselsbillede, end vi har været vant til.

Behov for langsigtet støtte til Ukraine

Danmark er gået forrest i støtten til Ukraine og har allerede bidraget markant og kontinuerligt til Ukraines forsvarskamp. Regeringen vil klart signalere, at Danmark står bag Ukraine hele vejen – også på langt sigt. Derfor vil regeringen afsætte yderligere 23,5 mia. kr. til den militære støtte under Ukraine-fonden, således at de samlede afsatte midler til militær støtte udgør 61,0 mia. kr. i perioden 2022 til 2028. Hertil kommer det danske bidrag til den humanitære og civile støtte.

En historisk styrkelse af dansk forsvar og sikkerhed

Med forsvarsforliget har regeringen og et bredt flertal i Folketinget indgået et historisk forlig, hvor der samlet investeres 150 mia. kr. i styrkelsen af dansk forsvar og sikkerhed over de kommende ti år. Med forliget løftes de danske forsvarsudgifter til 2 pct. af BNP fra 2030 og frem. Regeringen har et ønske om at fremrykke indfasningen af styrkelsen af Forsvaret og dansk sikkerhed ved et yderligere løft i 2028 og 2029. Med løftet af forsvarsforliget og Ukraine-fonden vil Danmark således også fra 2025 og frem budgettere efter, at de danske forsvarsudgifter skal udgøre 2 pct. af BNP.

3.1 En skærpet sikkerhedspolitisk situation

Ruslands invasion af Ukraine betyder, at Europa befinder sig i en ny og skærpet udenrigs- og sikkerhedspolitisk virkelighed. Ruslands aggressionskrig udgør en trussel mod hele Europas fred og sikkerhed og er et brud med den regelbaserede verdensorden. Rusland søger med militær magt at ændre grænser og gennemtvinge en sikkerhedsorden baseret på stormagternes interessesfærer. Hvis Rusland opnår sine strategiske mål, bliver verden et farligere sted, særligt for mindre lande som Danmark.

Den nye geopolitiske virkelighed kræver, at vi omstiller os for at kunne blive ved med at varetage og værne om danske interesser og værdier. Danmark skal tage endnu større ansvar for sikkerheden i Kongeriget, nærområdet i øst samt for NATO's kollektive afskrækkelse og forsvar. Samtidig skal Danmark opretholde fleksibilitet til fortsat at kunne imødegå og reagere på kritiske trusler i Europas nærområde og i verdens brændpunkter. Regeringen har allerede taget store skridt i omstillingen af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik med den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi fra 2023 samt Forsvarsforliget 2024-2033.

Samtidig har regeringen og et bredt flertal i Folketinget prioriteret det nødvendige løft af vores forsvar samt en markant og kontinuerlig støtte til Ukraine. Der er i Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik og i Ukraine-fonden allerede afsat 37,5 mia. kr. (2024-pl) fra 2022 til 2028 til den militære støtte til Ukraine. Danmark er gået forrest i støtten til Ukraine og har leveret en række markante civile og militære bidrag. Ukraine er dybt afhængig af, at Danmark sammen med resten af den frie verden står på Ukraines side og langtidssikrer vores støtte til Ukraines forsvarskamp mod et aggressivt Rusland.

Regeringen ønsker at sende et klart signal om, at Danmark også på langt sigt støtter Ukraine. Det kom blandt andet til udtryk ved beslutningen om at donere 19 F-16 kampfly, mere end 100 Leopard 1-kampvogne, 14 leopard 2-kampvogne, et stort antal T72-kampvogne samt alle Danmarks 19 CA-ESAR artilleripjecer til Ukraine. Danmark gik ligeledes forrest i F-16 træningskoalitionen, og har nu sammen med USA og Nederlandene påtaget sig lederskab for den internationale flyvevåbenskoalition.

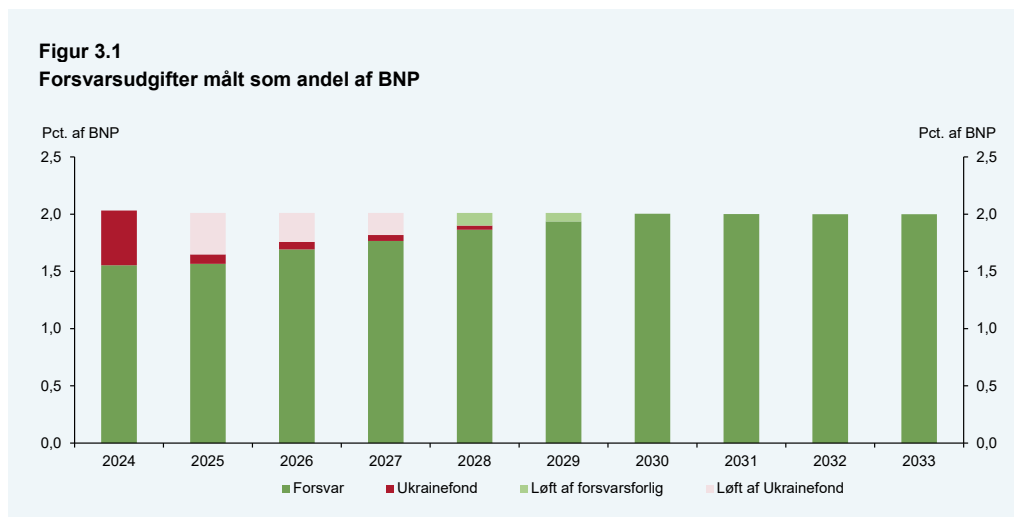
Regeringen ønsker nu at øge støtten til Ukraines forsvarskamp yderligere fra 2025 til 2027. Samlet set vil regeringen afsætte yderligere 23,5 mia. kr. (2024-pl) til den militære støtte under Ukraine-fonden, således at der samlet er afsat 61,0 mia. kr. fra 2022 til 2028 til den militære støtte i Ukraine.¹ Det er en markant forøgelse, der skal fastholde Danmark som en af de største bidragsydere målt i forhold til vores størrelse – også i de kommende år. Løftet er samtidig tiltænkt som en del af et dansk bidrag til et flerårigt sikkerhedstilsagn til Ukraine.

Det er samtidig et ønske for regeringen, at Danmark har et stærkt forsvar. Med Forsvarsforliget er der allerede foretaget et historisk stort løft af dansk forsvar og sikkerhed. Løftet sikrer, at Danmark fra 2030 og frem budgetterer efter at indfri den fælles NATO-målsætning om forsvarsudgifter på 2 pct. af BNP.

Regeringen ønsker, at Danmark hurtigere kan tage et større ansvar for vores samarbejde i NATO og EU, og at Forsvaret i højere grad kan efterleve Danmarks NATO-styrkemål. Derfor lægger regeringen

¹ Inkluderer både støtte under Ukraine-fonden samt støtte afsat i Aftale om nationalt kompromis for dansk sikkerhedspolitik (marts 2022).

op til at løfte forsvarsudgifterne i 2028 og 2029. Regeringen og et bredt flertal har med tidligere aftaler afsat midler svarende til 2 pct. af BNP til forsvar og sikkerhed i 2023 og 2024. Med regeringens ønske om yderligere midler til forsvarsforliget og Ukraine fonden vil Danmark også i 2025 og frem budgettere efter, at de danske forsvarsudgifter skal udgøre 2 pct. af BNP, *jf. figur 3.1.*



Anm.: Estimering af forsvarsudgifternes andel af BNP efter NATO definitionen for 2023-3033 er et øjeblikksbillede, som er forbundet med en række usikkerheder. Forsvarsudgifternes andel af BNP kan løbende ændre sig som følge af ændrede skøn for udviklingen i BNP og skøn for forsvarsudgifterne.

Kilde: Finansministeriet og Forsvarsministeriet.

Regeringen lægger op til at håndtere det yderligere løft af Ukraine fonden og forsvarsforliget ved at lempe de offentlige finanser og tilpasse stien for den strukturelle saldo frem mod saldomålet på -0,5 pct. af BNP i 2030. Det er muligt inden for en ansvarlig økonomisk ramme, fordi dansk økonomi står stærkt. Regeringen fastholder sunde offentlige finanser med en lav og stabil offentlig gæld samt en offentlig nettoformue på op mod 20 pct. af BNP i 2030. Samtidig giver justeringen til saldomålet kun begrænset indvirkning på den økonomiske aktivitet i Danmark i de kommende år, fordi Ukraine fonden skal anvendes til at støtte Ukraines forsvarskamp.

Lempelsen af de offentlige finanser mindsker isoleret set den offentlige nettoformue med omkring 1 pct. af BNP i 2030. Det skønnes at øge de offentlige nettorenteudgifter med omtrent 1 mia. kr. i 2030, hvilket derigennem mindsker prioriteringsrummet til andre formål.

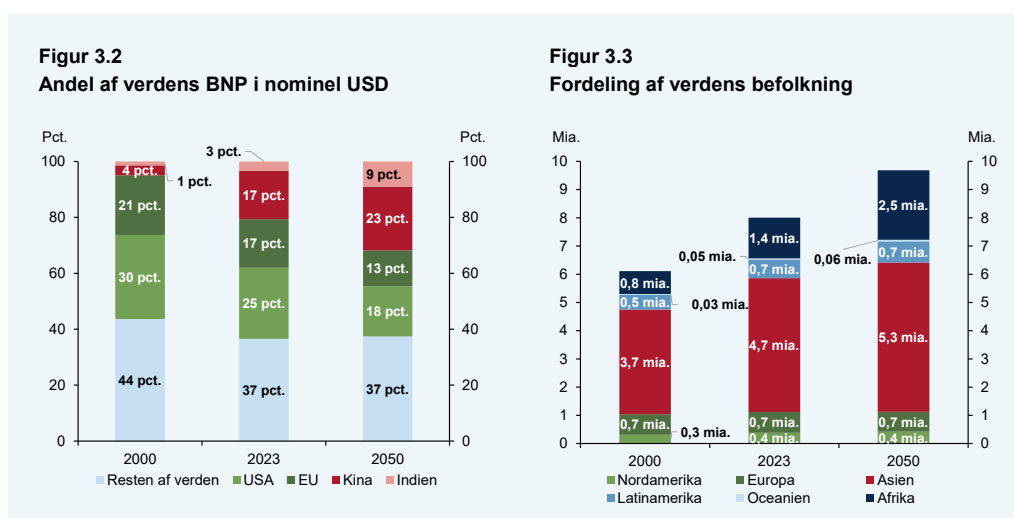
Det er fortsat regeringens ønske, at alle relevante udgifter indgår i den danske indberetning til NATO. Det er således lagt til grund som en forudsætning, at et analysearbejde af en række forsvarsrelevante udgifter, som ligger uden for Forsvarsministeriets økonomi, fremadrettet vil kunne anvise yderligere forsvarsrelaterede udgifter i størrelsesordenen 1½ mia. kr. som led i den danske opgørelse af forsvarsudgifter til NATO.

En verdensorden under forandring

I disse år sker der en global magtforskydning. Vesten og Europas, og dermed Danmarks, betydning i verden mindskes, mens andre lande og regioner vokser både befolkningsmæssigt, økonomisk, og

teknologisk. Det ses både i Afrika og Asien, ikke mindst i Kina og Indien. Tidligere stormagter udfordres af nye spillere i den strategiske globale konkurrence, og nye alliancer opstår.

Senest har vi set en bemærkelsesværdig udvidelse i BRIKS-kredsen², der primært drives af Kina og Rusland. Invitationen til de nye medlemmer, herunder Iran, Saudi-Arabien og Egypten, kan ses som et ønske om at etablere en stærkere modpol til USA og Vesten. De fem oprindelige BRIKS-lande forventes ifølge Oxford Economics tilsammen at stå for omkring halvdelen af verdens økonomiske vækst i perioden 2022-2050 målt i købekraft. Til sammenligning vil EU og USA stå for omtrent 20 pct. af den økonomiske vækst, ligeledes målt i købekraft. Med udvidelsen stiger BRIKS' andel i den globale BNP fra 26 pct. til 29 pct.³



Kilde: *Figur 3.2*: Oxford Economics databank.

Figur 3.3: FN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022), World Population Prospects 2022, Online Edition.

Den geopolitiske kontekst nødvendiggør, at Danmark danner nye alliancer og partnerskaber. Ruslands påvirkningskampagner i form af blandt andet desinformation er med til at øge mistilliden til det internationale samarbejde og multilateralismen. Aktører som Kina forsøger at styrke deres indflydelse og magt gennem tilbud om investeringer i blandt andet infrastruktur og søger samtidig at præge landenes udenrigspolitiske orientering.

Danmark og EU skal både i ord og handling tilbyde landene i Afrika, Asien, Mellemøsten, Indo-Stillehavsregionen samt Latinamerika attraktive, bæredygtige løsninger, som er tilpasset lokale forhold og efterspørgsel. Vi skal være bedre til at lytte og forstå landenes prioriteter og behov, så samarbejdet bliver baseret på en ligeværdig dialog med udgangspunkt i fælles interesser – og være klar til at indgå i kritisk dialog, når vi er uenige.

² Kina, Indien, Brasilien, Rusland og Sydafrika.

³ Kilde: Oxford Economics.

EU ønsker at være Afrikas foretrukne partner. Udviklingspolitikken skal fortsat være et centralt omdrejningspunkt, men vi skal i højere grad styrke vores politiske, økonomiske og sikkerhedspolitiske samarbejde med afrikanske partnere.

Asien og Indo-Stillehavsregionen er i stigende grad et økonomisk knudepunkt. Regionen er samtidig i tiltagende grad genstand for både geopolitiske og lokale sikkerhedspolitiske spændinger, herunder konflikter der bunder i territorialkrav. Danmark og Europa kan blive direkte berørt både økonomisk og sikkerhedsmæssigt af eventuel eskalation, ligesom den regionale stabilitet kan blive udfordret. Det er derfor hensigten at styrke Forsvarets indsigt i regionen, herunder ved fra 2024 at bidrage med en stabsofficer til den amerikanske Stillehavskommando (INDOPACOM).

Danmarks Kina-politik skal være engageret, klarsynet og realistisk, forankret i en fælles strategisk tilgang med resten af EU og i tæt dialog med USA og allierede i NATO. Vi skal agere på de udfordringer, der knytter sig til Kina som global aktør, men også have øje for de områder, hvor det er i vores interesse at samarbejde. Det er blandt andet kommet til udtryk ved, at Danmark i august 2023 indgik et nyt grønt arbejdsprogram for myndighedssamarbejde med Kina.

Komplekst trusselsbillede med behov for styrkelse af bred samfundssikkerhed

Danmark står i stigende grad over for et alvorligt og komplekst trusselsbillede. Vi ser, hvordan handels- og industripolitikker samt områder som klima, energi, sundhed, fødevarer, forskning og udvikling af nye teknologier bliver filtret sammen med udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Områder, der tidligere var klarere adskilte fra hinanden.

Klimaforandringer er det 21. århundredes største udfordring. Konsekvenser som tørke og oversvømmelser rammer hårdest i fattige og skrøbelige lande og kan bidrage til spændinger. Klimaforandringer kan øge irregulære migrationsbevægelser mod Europa og bidrage til grundlaget for øget radikalisering.

Svage stater, manglende økonomisk udvikling og voldelige konflikter i blandt andet Sahel og Mellemøsten er med til at skabe grobund for ustabilitet, radikalisering og udbredelse af voldelig ekstremisme. Terrortruslen så vi igen blive til virkelighed med terrorangrebet mod Israel i oktober 2023. Terrortruslen mod Danmark er fortsat i niveauet "alvorlig" (niveau 4 ud af 5).⁴ Koranabrændingerne i Danmark i 2023 har medført en betydelig, negativ opmærksomhed fra blandt andre militante islamister. Dette påvirker trusselsbilledet i Danmark og truslen mod danske interesser i udlandet. Trusselsbilledet er som følge heraf skærpet inden for det i forvejen høje niveau.

Cybertruslen mod Danmark er ligeledes fortsat meget høj⁵, både hvad angår cyberspionage og -kriminalitet. Derudover er truslen fra fremmede staters aktiviteter i Danmark, herunder efterretningsvirksomhed og spionage, markant, bredspektret og vedvarende. I den forbindelse har Ruslands krig i Ukraine blandt andet medvirket til at sætte fokus på truslen fra spionage og sabotage mod europæisk kritisk infrastruktur samt skærpet de russiske efterretningsstjenesters behov for at indhente oplysninger, der kan forbedre det russiske styres beslutningsgrundlag på især det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Det gælder også oplysninger, der kan indhentes i Danmark.⁶

⁴ Center for Terroranalyse (2023): Vurdering af terrortruslen mod Danmark.

⁵ Center for Cybersikkerhed (2023): Cybertruslen mod Danmark.

⁶ Politiets Efterretningsstjeneste (2023): Vurdering af spionagetruslen mod Danmark, Færøerne og Grønland.

Endelig har vi set, hvordan pandemier og andre globale sundhedstrusler på kort tid kan skabe ustabilitet og få vidtrækkende økonomiske og politiske konsekvenser.

Vigtigheden af øget modstandsdygtighed og styrket bred samfundssikkerhed

Det komplekse trusselsbillede betyder, at vi skal styrke Danmarks og Europas modstandsdygtighed og robusthed over for fremtidens udfordringer og kriser. Vi skal reducere kritiske afhængigheder, sårbarheder og andre sikkerhedsrisici. Det gælder på forsvarsområdet, men det gælder også bredere end det.

Hændelser som sabotagen mod Nord Stream-gasrørledningerne i Østersøen i 2022 og senest skader på en gasrørledning og telekommunikationskabler i Østersøen understreger risikoen for skader og eventuel sabotage ved infrastruktur. For at øge den brede samfundssikkerhed er der fortsat behov for at fokusere på beskyttelsen af kritisk infrastruktur i Danmark. Øget modstandsdygtighed og beskyttelse, fx inden for telekommunikation, energi, havne mv. kræver et tæt samarbejde mellem relevante aktører, herunder blandt andet infrastrukturejere, private aktører og relevante myndigheder.

Den grønne omstilling er helt central for at sikre Europas uafhængighed af fossile brændsler og dermed en øget modstandsdygtighed. Vi skal samtidig sikre, at Danmark og EU ikke opbygger nye kritiske afhængigheder i den grønne omstilling, som kan koste dyrt i fremtiden. At skabe sikre, stabile og bæredygtige forsyningskæder og adgang til kritiske ressourcer kræver øget fokus på forsyningsikkerhed og kritiske afhængigheder i myndigheder og virksomheder samt nye internationale partnerskaber.

En øget samfundsrobusthed kræver, at vi styrker vores evne til at imødegå nye trusler indenfor cyber- og hybridangreb. Det gælder både militært og civilt, hvor øget cyber- og informationssikkerhed og en styrket efterretningsindsats er nødvendig. Det fordrer et styrket cyberforsvar på forsvarsområdet og i relevante myndigheder på tværs af den offentlige sektor samt i den kritiske infrastruktur. Samtidig vil Danmark fortsat gå forrest for at styrke internationale alliancer på cyberområdet, herunder både i EU, NATO og FN.

Udviklingen af den brede samfundssikkerhed kan også ske ved at udvikle EU's strategiske autonomi og ved at styrke den økonomiske sikkerhed uden at gå på kompromis med EU's åbne økonomi og et velfungerende indre marked. Regeringen vil arbejde for en mere robust europæisk industripolitik, en strategisk handelspolitik, globale partnerskaber og bedre brug af instrumenter, fx eksportkontrol indenfor dual-use området.

Investeringer i forskning og udvikling af forsvar og sikkerhed

Den teknologiske udvikling skaber nye muligheder, men også nye udfordringer, for Danmark og allie- redes sikkerhed. Der er et stort fokus både i og uden for Vesten på udvikling og beskyttelse af teknologier, der har civile og militære anvendelsesmuligheder (dual-use).

Regeringen har eksempelvis lanceret en national strategi for kvanteteknologi, som skal styrke forskning, udviklingen og anvendelsen af kvanteteknologi til gavn for erhvervsliv samt med henblik på at løse globale udfordringer og de sikkerhedsmæssige risici, som kvanteteknologien afstedkommer. Her tænkes blandt andet på cybersikkerhed, eksportkontrol og screening af udenlandske investeringer.

Regeringen ønsker også et styrket fokus på teknologi og innovation i NATO. Danmark er blandt de ledende allierede i Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA), der skal fremme

udviklingen af nye teknologier i alliancen. I Danmark er der således i regi af DIANA etableret et acceleratorsite og fire kvanteteknologiske testcentre forankret ved Niels Bohr Institutet.

Internationalt forskningssamarbejde er generelt til gavn for en lille, men stærk, forskningsnation som Danmark. Samtidig kan samarbejdet indebære risici af sikkerhedsmæssig, etisk og økonomisk karakter. Vi skal derfor samtænke ønsket om styrket, dansk forskning og internationalt samarbejde med nødvendigheden i at beskytte danske interesser. På den ene side er der et ønske om at styrke dansk forskningskvalitet og -impact ved at samarbejde internationalt. Og på den anden side er det nødvendigt at håndtere sikkerhedsrisici ved internationalt samarbejde om forskning og innovation inden for blandt andet samfundsvigtige sektorer og beskytte mod uønsket videns- og teknologioverførsel af hensyn til national og økonomisk sikkerhed. Det er nogle af de overvejelser, der indgik i afrapporteringen fra Udvalget om retningslinjer for internationalt forsknings- og innovationssamarbejde (URIS), der blev offentliggjort i 2022 med henblik på at danne grundlag for universiteternes øgede arbejde med at mindske sikkerhedsrisici og øge sikkerheden i deres internationale samarbejde.

Globale partnerskaber og et styrket diplomati

Med en verdensorden under forandring er det vigtigt, at vi fortsat står tæt sammen med vores allierede. Det gælder både i EU, FN, NATO samt i vores relationer til resten af verden.

Behov for et styrket NATO

NATO og et stærkt transatlantisk bånd er fortsat krumtappen for vores sikkerhed, ligesom USA vil blive ved med at være Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske allierede. Vi skal i Danmark tage et større ansvar for NATO's kollektive afskrækkelse og forsvar, ikke mindst i Kongerigets nærområde. Sammen med vores allierede og partnere har vi siden Ruslands invasion vist et imponerende sammenhold i svaret på den største sikkerhedspolitiske udfordring i årtier.

Danmark har allerede leveret markante bidrag til NATO's forsvar og afskrækkelse, herunder til den østlige flanke i de baltiske lande og i Østersøen. Men den skærpede sikkerhedspolitiske situation betyder også, at der er behov for at videreudvikle NATO, så alliancen kan håndtere de alvorlige trusler fra især Rusland. Det vil blandt andet kræve yderligere styrket afskrækkelse og et stærkere forsvar. Det vil Danmark bidrage til. Endelig har vi, på grund af Danmarks geografiske placering, et ansvar for at yde støtte til allierede på dansk jord.

EU-samarbejde

EU-samarbejdet er den vigtigste platform for dansk udenrigspolitik og afgørende for vores velstand og sikkerhed. De økonomiske sanktioner mod Rusland er uden sidestykke og et klart eksempel på, at et samlet EU kan og skal bruge sin økonomiske styrke til at fremme udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål.

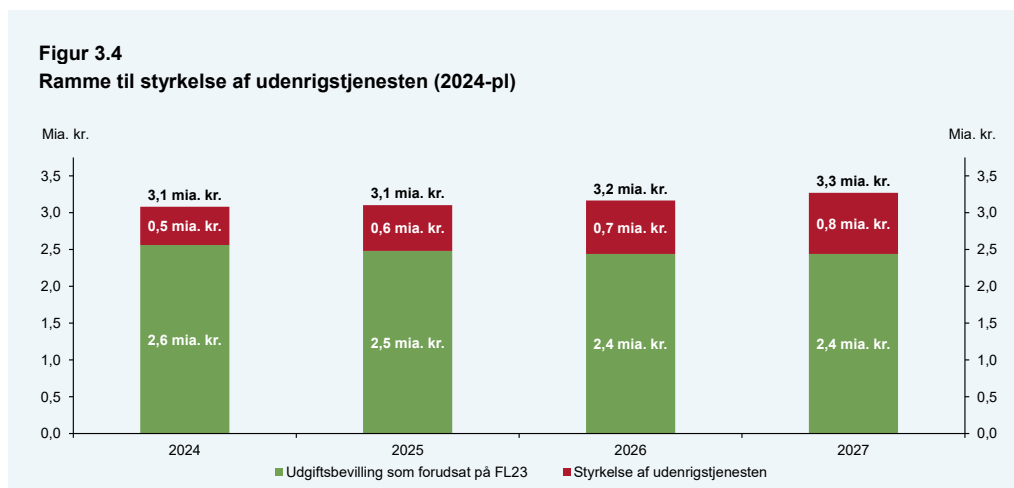
EU skal samtidig påtage sig et større ansvar for egen sikkerhed i tæt samarbejde og komplementaritet med NATO – til gavn for vores fælles euroatlantiske sikkerhed. Afskaffelsen af det danske EU-forsvarsforbehold åbner nye muligheder for, at Danmark tager et større ansvar for fred og sikkerhed i Europa og resten af verden. Det gælder EU's militære indsatser samt på områder såsom forsvarsindustri, kapabilitetsudvikling, klima og forsvar, maritim sikkerhed, militær mobilitet samt cyber og hybrid.

Danmark skal arbejde for et handlekraftigt EU, som formår at omsætte sin økonomiske tyngde til at indgå globale partnerskaber og handelsaftaler og forsvare europæiske interesser og værdier.

Udvidelse af EU er rykket op på dagsordenen som følge af den skærpede sikkerhedspolitiske situation. Vi skal engagere os aktivt i at hjælpe lande såsom Ukraine og lande på Vestbalkan med at blive klar til medlemskab. Samtidig skal vi stå fast på, at nye medlemslande skal leve fuldt op til EU's optagelseskriterier.

Styrket diplomati

Den nye geopolitiske situation kræver ikke alene et stærkere forsvar, men også en større diplomatisk indsats. Danmark har brug for en stærk og professionel udenrigstjeneste, der i den nye internationale virkelighed kan varetage Danmarks interesser og sikkerhed, bygge alliancer og partnerskaber og bistå danske virksomheder og borgere ude i verden. Derfor har regeringen prioriteret en styrkelse af udenrigstjenesten med sit forslag til finansloven for 2024, jf. figur 3.4.



Anm.: Udgiftsbevillingen består af Udenrigsministeriets driftsbevilling og enkelte tilskud.

Kilde: Aftale om finansloven for 2023 og Forslag til finansloven for finansåret 2024.

En øget diplomatisk indsats skal være med til at styrke alliancedannelsen med lande i andre dele af verden, og forstærke bistanden og rådgivningen til danske virksomheder, ikke mindst med håndtering af de geopolitiske udfordringer. Desuden skal grundlæggende funktioner som visumbehandling forstærkes.

En mere robust og styrket udenrigstjeneste indebærer også, at udenrigstjenesten vil være bedre rustet til at modgå de skærpede fysiske samt cyber- og informationssikkerhedsmæssige trusler i Danmark og på de danske repræsentationer. Samtidig er der behov for at styrke vores militære og forsvarspolitiske forbindelser til allierede og partnere samt i regi af NATO og EU.

De danske repræsentationer ude i verden er grundlaget for at kunne varetage Danmarks internationale interesser bedst muligt. Regeringen overvejer løbende antal og placering af repræsentationer i lyset af danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser og prioriteter.

3.2 Fortsat markant og kontinuerlig støtte til Ukraine

Danmark har siden Ruslands invasion ydet en bredspektret og langsigtet støtte til Ukraine i tæt samarbejde med partnere og allierede. Det gælder både militær støtte, herunder særligt under Ukraine-fonden, samt civil og humanitær støtte.

Militær støtte til Ukraine

Danmark er gået forrest i den militære støtte til Ukraine med store og substantielle bidrag. Senest er den danske donation af 19 F-16 kampfly et skelsættende og langsigtet bidrag til Ukraines forsvarskamp. Som forudsætning for at F-16 kampflyene kan gøre en forskel for Ukraines forsvarskamp og bidrage til at øge kontrollen med eget luftrum, har Danmark sammen med USA og Nederlandene taget lederskab for en international flyvevåbenskoalition, der skal støtte Ukraines opbygning af deres flyvevåben funderet på vestlige kampfly med F-16 som hjørnesten.

Danmark har også understøttet en substantiel træningsindsats af ukrainske soldater både nationalt og i samarbejde med blandt andet Storbritannien, Tyskland og Nederlandene og i regi af EU gennem EU's militære træningsmission til støtte for Ukraine (EUMAM Ukraine), ligesom vi har leveret betydelig militær støtte gennem Den Europæiske Fredsfacilitet.

Regeringen vil forsætte den markante danske støtte til Ukraines forsvarskamp og opbygning af samfundsrobusthed, så længe der er behov for det. Regeringen vil derfor afsætte yderligere midler til den langsigtede danske militære støtte til Ukraine ved at øge den samlede militære støtte under Ukraine-fonden med 23,5 mia. kr., *jf. tabel 3.1*. De samlede afsatte midler til militær støtte til Ukraine vil således udgøre 61,0 mia. kr. i perioden 2022-2028.

Tabel 3.1
Militær støtte til Ukraine

Mia. kr. (2024-pl)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	I alt
1. Militær støtte finansieret af Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik 2022	1,5	1,6	-	-	-	-	-	3,1
2. Nuværende ramme til militær støtte under Ukraine-fonden	-	13,7	13,9	2,4	1,9	1,5	1,1	34,4
3. Løft af ramme til militær støtte under Ukraine-fonden	-	-	-	10,5	7,4	5,6	-	23,5
4. Ramme til militær støtte i alt (1+2+3)	1,5	15,3	13,9	13,0	9,2	7,1	1,1	61,0

Anm.: Differencer mellem 'i alt' og summen af enkeltkomponenterne skyldes afrundinger.

Kilde: Forsvarsministeriet og Finansministeriet.

Boks 3.1 indeholder en oversigt over udvalgte militære donationer.

Boks 3.1

Oversigt over udvalgte militære donationer

Kampfly, kampvogne og pansrede køretøjer

- 19 F-16 kampfly
- 110 Leopard 1A5-kampvogne doneret i samarbejde med Tyskland
- 14 Leopard 2A4-kampvogne doneret i samarbejde med Nederlandene.
- 15 T72EA kampvogne doneret i samarbejde med Tjekkiet og Nederlandene
- 54 M113 G4 pansrede mandskabsvogne med bevæbning.

Artilleri, panserminer og minerydningsudstyr

- 19 CAESAR 8x8-artillerisystemer
- 1/3 af omkostningerne ved produktion af 16 Zuzana-2-artillerisystemer, brisantgranater, tunge mortersystemer, mortargranater, fængrør, brandrør til 155mm artilleriammunition både direkte til Ukraine og til samarbejde med Norge.
- Panserminer og minerydningsudstyr til land- og søminerydning, herunder minerydnings-slangere og minerydnings-køretøjer.

Landbaseret kystforsvar og luftforsvar

- Landbaserede Harpoon-kystforsvarssystemer inklusiv missiler.
- Bidrag til indkøb af luftforsvarssystemer.

Kilde: Forsvarsministeriet.

Danmarks civile og humanitære støtte til Ukraine

Genopbygningen af Ukraine er i gang og bliver langvarig. Behovene er allerede enorme. Regeringen har planlagt civil støtte for 1,2 mia. kr. i 2023 og 1,5 mia. kr. i 2024. Den civile støtte dækker blandt andet støtte til tidlig genopbygning af social- og energiinfrastruktur, humanitære indsatser, reformindsatser og makrofinansiel støtte.

Danmarks civile støtte omfatter blandt andet humanitær bistand i og omkring Ukraine, understøttelse af god regeringsførelse og reformindsatser – herunder indsatser, der kan understøtte EU-tilnærmelser for regionen – samt bidrag til genopbygning og genopretning af kritisk infrastruktur med inddragelse af dansk erhvervsliv og et fokus på at genopbygge bedre og grønnere. Dette gælder ikke mindst i Mykolaiv, hvor Danmark har påtaget sig et særligt ansvar for genopbygningen. Her kan danske virksomheder byde ind med vigtige kommercielle løsninger inden for energi, vand, fødevarer, det maritime område m.m.

I forbindelse med lanceringen af Ukrainefonden blev der etableret en ny statslig låne- og garantiordning i Danmarks Eksport- og Investeringsfond (EIFO) med en ramme på i alt 1 mia. kr. med det primære formål at understøtte danske virksomheders mulighed for at bidrage til genopbygningen af Ukraine og baseret på konkret ukrainsk efterspørgsel matchet med danske virksomheders leveringsmuligheder.

Boks 3.2. indeholder en oversigt over udvalgte civile donationer.

Boks 3.2**Oversigt over udvalgte civile donationer****Vinterforberedelse 2022-2023**

- Materialer til sikring af beskadigede bygninger
- Anlæg, pumper og rørledning til sikring af vandforsyning

Støtte til tidlig genopbygning og opretholdelse af nødvendige samfunksfunktioner

- Brændefyr og generatorer
- Vandtårne
- Skolebusser

Genopbygningspakke I

- Yderligere støtte til udvikling og distribution af rent drikkevand
- Bombesikring af skoler og institutioner
- Genopbygning af varmforsyningsanlæg i Mykolaiv

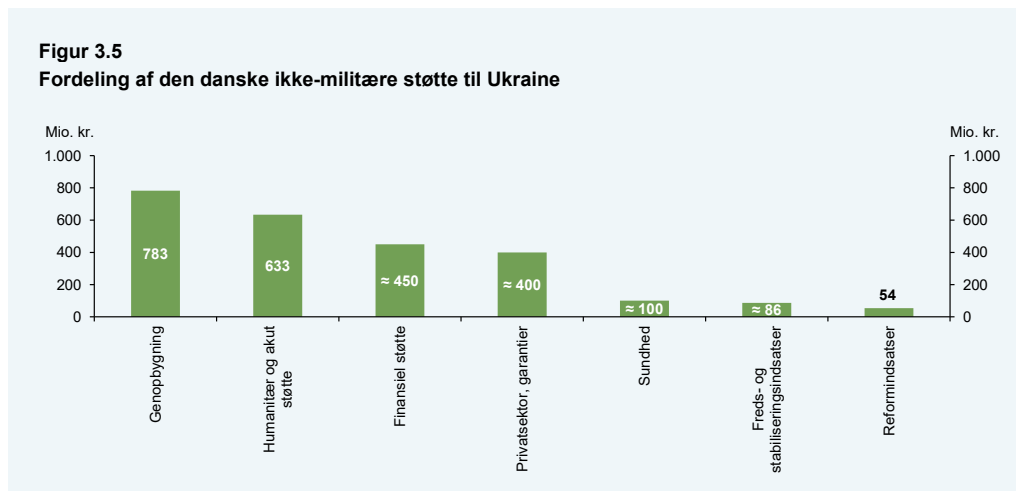
Anm.: Doneret siden februar 2022 til 18. oktober 2023.

Kilde: Udenrigsministeriet.

Med oprettelsen af Ukraine-fonden sikres både militær og civil støtte og støtte til erhvervsindsatser til og i Ukraine.

Danmark støtter også Ukraine via EU sammen med de øvrige EU-medlemslande. Danmark har bidraget til, at EU har kunnet yde støtte til Ukraine i 2022 og 2023 på i alt ca. 30,5 mia. euro pr. juni 2023 i form af bidrag til lån på favorable vilkår samt direkte støtte i form af humanitær og civil støtte mv. Midlerne bidrager blandt andet til, at Ukraine kan opretholde finansiell stabilitet og offentlige ydelser. Danmark har ligeledes bidraget til, at EU har kunnet yde militær støtte til Ukraine via Den Europæiske Fredsfacilitet på 5,6 mia. euro pr. juni 2023.

Regeringen arbejder for, at EU også i de kommende år bidrager med finansiell støtte til Ukraine, der samtidig fremmer reformer, bekæmper korrupsion og bidrager til landets tilnærmelse til EU.



Anm.: Tallene er opdateret 18. oktober 2023.

Kilde: Udenrigsministeriet.

3.3 Vilje og evne til at tage ansvar – et historisk forsvarsforlig

Den 28. juni 2023 blev regeringen og et bredt flertal i Folketinget enige om retningen for udviklingen af dansk forsvar og sikkerhed i et historisk rammeforlig. Med aftalen blev det besluttet at investere 150 mia. kr. over en 10-årig periode, *jf. tabel 3.2*. Aftalen bygger på Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik 2022, herunder at Danmark skal efterleve NATO-målsætningerne om at anvende 2 pct. af BNP på forsvar og sikkerhed senest i 2030, samt at mindst 20 pct. af forsvarsbudgettet skal gå til investeringer i nyt materiel.

Regeringen ønsker nu at løfte rammen afsat i forsvarsforliget yderligere med samlet 4,9 mia. kr. i 2028 og 2029. Løftet skal gøre det muligt for Forsvaret hurtigere at kunne tage et større ansvar i vores samarbejde i NATO og EU, samtidig med at Forsvaret i højere grad kan efterleve Danmarks NATO-styrkemål. Regeringen vil søge om forligskredsens opbakning til det yderligere løft.

Tabel 3.2
Den økonomiske ramme i forsvarsforliget

Mia. kr. (2024-pl)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	I alt
Ramme afsat i forsvarsforliget	7,2	8,4	10,1	12,9	14,8	17,1	19,4	19,7	19,9	20,1	149,9
Regeringens oplæg til løft af rammen	-	-	-	-	2,9	2,0	-	-	-	-	4,9
Ny ramme i forsvarsforliget	7,2	8,4	10,1	12,9	17,8	19,1	19,4	19,7	19,9	20,1	154,8

Anm.: Differencer mellem 'i alt' og summer af enkeltkomponenterne skyldes afrundinger.

Kilde: Forsvarsministeriet og Finansministeriet.

Regeringen står stadig fuldt bag de tre overordnede pejlemærker for styrkelsen af dansk forsvar og sikkerhed, som forligspartierne blev enige om, og som skal sætte den strategiske retning de næste ti år:

1. Vilje og evne til at løfte det fælles ansvar

Forliget understreger Danmarks vilje og evne til at løfte det fælles ansvar. Danmark skal i højere grad leve op til de krav, som NATO og allierede har til os. Derfor skal Forsvaret kunne opstille flere styrker, der skal kunne indsættes med større udholdenhed og hurtigere reaktionsevne, så Danmark kan bidrage solidt til NATO's kollektive afskrækkelse og forsvar.

En central prioritet i opbygningen af Forsvaret er NATO's styrkemål til Danmark, hvilket skal efterleves i højere grad. Samtidig skal Danmark engagere sig helhjertet i samarbejdet om sikkerhed og forsvar i EU, herunder i EU's militære missioner og operationer.

Med aftalen lægges der samlet set op til en re-orientering af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik fra tilstedeværelse i verdens brændpunkter til fordel for større tyngde i Kongerigets nærområde. Forsvaret skal bidrage til sikkerheden i Danmark, Færøerne og Grønland. Målet er, at Arktis og Nordatlanten fortsat skal være et lavspændingsområde, hvor potentielle konflikter løses på fredelig vis. Med dette mål for øje skal Danmark, Færøerne og Grønland samarbejde om at forbedre overvågning og suverænitetshåndhævelse i regionen samt understøtte nære allieredes og NATO's opgaveløsning i regionen.

Den største militære opgave i de kommende år gælder Danmarks sikkerhed og nærområde i øst, hvor Danmark, sammen med vores nordiske allierede, har et særligt ansvar for sikkerheden og væsentlige sikkerhedspolitiske interesser. Derfor skal Forsvaret opbygges til at kunne bidrage mere til NATO's kollektive afskrækkelse og forsvar.

Endeligt er Danmarks indsatser i resten af verden stadig centrale, blandt andet for at bekæmpe terrorisme og forebygge irregulære migrationsstrømme i Nordafrika og Sahel eller andre af Europas nærområder. Forsvaret skal derfor fortsat kunne bidrage til at imødegå samt have styrker, der fleksibelt og hurtigt kan reagere på kritiske trusler i Europas nærområde og verdens brændpunkter, herunder i rammen af NATO, EU og FN. Det gælder også i forhold til at bidrage til stabiliserings- og træningsindsatser.

2. Til gavn for samfundet

Danmarks samfundssikkerhed skal styrkes til bedre at kunne imødegå brede sikkerhedspolitiske udfordringer som fx cyber- og hybrid krigsførelse, spionage, afledte effekter fra klimakrisen, truslen fra terror, pandemier og naturkatastrofer. Det gælder i hele Kongeriget, på forsvarsområdet og på tværs af myndigheder. Også Beredskabsstyrelsen spiller en vigtig rolle, og der skal i 2024 indgås en aftale, der styrker området.

3. Fundamentet på plads

Forsvarets fundament skal genoprettes, så nye investeringer, opgaver og initiativer bygges oven på et solidt fundament. Derfor er der afsat ca. 27 mia. kroner over de næste 10 år til at styrke Forsvarets materiel, bygninger, IT og personel for at rette op på ophobede udfordringer i driften af Forsvaret. Derudover er der afsat ca. 11 mia. kr. til yderligere investeringer i materiel og personel i lyset af den nye sikkerhedspolitiske og økonomiske virkelighed, hvor det er dyrere og mere ressourcetungt at drive det danske forsvar fremover. For at skabe de bedste forudsætninger for opbygning og styring i den kommende 10-årige forligsperiode nedsættes desuden et ekspertudvalg, der skal komme med anbefalinger til, hvordan organisationen drives veldrevet og effektivt.

Målrettede prioriteringer skal styrke velfærden

4

Et stærkt velfærds-samfund skal udvikles og fremtidssikres

Danmark er et stærkt velfærdssamfund med stor sammenhængskraft. Sådan skal det også være fremover. Men det kræver, at vi løbende udvikler det og tager hånd om de problemstillinger, der viser sig nu og i fremtiden.

Pengene skal følge med når vi bliver flere ældre og børn

Velfærden skal følge med, når vi i de kommende år bliver flere ældre og børn. Regeringen vil derfor prioritere midler til at dække det demografiske træk, svarende til at der afsættes 19 mia. kr. frem mod 2030.

Uddannelse og sundhed af høj kvalitet kræver målrettede investeringer

Vores børn og unge skal dannes og forberedes på fremtiden. Det kræver en sammenhængende uddannelsespolitik lige fra folkeskolen til de videregående uddannelser. Og det kræver, at der investeres i vores børn og unge.

Desuden skal Danmark have et velfungerende sundhedsvæsen med høj kvalitet. Det kræver, at det forberedes og rustes til fremtiden. Og det kræver, at der investeres i sundhedsvæsenet og psykiatrien.

Et substantielt løft på godt 12³/₄ mia. kr. skal udvikle og styrke velfærden

Derfor prioriteres der også midler til at udbygge velfærden. Regeringen afsætter derfor yderligere 12³/₄ mia. kr. i 2030 til at udvikle og styrke velfærden på prioriterede områder, hvor der er et særskilt behov. Det gælder blandt andet børn, unge og uddannelse, sundhed, psykiatri, tryghed og kultur.



Danmark er et stærkt velfærdssamfund med stor sammenhængskraft.

Der er lige adgang til en bred vifte af velfærdstilbud. Stort set alle børn går i daginstitution. Der er i hovedsagen fri og gratis adgang til undervisning og uddannelse. Der er behandling og genoptræning, hvis man kommer til skade eller bliver syg. I alderdommen er der adgang til ældrepleje og praktisk hjælp til dem, der har behov.

Det stærke velfærdssamfund bidrager på mange punkter til, at Danmark er blandt de mest trygge og velstående lande i verden. At den sociale mobilitet er høj. Og at der er hjælp til mennesker, der har udfordringer.

Sådan skal det også være fremover, men det kommer ikke af sig selv. Et veludbygget velfærdssamfund som det danske kræver, at vi hele tiden udvikler det. Prioriterer skarpt, investerer ambitiøst og tager hånd om de problemstillinger, der viser sig nu og i fremtiden.

Det er afgørende, at befolkningen i hele landet har adgang til gode og tidssvarende velfærdsydelser i daginstitutioner, folkeskolen, sundhedsvæsenet, ældreplejen og hvor danskerne ellers har brug for offentlig velfærd. Også fordi opbakningen til velfærdssamfundet ellers kan blive svækket.

Frem mod 2030 kommer der flere ældre i befolkningen, og det medfører en øget efterspørgsel efter blandt andet sundhed og ældrepleje. Det er en central prioritet for regeringen, at den offentlige velfærd kan følge med den demografiske udvikling, så fundamentet ikke udhules. Det gælder ikke mindst den nære velfærd i kommunerne og på sygehuse i regionerne. Derfor prioriterer regeringen midler til, at udgifterne til det offentlige forbrug kan følge den demografiske udvikling.

Derudover prioriterer regeringen at bruge godt 12 $\frac{3}{4}$ mia. kr. fra det økonomiske råderum til at udbygge og forbedre velfærd på en række områder frem mod 2030. Det kommer ud over, hvad der skal dække det demografiske træk. Det er områder i samfundet, hvor der er særlige behov for at styrke velfærd. Samlet set er der lagt op til at tilføre 32 mia. kr. til den borgernære velfærd.

Selvom regeringen vil afsætte midler til at udbygge velfærd de kommende år, så gør flere penge det ikke alene. Der er derfor behov for at prioritere skarpt og effektivisere opgaveløsningen med henblik på at sikre bedre velfærd for pengene, *jf. kapitel 7*.

Regeringen vil reducere udgifter til administrative opgaver i stat, kommuner og regioner. Pengene skal i højere grad bruges på kernevelfærd – og understøtte flere medarbejdere på områder, der arbejder tæt med borgerne, og hvor udfordringer med rekruttering og fastholdelse er størst.

Regeringens prioriteter er opsummeret i *figur 4.1*.

Ud over basisvelfærd og de konkrete velfærdsområder, der beskrives i dette kapitel, er der inden for råderummet i regeringens reformforløb også afsat plads til yderligere midler til velfærd og grøn omstilling, til forsvarsløftet og til at dække løbende prioriteringer og uforudsete behov frem mod 2030.

Figur 4.1

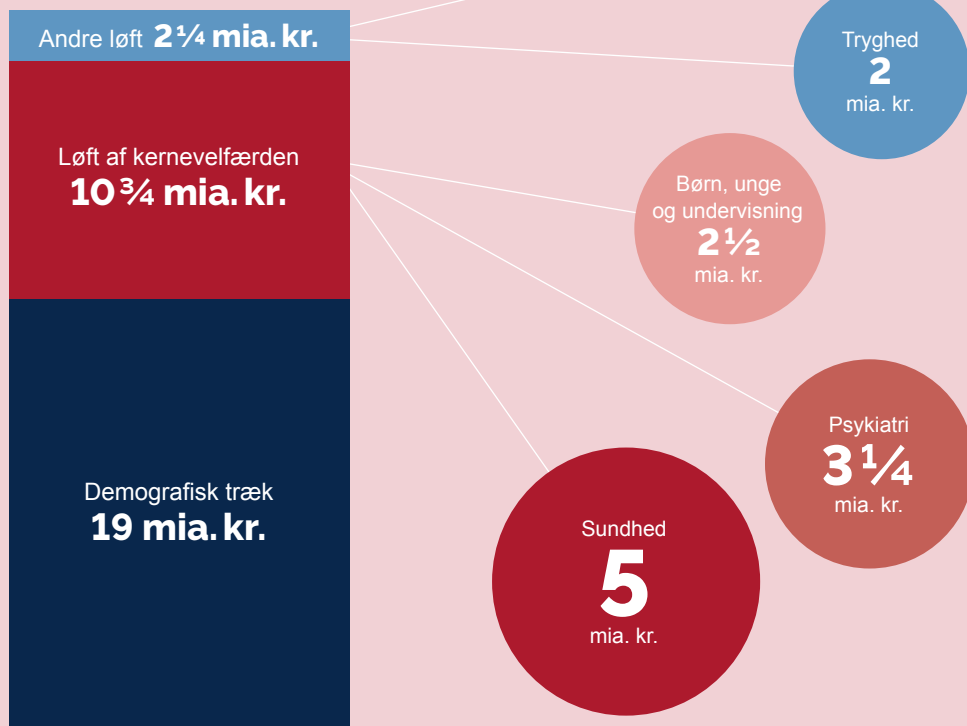
Velfærdsprioriteringer frem mod 2030

- Velfærden skal følge med, når vi i de kommende år bliver flere ældre. Regeringen vil afsætte midler, der sikrer, at de offentlige forbrugsudgifter kan vokse, så udgifterne pr. bruger af den offentlige service fastholdes. Det demografiske træk skønnes at udgøre 19 mia. kr. fra 2023 til 2030.
- Derudover vil regeringen prioritere 10¾ mia. kr. til at løfte kernevelfærden på en række områder frem mod 2030. Det dækker over:
 - Ramme til børn, unge og uddannelse mv. på 2½ mia. kr. i 2030
 - Løft af psykiatrien på 3¼ mia. kr. i 2030
 - Sundhedspakke på 5 mia. kr. i 2030
- Endeligt afsætter regeringen 0,2 mia. kr. til løft af kulturområdet og en ramme på 2 mia. kr. til øget tryghed frem mod 2030.
- Hertil afsætter regeringen yderligere midler fra reserve til velfærd og grøn omstilling på samlet set 4¼ mia. kr. i 2030.



Løft af borgernær
velfærd i 2030

32 mia. kr.

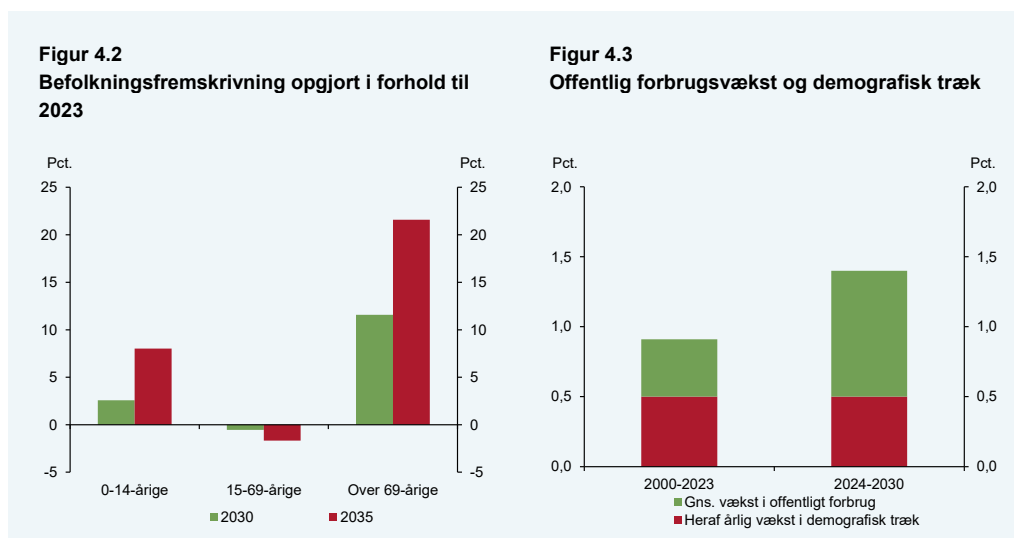


Anmærkning: Hertil kommer yderligere midler fra reserve til velfærd og grøn omstilling på samlet set 4 1/4 mia. kr. i 2030. På grund af afrunding kan summerne afvige fra totalen.
Kilde: Egne beregninger

4.1 Vækst i det demografiske træk frem mod 2030

I de kommende år er der udsigt til ændringer i befolkningens aldersfordeling, hvor der forventes en markant stigning i antallet af borgere over 69 år. I den seneste befolkningsfremskrivning fra DREAM og Danmarks Statistik skønnes det, at antallet af personer over 69 år ventes at stige med over 100.000 fra 2023 til 2030, svarende til en stigning på knap 12 pct., *jf. figur 4.2*. Modsat forventes andelen af personer i alderen 15-69 år, som omfatter størstedelen af de erhvervsaktive, at falde med over 20.000 i samme periode.

Befolkningsudviklingen har betydning for kravene til og antallet af ydelser, som især kommuner og regioner hver dag leverer til borgerne. Fx er de gennemsnitlige offentlige forbrugsudgifter opgjort pr. person væsentligt højere blandt ældre, især som følge af højere udgifter til sundhed og pleje end for andre aldersgrupper.



Anm.: Figur 4.2 illustrerer den forventede udvikling i udvalgte aldersgrupper frem mod 2030 og 2035 som andel af den samlede befolkning. Figur 4.3 illustrerer den gennemsnitlige årlige vækst i det offentlige forbrug samt den gennemsnitlige årlige vækst i det demografiske træk. Væksten i det demografiske træk og det offentlige forbrug er korrigeret for midlertidige covid-19-relaterede udgifter. I perioden 2024-2030 er den gennemsnitlige vækst i det offentlige forbrug opgjort på baggrund af den højst mulige offentlige forbrugsvækst med regeringens reformprogram.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Med regeringens reformprogram, vil der være plads til en samlet vækst i de offentlige forbrugsudgifter på 1,4 pct. i gennemsnit i 2024-2030, *jf. figur 4.3*, svarende til en samlet stigning på 58 mia. kr. Fra trukket udgifterne til løft af forsvarsudgifterne frem mod 2030 er den gennemsnitlige forbrugsvækst 1,0 pct. i 2024-2030. Væksten i det beregnede demografiske træk forudsættes i gennemsnit at udgøre 0,5 pct. årligt i samme periode, svarende til en stigning på 19 mia. kr. i 2030. Det betyder, at velfærden kan følge med, når vi bliver flere børn og ældre, samtidig med at der er plads til at løfte den.

Væksten i det demografiske træk er et beregningsteknisk mål for, hvor meget ressourceanvendelsen til det *samløbe* offentlige forbrug mekanisk vil ændre sig som følge af ændret befolkningssammensætning, når det forudsættes, at den reale udgift pr. borger fastholdes uændret. Heri indgår en korrektion for delvis sund aldring idet stigende levetid betyder, at en faldende andel i hver aldersgruppe vil være i de sidste leveår, hvor sundhedsudgifterne erfaringsmæssigt er størst. Langt størstedelen af udmøntningen af midler til at dække det demografiske træk vil fortsat ske i den enkelte kommune, region og institution, der lægger de faktiske budgetter for den nære velfærd blandt andet under hensyntagen til lokale behov og prioriteringer.

Hvis velfærdssamfundet skal udvikles, gør flere penge det dog ikke alene. Det kræver også, at vi bruger pengene bedre. Samt at der er nok velfærdsmedarbejdere til at løfte opgaven. I takt med at der kommer flere ældre de kommende år, vil behovet for medarbejdere inden for vigtige velfærdsområder, fx ældrepleje og sundhed også stige. Der er allerede rekrutteringsudfordringer i dag inden for disse fag. Det skyldes blandt andet, at der er for få, der søger mod velfærdsfagene, og at der er for mange, som forlader fagene. Samtidig er der inden for flere af velfærdsfagene mange, der arbejder deltid, sygefraværet er højt og tilbagetrækningsalderen er relativ lav, *jf. Rekruttering af velfærdsmedarbejdere nu og i fremtiden*.

Derfor har regeringen ekstraordinært afsat 3 mia. kr. til at forbedre løn- og arbejdsvilkår på nogle af de velfærdsområder, der arbejder tæt med borgerne, og hvor udfordringerne med rekruttering og fastholdelse er størst. Regeringen ønsker også, at flere skal arbejde fuldtid i velfærdsfagene, og at flere skal deltage i vagtarbejdet – særligt på de skæve tidspunkter. Rammen er finansieret ved, at kommuner og regioner skal nedbringe udgifterne til administration med 1 mia. kr. i 2024. Samtidig har regeringen tilkendegivet, at nedbringelsen af udgifter til administrative opgaver skal stige til 3 mia. kr. frem mod 2030.

Det er regeringens ambition at øge den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse med i alt 45.000 frem mod 2030, for at understøtte, at der er medarbejdere nok med de rette kompetencer til både den offentlige velfærd, den grønne omstilling og de private virksomheder i øvrigt, *jf. kapitel 5*.

Samtidig vil regeringen se på, hvordan vi bedst anvender pengene på tværs af velfærdsområderne. Så der er penge nok til flere dagtilbud, undervisning og ældrepleje, når vi bliver flere børn og ældre. Og så vi bedst tager hånd om de udsatte børn, unge og voksne samt mennesker med handicap, der har brug for en hjælpende hånd. Derfor har regeringen nedsat et ekspertudvalg på det specialiserede socialområde, der skal give anbefalinger til, hvordan der fremadrettet kan sikres en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på området. Samtidig vil regeringen fremlægge tiltag, der skal bidrage til, at de allermest udsatte mødes med værdighed. Så vi tager bedre hånd om dem, som har allermest behov for det.

4.2 Prioriteringer til børn, unge og uddannelse

Den offentlige sektor bruger hvert år 60 mia. kr. på grundskolen,¹ herunder til specialtilbud og understøttende indsatser til børn og unge, som har brug for det. Efter grundskolen er der i hovedsagen fri og lige adgang til ungdomsuddannelser og videregående uddannelser. Det er en grundsten i velfærdssamfundet.

De fleste børn og unge i Danmark trives i skolen og er godt fagligt rustet til deres næste skridt i livet. Men en gruppe unge forlader grundskolen uden en bestået afgangsprøve og kommer ikke godt i gang med job eller uddannelse i deres ungdomsår. På erhvervsuddannelserne har søgningen gennem en årrække været lav på trods af politiske ambitioner om at øge andelen, og fraværet og frafaldet er højt, mens en stor andel af de unge på de gymnasiale uddannelser savner mere praktisk indhold på uddannelsen.² Samtidig er der tegn på, at flere unge oplever problemer med mistrivsel end tidligere.

Det er vigtigt, at den enkelte unge føler sig som en del af et fællesskab, dygtiggør sig og får en god start på arbejdslivet. Det giver det bedste udgangspunkt for også at blive en del af arbejdsfællesskabet som voksen – og for at leve et meningsfuldt liv. Derudover er det godt for samfundet, når endnu flere unge får en uddannelse og kommer i beskæftigelse.

Derfor har regeringen afsat en ramme på 2½ mia. kr. frem mod 2030 til børn, unge og uddannelse, hvoraf regeringen allerede har præsenteret flere initiativer, *jf. figur 4.4 og boks 4.2*.

¹ Omfatter kommunale udgifter til folkeskole (herunder specialundervisning i regionale tilbud, kommunale specialskoler og interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder samt efter- og videreuddannelse i folkeskolen) (48,9 mia. kr.) samt offentlige udgifter til efterskoler (3,7 mia. kr.) og fri- og privatskoler (7,3 mia. kr.).

² Reformkommissionen (2023): Nye Reformveje 2.



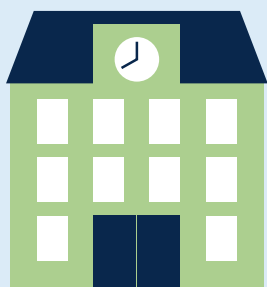
Figur 4.4

En sammenhængende uddannelsespolitik



Fra folkeskole til de videregående uddannelser

De udfordringer, Danmark står overfor, er ikke løst med én reform. Regeringen vil derfor også se på hele vores uddannelsessystem lige fra folkeskole til de videregående uddannelser. Det kræver, at der investeres mere i vores børn og unge.



Tid til frihed og fordybelse i folkeskolen

Folkeskolen er en grundpille i vores samlede uddannelsessystem. Derfor har regeringen præsenteret et samlet program for folkeskolen, som kan sikre mere frihed og fordybelse til den danske folkeskole. Det vil være til gavn for vores børn og unge og deres fremtid, men også til gavn for fællesskabet.



Stærke erhvervsuddannelser

Hovedvejen i vores uddannelsessystem er blevet, at de fleste tager en gymnasial uddannelse og derefter en videregående uddannelse. Samtidig er der lav søgning til erhvervsuddannelserne. Regeringen vil styrke erhvervsuddannelserne markant og sikre, at flere børn og unge har lyst til at tage en erhvervsuddannelse og ikke falder fra undervejs.



Kvalitetsløft af velfærdsuddannelserne

Vores samfund har brug for, at der er nok velfærdsmedarbejdere til at tage sig af vores børn, syge og ældre. Og regeringen ønsker velfærdsuddannelser, som klæder velfærdsmedarbejderne godt på til at kunne møde borgeren med nærvær og høj faglighed.

43.000

unge er hverken i arbejde eller under uddannelse

Alle skal med i fællesskabet

43.000 unger er hverken i arbejde eller under uddannelse. Ingen er tjent med at stå udenfor. Det er ikke retfærdigt over for de mennesker, der bliver parkeret og går glip af de muligheder, uddannelse giver. Derfor er det også centralt for regeringen at forberede vores børn og unge på fremtiden.

Boks 4.2**Milliardinvesteringer i børn, unge og undervisning****Forberedt på fremtiden II – Folkeskolens Kvalitetsprogram:**

- *Forberedt på fremtiden II* er regeringens bud på et samlet kvalitetsprogram for folkeskolen, som regeringen ser frem til at drøfte med folkeskoleforligskredsen og partierne i Sammen om Skolen. Regeringen vil med kvalitetsprogrammet blandt andet skabe bedre balance mellem bogligt, kreativt og praktisk indhold og sætte folkeskolen fri sådan, at det åbenlyst vigtigste kommer i fokus – de basale færdigheder, børnenes udvikling, dannelse og trivsel, samt at skolen forbereder børnene på at begynde på en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse.
- Regeringen lægger fuldt indfaset op til at prioritere ekstra 0,8 mia. kr. årligt til kvalitetsprogrammet og en markant investering i faglokaler på samlet set 2,6 mia. kr. i 2025-2027.
- Derudover foreslår regeringen lokal frihed til at lave en kortere skoledag, hvor de frigjorte midler kan omprioriteres til andre indsatser, som lokalt vurderes hensigtsmæssigt. Det kan fx være to-voksenordninger, fritidsområdet mv. Der skal være plads til forskellighed og lokale løsninger.

Løft af erhvervsuddannelserne:

- Regeringen ønsker at styrke erhvervsuddannelserne markant, så de bliver et mere attraktivt uddannelsesvalg for unge og voksne, og som fx ønsker at bidrage til den grønne omstilling. Der afsættes samlet ca. 0,3 mia. kr. i 2024 stigende til ca. 0,9 mia. kr. årligt fra 2030. De afsatte midler stammer blandt andet fra *Aftale om rammerne for Reform af universitetsuddannelserne i Danmark (juni 2023)*.

Løft af velfærdsuddannelserne:

- Med *Aftale om rammerne for Reform af universitetsuddannelserne i Danmark (juni 2023)* har regeringen sammen med SF, Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti aftalt, at der igangsættes et arbejde med at reformere de professionsrettede velfærdsuddannelser på det videregående område med henblik på at understøtte, at flere vælger at uddanne sig til eksempelvis lærere, pædagoger, sygeplejersker og socialrådgivere. Partierne er enige om allerede fra 2025 at prioritere 0,2 mia. kr. stigende til 0,3 mia. kr. årligt i 2029 og frem til uddannelserne, herunder til en ny pædagoguddannelse.

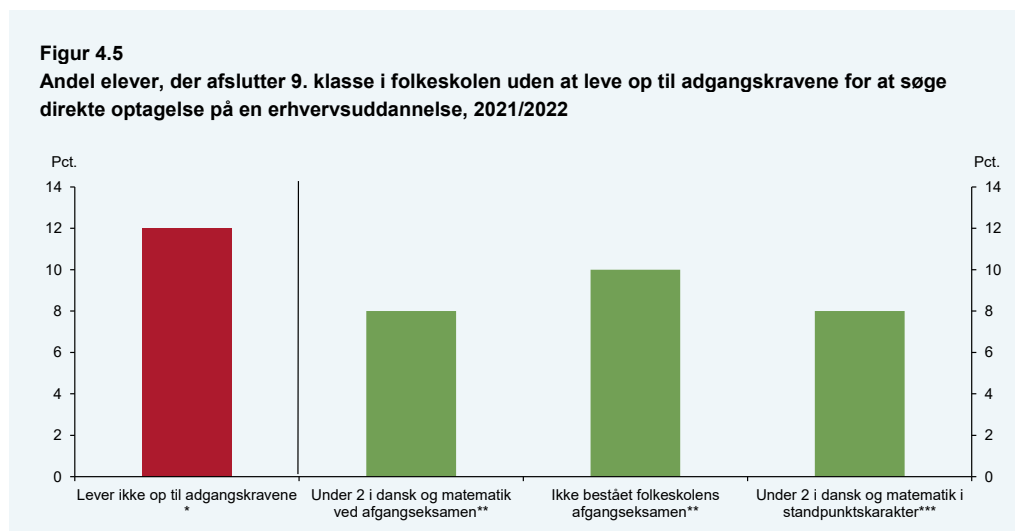
Kvalitetsinvesteringer på universitetsområdet:

- Med *Aftale om rammerne for Reform af universitetsuddannelserne i Danmark (juni 2023)* har regeringen sammen med SF, Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti aftalt en række prioriteringer på universitetsområdet, herunder blandt andet til en permanentgørelse af takst-1 løftet (ca. 0,3 mia. kr. i 2030), højere takst til kandidatuddannelser på 75 ECTS og erhvervs kandidatuddannelser (ca. 0,2 mia. kr. i 2030) samt kvalitetsløft af de akademiske bacheloruddannelser og kandidatuddannelser på 120 ECTS (ca. 0,2 mia. kr. fra 2030).

Indsatsen handler blandt andet om at øge kvaliteten i folkeskolen, styrke erhvervsuddannelserne for at løfte kvaliteten, løfte kvaliteten på professionsuddannelserne på velfærdsområdet samt at øge søgningen til både velfærdsuddannelser og erhvervsuddannelser. Nedenfor uddybes nogle af de tendenser, som regeringen med målrættede prioriteringer frem mod 2030 vil begynde at tage hånd om.

Grupper med utilstrækkelig læring i folkeskolen

For mange forlader grundskolen uden basale færdigheder, og for mange består ikke folkeskolens afgangsprøve. Det er et problem for deres videre uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder. I skoleåret 2021/2022 havde 12 pct. af de elever, der afsluttede 9. klasse i grundskolen, ikke resultater, der lever op til kravene for at søge direkte optagelse på en erhvervsuddannelse, *jf. figur 4.5*.



Anm.: Opgjort på baggrund af elever, der vurderes at afslutte 9. klasse i folkeskolen i 2022. Det bemærkes, at der er usikkerheder forbundet med opgørelsen. Indberettede karakterer fra skoleåret 2021/2022 er baseret på delvist ophøjede standpunktskarakterer grundet aflysninger af folkeskolens prøver som følge af covid-19. Opgørelsen skal derfor tolkes med ekstra varsomhed. Elever på prøvefrie skoler forventes ikke at skulle aflægge 9.-klasseprøver og indgår derfor ikke.

* En del af eleverne lever ikke op til to eller flere af de tre adgangskrav. Andelen fordelt på de tre adgangskrav summer derfor ikke til den samlede andel af elever, der ikke lever op til adgangskravene for direkte optagelse på erhvervsuddannelse.

** Når en elev ikke lever op til disse to krav, kan det enten skyldes, at de ikke har opnået et tilstrækkeligt resultat i de pågældende afgangsprøver eller, at de ikke har aflagt de pågældende prøver.

*** Dette krav udgør de faglige forudsætninger for uddannelsesparathedsvurderingen. Det er med *Aftale om at afskaffe uddannelsesparathedsvurderingen* af april 2023 blevet besluttet at afskaffe uddannelsesparathedsvurderingen fra skoleåret 2024/2025.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet pba. data fra Danmarks Statistik.

Andelen af elever, der ikke lever op til adgangskravene for at søge direkte optagelse på en erhvervsuddannelse varierer på tværs af skoletyper og tilbud. I folkeskolens normaltilbud (fx elever i normalklasser i folkeskolen) levede 7 pct. af eleverne ikke op til adgangskravene, mens andelen var 83 pct. i folkeskolens specialtilbud (fx specialklasser samt elever på specialskoler, anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud).

Der kan være mange forskellige årsager til at unge forlader grundskolen uden tilstrækkelige forudsætninger til at komme videre på en ungdomsuddannelse. Fx kan det skyldes utilstrækkelig støtte i skolen, skoletræthed, mistrivsel eller manglende støtte og hjælp i hjemmet. Det er problemstillinger, som regeringen vil tage fat på at adressere med Folkeskolens Kvalitetsprogram.

Tegn på at flere børn og unge mistrives

Undersøgelser viser, at langt de fleste er glade og trives i skolen eller på deres uddannelse (*skoletrivsel*), er tilfredse med deres liv (*livstilfredshed*), har et godt helbred (*selvvurderet helbred*), samt generelt har en tro på deres egen formåen (*self-efficacy*).³ Internationale undersøgelser viser desuden, at danske elevers skole- og uddannelsestrivsel er god – på niveau eller bedre – sammenlignet med andre lande i Europa og de andre nordiske lande.⁴

Der er dog samtidig tegn på, at der i de senere år er en stigende andel af børn og unge i Danmark, der mistrives. Blandt andet viser Skolebørnsundersøgelsen 2022, at der på tværs af klassetrin er sket et fald i andelen af piger med højest livstilfredshed sammenlignet med første måling i 2002, og at det samme gør sig gældende for de ældste drenge, *jf. figur 4.6*. VIVE finder i en anden undersøgelse fra 2022 en stigning i andelen af 15- og 19-årige, som vurderer deres eget helbred som nogenlunde eller dårligt, *jf. figur 4.7*. For de 3-, 7- og 11-årige har andelen ligget på et stabilt og relativt lavt niveau siden 2009.⁵

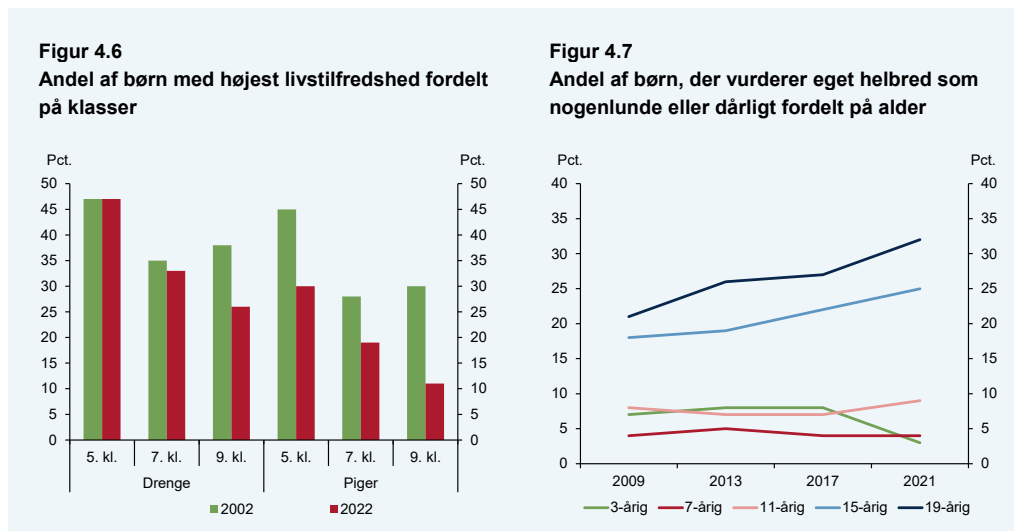
Ifølge Den Nationale Sundhedsprofil er andelen af de 16- til 24-årige, der vurderer, at de har et dårligt eller mindre godt mentalt helbred, steget betydeligt fra 2010 til 2021 for både kvinder og mænd.⁶ Samlet set ser det ud til, at den stigende mistrivsel særligt findes blandt de ældste børn og unge – og at piger generelt trives dårligere end drenge. På tværs af undersøgelser er der endvidere ofte en social gradient, hvor børn og unge med forældre med lavere indkomster eller lavere uddannelser har lavere trivsel. Det bemærkes, at covid-19 epidemien kan have betydning for målingerne i de seneste år.

³ Jf. blandt andet Statens Institut for Folkesundhed (2023): Skolebørnsundersøgelsen 2022, VIVE (2022): Børn og unge i Danmark. Velfærd og Trivsel og Børne- og undervisningsministeriet (2023): Elevtrivsel i folkeskolen – skoleåret 2022/2023.

⁴ VIVE (2019): *PISA 2018 – Danske unge i en international sammenligning 2018*.

⁵ For de 3- og 7-årige er det morens vurdering af barnets helbred.

⁶ Sundhedsstyrelsen (2022): *Danskernes sundhed – Den nationale sundhedsprofil 2021*.



Anm.: *Livstilfredshed* måles ved spørgsmålet ”Hvor tilfreds er du for tiden med dit liv? Angiv på en skala fra 0 til 10, hvor 10 betyder ’det bedste mulige liv’ og 0 betyder ’det værste tænkelige liv’. Besvarelser på 9-10 angives som ’høj livstilfredshed’, besvarelser på 6-8 angives som ’middel livstilfredshed’ og besvarelser på 0-5 angives som ’lav livstilfredshed’. *Selvurderet helbred* måles ved spørgsmålet ”Synes du, dit helbred er:”, med svarmulighederne ’virkelig godt’, ’godt’, ’nogenlunde’, ’dårligt’ og ’ved ikke’. For de 3- og 7-årige er det morens vurdering af barnets helbred.

Kilde: Statens Institut for Folkesundhed (2023): *Skolebørnsundersøgelsen 2022* og VIVE (2022): *Børn og unge i Danmark. Velfærd og Trivsel*.

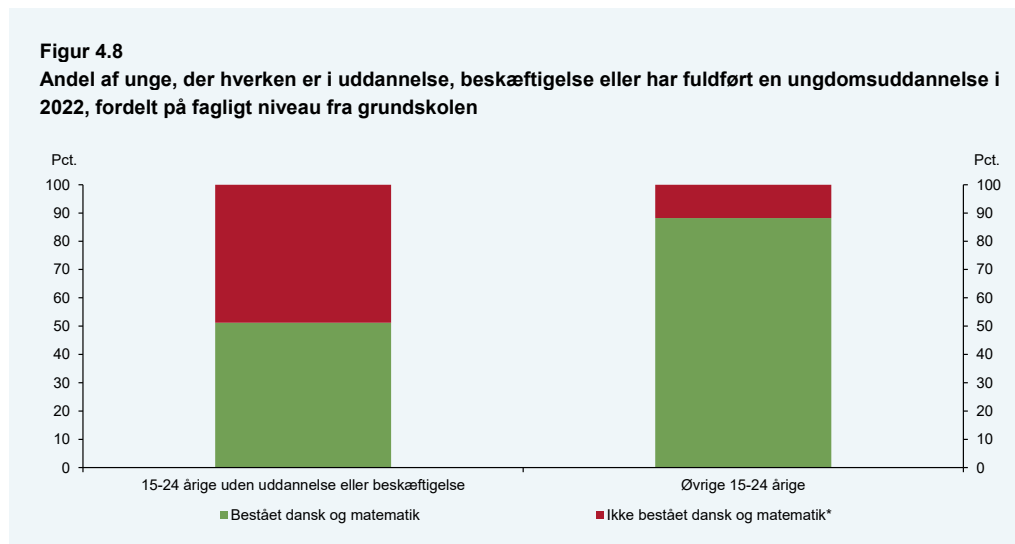
Stigende mistrivsel blandt børn og unge vil kunne føre til et yderligere pres på udgifter i blandt andet uddannelsessystemet, til støtteordninger, specialundervisning mv. i de kommende år. Antallet af børn og unge, elever og studerende, der modtager særlig støtte, er allerede steget markant i de seneste år. Udviklingen har medført stigende udgifter kommunalt, regionalt og statsligt.

Der er ikke konsensus om hverken omfanget af den stigende mistrivsel eller de bagvedliggende årsager. Trivsel og mistrivsel er komplekse begreber, som kan anskues fra forskellige vinkler inden for og på tværs af fagområder. Derfor har regeringen nedsat Trivselskommissionen, der frem mod udgangen af 2024 skal belyse trivselsudfordringerne og komme med anbefalinger til, hvordan trivslen blandt børn og unge i Danmark kan styrkes.

Dårlige forudsætninger fra grundskolen bæres med videre i voksenlivet

Der er sammenhæng mellem elevernes faglige resultater i grundskolen og deres sandsynlighed for efterfølgende at være i beskæftigelse, uddannelse eller fuldføre en ungdomsuddannelse. Elever, der forlader grundskolen uden en bestået afgangseksamen i dansk og matematik, har større risiko for hverken at komme i beskæftigelse, uddannelse eller fuldføre en ungdomsuddannelse.

Således har 49 pct. af de unge 15- til 24-årige, der i 2022 hverken var i uddannelse eller beskæftigelse, ikke bestået dansk og matematik i grundskolen. Til sammenligning gælder det samme kun for 12 pct. af de øvrige unge 15- til 24-årige, jf. figur 4.8.



Anm.: Unge uden uddannelse eller beskæftigelse defineres som 15-24 årige, der pr. 1. oktober 2022 ikke er i gang med en uddannelse, ikke har fuldført en ungdomsuddannelse eller uddannelse på højere niveau, har en beskæftigelsesgrad svarende til mindre end ca. 18 timers lønmodtagerbeskæftigelse i ugen omkring d. 1. oktober, har været tilmeldt en dansk grundskole i 8., 9. eller 10. klasse og ikke modtager førtidspension, efterløn, SU eller overgangsydelse.

* Inkluderer også elever, der ikke har fået karakterer, eller hvor karaktererne er uoplyst eller ukendt.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Lav søgning til erhvervsuddannelserne for unge – og højt frafald og fravær

Søgningen til erhvervsuddannelserne har været lav for unge direkte efter 9. eller 10. klasse i de seneste ti år – på trods af politiske ambitioner om at øge andelen, som søger en erhvervsuddannelse efter afslutningen på grundskolen. Samtidig er frafaldet på erhvervsuddannelserne relativt højt. I kapitel 5 er der yderligere redegjort for udfordringerne på erhvervsuddannelser og med at uddanne tilstrækkelig faglært arbejdskraft.

De afsatte midler til erhvervsuddannelserne kan derfor understøtte prioriteringer, der sigter på at øge søgningen til erhvervsuddannelserne blandt unge og fuldførelsesprocenten på erhvervsuddannelserne. Højt frafald er udtryk for spildte ressourcer og spildt potentiale for opkvalificering til faglært. For den enkelte kan fuldførelse af en erhvervsuddannelse potentielt bidrage til at øge selvtilliden samt understøtte den enkeltes videre vej i livet.

Regeringens styrkelse af erhvervsuddannelserne skal understøtte, at flere får lyst til at søge ind på en erhvervsuddannelse og øge fuldførelsesprocenten. Det vil i så fald kunne bidrage til at understøtte velfærd og den grønne omstilling.

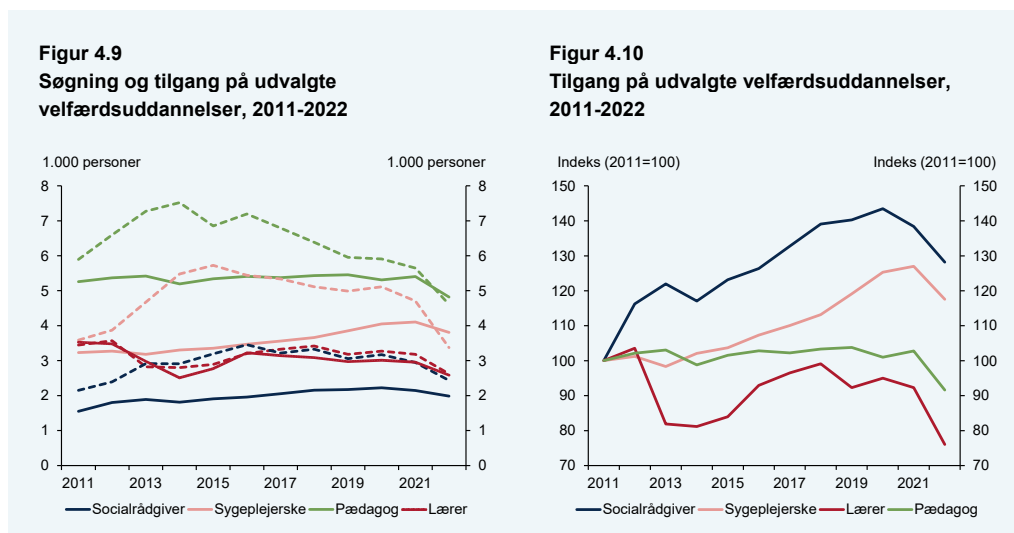
Faldende søgning til og stort frafald på velfærdsuddannelserne

Gode velfærdsuddannelser er afgørende for vores alles velfærd. Det handler både om kvalitet, fx at pædagogen og SOSU-hjælperen har de relevante kompetencer, til at kunne møde borgeren med stor omsorg og høj faglighed. Men det handler også om kvantitet, fx at der i dag og i fremtiden er et tilstrækkeligt antal uddannede velfærdsmedarbejdere til at tage sig af vores børn, syge og ældre.

Det er en udfordring, at et faldende antal unge, som i dag står over for at træffe et uddannelsesvalg, opfatter velfærdsuddannelserne som en attraktiv karrierevej. Og det er også et problem, at nogle af de unge, som søger ind på velfærdsuddannelserne, efterfølgende vælger at afbryde deres uddannelse, fordi de ikke kan se sig selv i det efterfølgende job. Regeringen vil derfor igangsætte et reformspor, der skal styrke de professionsrettede velfærdsuddannelser blandt andet med henblik på at forbedre kvaliteten på uddannelserne.

Søgningen til velfærdsuddannelserne på professionsbachelorområdet (1. prioritet) er faldet markant fra 2021 til 2022. Søgningen til sygeplejerske- og pædagoguddannelserne har været faldende siden henholdsvis 2015 og 2016, mens søgningen til lærer- og socialrådgiveruddannelserne var relativt stabil frem til 2021, hvorefter den er faldet, *jf. figur 4.9 og figur 4.10*.

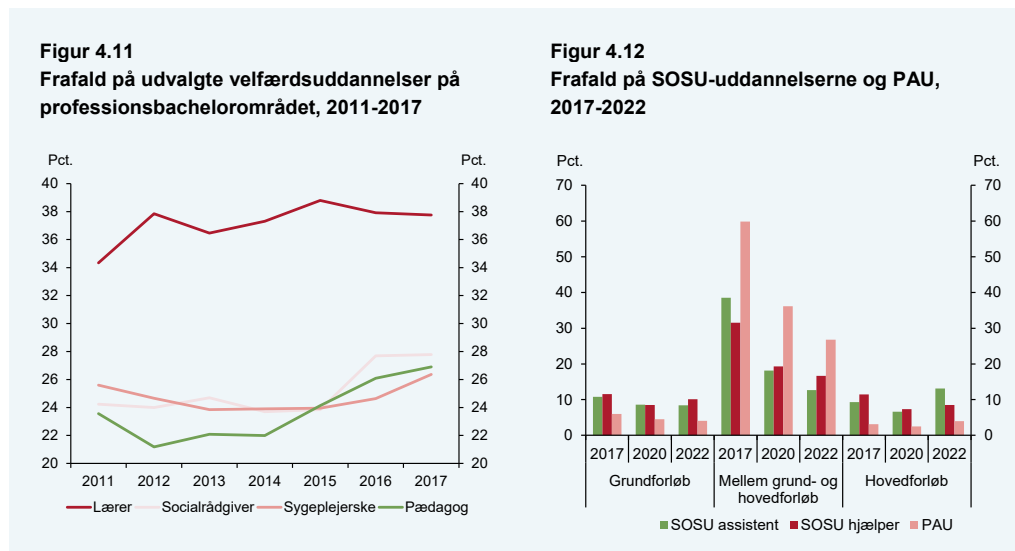
Antallet af 1. prioritetsansøgere har historisk ligget væsentligt højere end tilgangen for blandt andet socialrådgiver-, pædagog- og sygeplejerskeuddannelserne. Derfor har de faldende søgetal de seneste år indtil videre kun i begrænset omfang resulteret i lavere tilgang. Hvis den nuværende udvikling fortsætter, kan det imidlertid få konsekvenser for udbuddet af uddannede velfærdsmedarbejdere. Dertil kommer, at en lavere søgning kan resultere i et mindre kvalificeret ansøgerfelt.



Anm.: I figur 4.9 er tilgang de fuldt optrukne linjer, mens søgning er de stiplede. Søgning angiver antallet af 1. prioritetsansøgere.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Dertil kommer, at en betydelig del af de studerende, der påbegynder en velfærdsuddannelse, falder fra uddannelsen. Det gælder særligt læreruddannelsen på professionsbachelorområdet, *jf. figur 4.11*. Frafaldet på SOSU-uddannelserne og den pædagogiske assistentuddannelse (PAU) er ligeledes højt, særligt mellem grundforløbet og hovedforløbet. Frafaldet mellem grund- og hovedforløbet er dog reduceret med ca. 15-30 pct.-point fra 2017 til 2022, *jf. figur 4.12*.



Anm.: I figur 4.11 er frafald opgjort fem år efter den studerendes start på den pågældende uddannelse. I figur 4.12 er frafaldet opgjort tre måneder efter eleverens start på grundforløb/hovedforløb. Frafaldet i overgangen mellem grund- og hovedforløb er opgjort tre måneder efter afsluttet grundforløb. Frafald på grundforløb er eksklusiv frafald på grundforløbets 1. del og mellem grundforløbets 1. og 2. del. Kun elever, der starter på erhvervsuddannelsen senest august to år efter endt uddannelsespligt eller undervisning i 10. klasse kan tilgå grundforløbets 1. del. Det bemærkes, at figur 4.12 indeholder forskellige populationer.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

4.3 Prioriteringer til sundhed

Vi har et godt og stærkt sundhedsvæsen i Danmark. I de seneste 20 år har der overordnet været en positiv udvikling i sygehusvæsenet og vellykkede indsatser mod fx kræft og hjertesygdomme. Ventetiden til operationer er faldet, mens overlevelsesraten for kræft er steget, og antallet af danskere, der dør af hjerte-kar-sygdom, er halveret i løbet af de seneste 30 år.

Der viser sig dog også i disse år udfordringer for sundhedsvæsenet, som er presset på flere områder og står over for en række fundamentale problemstillinger. COVID-19 epidemien og sygeplejerskekonflikten medførte forøgede ventelister, som fortsat er under afvikling. Derudover medfører stigningen i antallet af borgere med kronisk sygdom og en ældre befolkning et pres på ressourcerne. Et pres som forstærkes af manglende sammenhæng mellem sektorerne samt aktuelle rekrutteringsudfordringer flere steder i sundhedsvæsenet og ældreplejen. Derudover skaber det ulighed i adgang til sundhed, når det er i områder med den største sygdomsbyrde, hvor det er sværest at sikre de nødvendige sundhedsfaglige ressourcer. Den teknologiske udvikling, ny medicin og nye behandlingsformer giver højere kvalitet og flere tilbud i sundhedsvæsenet, men kan også medføre et forstærket pres på sundhedsvæsenet.

Danmark skal have et sundhedsvæsen i verdensklasse. Det kræver, at vi forbereder og rustet det til fremtiden. Det kræver skarpe prioriteringer og en effektiv brug af pengene. Regeringen styrker sundhedsvæsenet og afsætter nye midler allerede fra 2023. Varigt vil løftet udgøre 5 mia. kr. fuldt indfaset i 2030. Herudover gennemføres et historisk løft af psykiatrien, hvor regeringen prioriterer 3,2 mia. kr. ekstra frem mod 2030, *jf. boks 4.3 og boks 4.4.*

Boks 4.3

Udvalgte prioriteringer og tiltag på sundhedsområdet

Markant løft af sundhedsvæsenet: Regeringen har afsat 5 mia. kr. årligt fuldt indfaset til et varigt løft i 2030 til sundhedsvæsenet i en ny sundhedspakke. Blandt andet til en akut genopretning af kræftområdet med midler her og nu og fremover med en ny Kræftplan V, der skal videreudvikle kræftområdet i Danmark.

Fuldt finansieret 10-årsplan for psykiatrien: Regeringen har afsat 3,2 mia. kr. ekstra frem mod 2030 til en historisk stor prioritering af psykiatriområdet på tværs af sektorer, *jf. afsnit 4.4.*

Trepartsforhandlinger om løn og arbejdsvilkår i den offentlige velfærd: Regeringen har inviteret arbejdsmarkedets parter til trepartsforhandlinger om en ekstraordinær ramme på 3 mia. kr. i 2030 til at forbedre løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor. Rammen skal bidrage til at øge omfanget af kvalificeret arbejdskraft i velfærd samt understøtte, at flere arbejder fuld tid, flere tager skæve vagter og fremme en mere dynamisk lønstruktur i den offentlige velfærd.

Sundhedsstrukturkommission: Skal udarbejde et beslutningsgrundlag, der opstiller og belyser modeller for den fremtidige organisering af sundhedsvæsenet. Det skal understøtte et sammenhængende sundhedsvæsen med en opgavefordeling mellem sygehuse og det nære sundhedsvæsen, der sikrer, at patienten kommer i centrum. Det nære sundhedsvæsen skal desuden styrkes, så flere borgere kan blive behandlet i eller tæt på hjemmet. Derudover skal den geografiske og sociale ulighed i sundhed nedbringes. Kommissionen skal også forholde sig til strukturen for almen praksis, den regionale struktur, digitale løsninger og IT-infrastruktur, sundhedsvæsenets finansiering samt kultur og ledelse. Kommissionen skal afslutte sit arbejde med én samlet afrapportering i foråret 2024.

Sundhedsfond: Regeringen vil fremlægge forslag til en sundhedsfond til vedligeholdelse og modernisering af sygehuse samt teknologi og digitalisering, som reducerer arbejdskraftsudfordringen, og sikrer danskerne nem og lige adgang til forebyggelse og sygdomsbehandling.

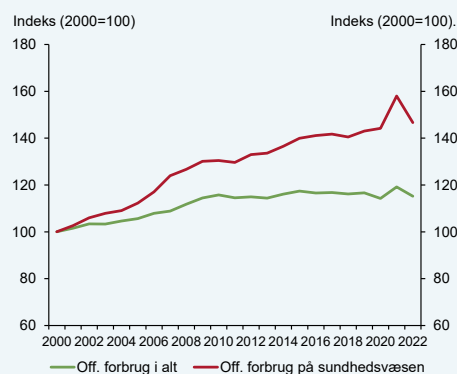
Prioriteringsråd: Regeringen vil nedsætte et tværgående, nationalt prioriteringsråd, der skal sikre mest sundhed for pengene, fx ved at reducere overbehandling og uhensigtsmæssig aktivitet i sundhedsvæsenet. Det skal bidrage til at frigøre ressourcer, som kan anvendes til at robustgøre sundhedsvæsenet.

Løftet af sundhedsområdet skal bidrage til at adressere en række underliggende tendenser på sundhedsområdet, der er uddybet nedenfor.

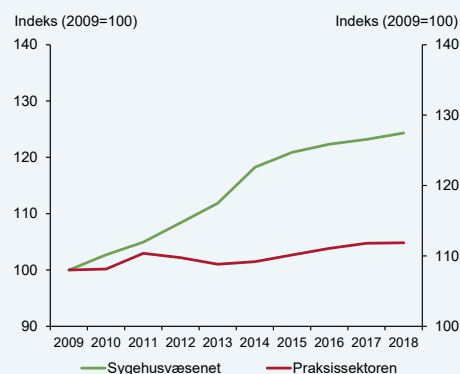
Stigende behov for sundhedsydelse

Danmark har i de seneste år brugt ca. 10 pct. af BNP på sundhed, hvoraf langt størstedelen finansieres gennem den offentlige sektor. Samtidig har de offentlige udgifter til sundhed været voksende, og stiger generelt mere end de generelle offentlige serviceudgifter, *jf. figur 4.13.* En del er drevet af den demografiske udvikling, men også prioriteringen af bestemte områder i sundhedsvæsenet og nye og bedre behandlingsformer gennem fx ny teknologi eller ny medicin har betydning for udviklingen.

Figur 4.13
Offentlig forbrug pr. indbygger, 2000-2022



Figur 4.14
Antal kontakter fordelt på sygehusvæsen og praksissektor, 2009-2018



Anm.: Det offentlige forbrug er i perioden 2020-2022 påvirket af forhold relateret til covid-19. I figur 4.14 er 2018 seneste år, idet der er databrud i 2019 pga. overgang til ny version af Landspatientregisteret (LPR3). Derudover kan opgørelser vedr. aktivitetsåret 2020-2022 være påvirket af forhold vedr. covid-19, mens opgørelse vedr. hospitalsaktiviteten i 2021 kan være påvirket af sygeplejekonflikten.

Kilde: Danmarks Statistik, Landspatientregisteret pr. 10 marts 2023 fra Sundhedsdatastyrelsen og eSundhed.

Aktiviteten i sundhedsvæsenet er ligeledes steget, særligt på sygehusene, *jf. figur 4.14*. Aktiviteten i praksissektoren (almen praksis, speciallægehjælp mv.) har ikke udviklet sig i samme takt, og derfor har rollefordelingen mellem de to sektorer ændret sig, så sygehusvæsenet fylder mere i den samlede sundhedsindsats.

Den stigende aktivitet i sygehusvæsenet skyldes især de ældre aldersgrupper samt borgere med kroniske sygdomme og multisygdom (dvs. borgere med mindst to kroniske sygdomme). Antallet af borgere med kronisk sygdom er steget med ca. 30 pct. siden 2009, hvilket betyder, at ca. hver 3. voksne dansker i dag lever med mindst én kronisk sygdom.⁷ Frem mod 2030 forventes en yderligere stigning i antallet af danskere med mindst én kronisk sygdom. Samtidig er antallet af borgere med multisygdom fordoblet i samme periode. Derfor er gruppen af borgere med kronisk sygdom også blevet en patientgruppe med tungere sammensatte problemer, da hver 4. er multisyg.⁸

De ældre aldersgrupper vil fylde en stadig større andel af befolkningen i de kommende år, *jf. figur 4.15*. En ældre befolkning vil forventeligt kræve flere ressourcer til sundhed, og vil forstærke nogle af de aktuelle udfordringer i sundhedsvæsenet. Antallet af personer med én eller flere kroniske sygdomme er stigende, og antallet forventes at fortsætte med at stige de kommende år. Kombineret med den højere levealder, skal flere behandles i længere tid.

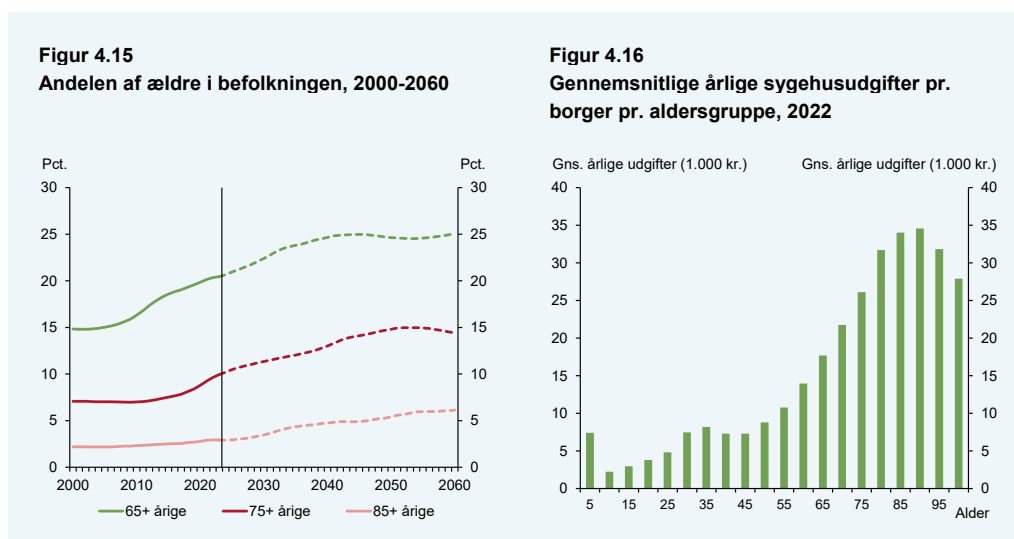
Regeringen har blandt andet nedsat Sundhedsstrukturkommissionen, der skal vurdere, hvor der særligt er potentiale for forbedringer i samspil og øget omstilling af opgaveløsningen, så den i højere grad løses koordineret og i eller tæt på borgerens eget hjem, og hvor der tages et mere samlet ansvar for

⁷ Sundhedsdatastyrelsen: *Udvalgte kroniske sygdomme og svære psykiske lidelser*.

⁸ Sundhedsstyrelsen (2022): *Sygdomsbyrden i Danmark – sygdomme*.

patientforløbet. Vurderingen skal blandt andet omfatte de største kronikergrupper, borgere med multisygdom samt ældre medicinske patienter.

De gennemsnitlige udgifter til sundhed er højest for de ældste aldersgrupper, *jf. figur 4.16*. Det betyder alt andet lige et underliggende pres på sundhedsvæsenet i Danmark, i takt med at befolkningen bliver ældre. Derfor afsætter regeringen hvert år penge til at håndtere det demografiske træk. Og regeringen har samtidig prioriteret yderligere midler frem mod 2030, som grundlag for at forbedre – et allerede godt – sundhedssystem, men hvor der har vist sig et stigende pres på flere områder.



Anm.: I figur 4.15 angiver de stiplede linjer Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning. I figur 4.16 er datagrundlaget for de kommunale udgifter 85 kommuner, idet datagrundlaget kun er tilstrækkeligt for disse. Opgørelserne for 2021 er påvirket af ændringer i aktiviteten som følge af covid-19 og sygeplejekonflikten. Udgifterne er angivet i pris- og lønniveau for 2021 (2021-priser). Der indgår kun somatiske sygehusudgifter.

Kilde: Danmarks Statistik, CPR-registeret og Landspatientregisteret (DRG-grupperet).

Det stigende antal borgere med én eller flere kroniske sygdomme samt en ældre befolkning vil have betydning for det fremtidige pres på sundhedsvæsenet og ældreområdet. Det er borgere, som ofte har brug for mere pleje, og personer med multisygdom har ofte komplekse og ressourcerkrevende behandlingsforløb.⁹ Den teknologiske og faglige udvikling på sundheds- og ældreområdet og en stigende velstand vil samtidig øge forventningerne til tilbuddene.

Behov for sammenhæng mellem sektorer

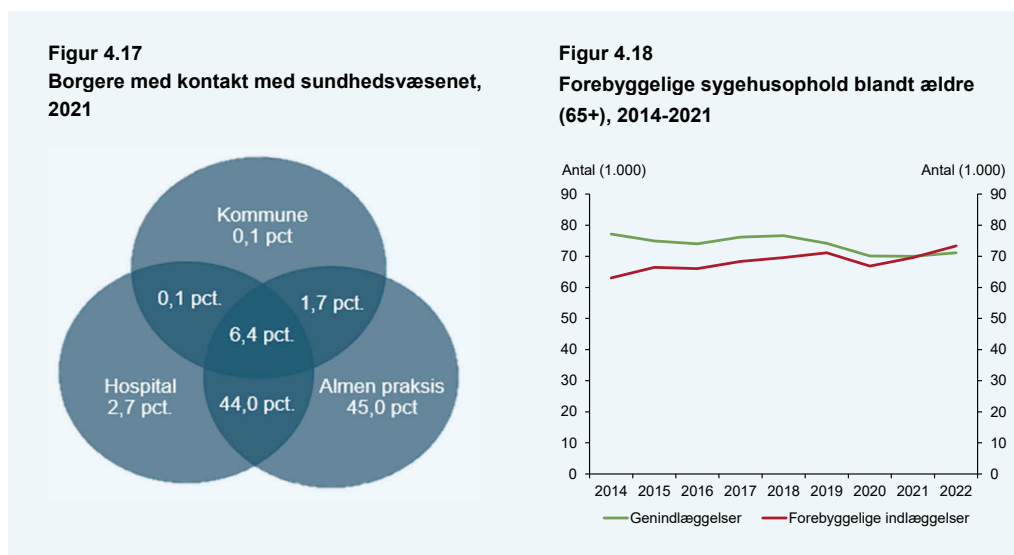
En stor andel af borgere er i kontakt med flere sektorer i sundhedsvæsenet, *jf. figur 4.17*, hvor 6,4 pct. af disse borgere er i kontakt med både kommune, hospital og den almene praksis på samme tid. Langt størstedelen af borgere i kontakt med sundhedsvæsenet har på et tidspunkt i forløbet berøring med den almene praksis, og heraf kommer ca. halvdelen også videre til hospitalsvæsenet.

⁹ Videns- og forskningscenter for multisygdom og kronisk sygdom (2022): Multisygdom i Danmark.

Sundhedsvæsenet skal være rustet til at kunne varetage så mange patienter med kontakt til flere sektorer. Allerede i dag kan patienter falde gennem sprækkerne mellem de tre sektorer, hvilket – ud over at være hårdt for patienten – kan have store sundhedsmæssige konsekvenser. Manglende sammenhæng mellem sektorer vil sammen med en ældre befolkning føre til en forøgelse af forebyggelige indlæggelser, som vil kunne udfordre sundhedsvæsenets kapacitet yderligere.

Forekomsten af forebyggelige indlæggelser er steget og antallet af genindlæggelser er fortsat højt, *jf. figur 4.18*. Hovedparten af forebyggelige indlæggelser og genindlæggelser er ældre borgere eller borgere med kronisk sygdom – som vi vil få flere af fremover. En kerneårsag til forebyggelige indlæggelser er den manglende sammenhæng mellem sektorer.

Derfor vil Sundhedsstrukturkommissionen blandt andet afdække potentialet i at skabe bedre sammenhæng på tværs af sektorer, herunder en omstilling til et mere nært sundhedsvæsen.

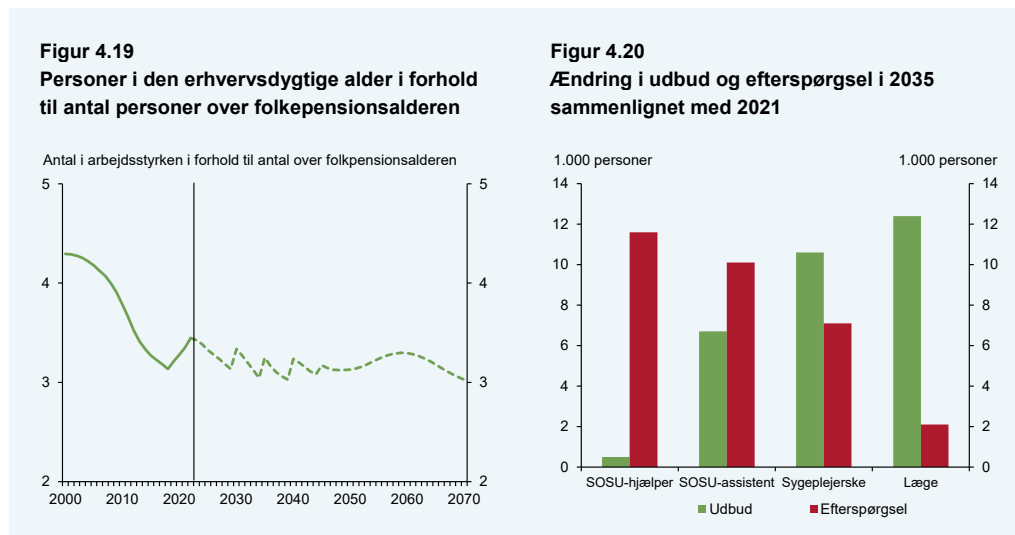


Kilde: Landspatientregisteret pr. 10 marts 2023 fra Sundhedsdatastyrelsen og eSundhed, samt Sygesikringsregisteret og CPR-registeret, Sundhedsdatastyrelsen.

Mangel på arbejdskraft i sundhedsvæsenet

Der er aktuelt rekrutteringsudfordringer flere steder i sundhedsvæsenet. Det samme gør sig gældende i ældreplejen, *jf. kapitel 5*. Desuden er der tegn på problemer med at fastholde medarbejdere flere steder. Fx er den halvårslige afgangsrate på offentlige hospitaler – dvs. andelen, der i gennemsnit forlader jobbet i løbet af et halvt år – steget for jordemødre, sygeplejersker og SOSU-assistenten i de senere år.¹⁰ Rekrutteringssituationen kan blive mere udfordrende i fremtiden, hvor der kommer nye behandlingsmuligheder og flere ældre, uden at arbejdsstyrken tilsvarende bliver større i fravær af reformer, *jf. figur 4.19*.

¹⁰ *Økonomisk Analyse: Rekruttering af velfærdsmedarbejdere nu og i fremtiden*, september 2023.



Anm.: I figur 4.19 er der med tilbagetrækningsreformen fastlagt en stigende folkepensionsalder indtil 2040, hvorefter denne indekseres. Folketinget skal hvert 5. år fra 2015 med 15 års varsel tage beslutning om folkepensionsalderen. Det antages, at indekseringen videreføres. Dermed består personer i den erhvervsdygtige alder af alle 18-64-årige, og personer over folkepensionsalderen af alle over 65 år i årene 2000-2018, hvorefter folkepensionsalderen gradvis stiger til 65,5 år i 2019, 66 år i 2020, 66,5 år i 2021, 67 år i 2022-2029, 68 år i 2030-2034, 69 år i 2035-2039, 70 år i 2040-2044, 70,5 år i 2045-2070. I figur 4.20 kan fremskrivningerne ikke fortolkes som prognoser, men alene mekaniske fremskrivninger, der bygger på nuværende adfærd, personalesammensætning og arbejdstid. Den fremtidige udvikling er forbundet med stor usikkerhed og vil afhænge af en række faktorer, som ikke nødvendigvis er medtaget. Resultaterne er angivet i antal personer, ikke årsværk.

Kilde: Danmarks Statistik og *Økonomisk Analyse: Rekruttering af velfærdsmedarbejdere nu og i fremtiden*, september 2023.

Mekaniske fremskrivninger peger på, at rekrutteringsudfordringerne er tiltagende frem mod 2035 særligt på SOSU-området, hvis ikke det lykkes at øge udbuddet af arbejdskraft på området, jf. figur 4.20. De mekaniske fremskrivninger viser, at efterspørgslen vil overstige udbuddet med 14.500 personer i 2035 ved uændret adfærd.

Regeringen er meget opmærksom på rekrutteringsudfordringerne i dele af den offentlige velfærd og særligt på de udfordringer, der vil vokse i de kommende år. Derfor har regeringen afsat en ekstraordinær ramme på 3 mia. kr. til bedre løn og arbejdsvilkår i den offentlige velfærd – og igangsat trepartsforhandlingerne herom. Det er blandt andet med målsætninger om at øge omfanget af kvalificeret arbejdskraft på sundhedsområdet og i ældreplejen samt at tilskynde sundhedspersonale til at arbejde på sygehus. Endeligt er det en hovedprioritet for regeringen at gøre det mere attraktivt for velfærdsmedarbejderne at arbejde på fuld tid samt deltage i vagtarbejdet, særligt på de skæve tidspunkter. Regeringen følger dermed op på en række af Robusthedskommissionens anbefalinger.

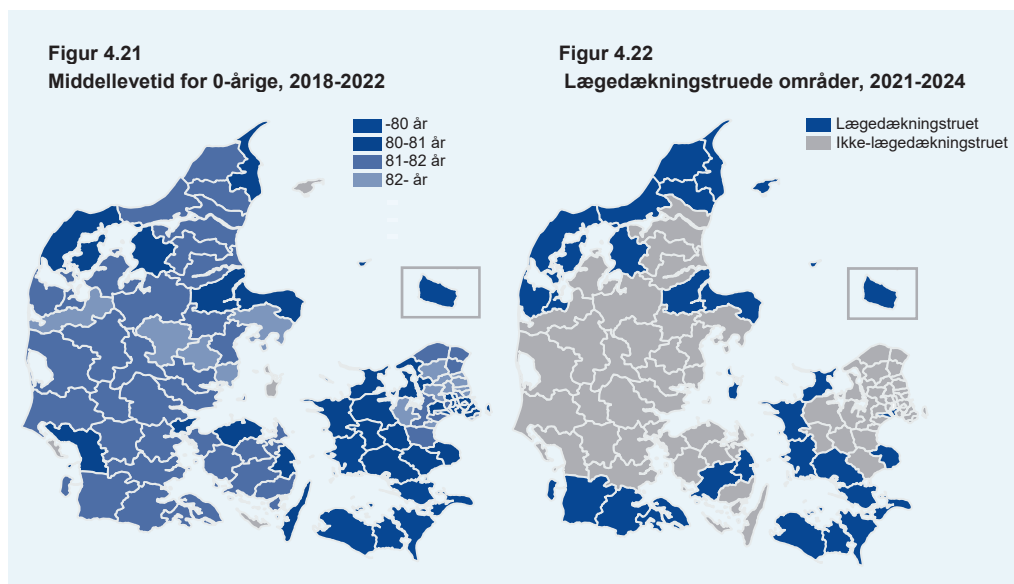
Samlet betyder befolkningens stigende behov for pleje og behandling, at der allerede i dag mangler medarbejdere. Regeringen er klar til at tage initiativ til de nødvendige beslutninger og gennemføre grundlæggende strukturelle forandringer, som er forudsætningen for at skabe fremtidens sundhedsvæsen. Regeringen har derfor nedsat Sundhedsstrukturkommissionen, der skal forholde sig til udfor-

dringer med, at der på tværs af landet er forskellige forudsætninger for at levere sundheds- og behandlingstilbud – og skal samtidig understøtte en markant omstilling af sundhedsvæsenet, så det nære sundhedsvæsen styrkes og tager større ansvar for flere patienter.

Ulighed i adgang til sundhed

Det er en veletableret udfordring, at der er forskelle i sundhed på tværs af geografi og socioøkonomi – der er desuden en sammenhæng mellem de to. Udkantskommuner har ofte også en befolkning med dårligere socioøkonomi end gennemsnittet. Samtidig er der stor geografisk forskel på rekrutteringsudfordringerne. Den generelle tendens er, at de områder, hvor der ses den største sygdomsbyrde, også er de områder, hvor det er sværest at sikre de nødvendige sundhedsfaglige ressourcer.

Eksempelvis er middellevetiden flere steder lavere i Region Nordjylland og Region Sjælland, *jf. figur 4.21*, hvor der samtidig er flest lægedækningstruede områder, *jf. figur 4.22*. Det er dermed områder med et tungt patientgrundlag, hvor der er udfordringer med at få læger til at etablere sig.



Anm.: I figur 4.21 er middellevetid for 0-årige i Æro, Samsø, Fanø og Læsø kommuner ikke vist, da tallene (på grund af kommunernes størrelse) vurderes at være for usikre. I figur 4.22 er lægedækningstruede områder opgjort af Danske Regioner for overenskomstperioden 2021-2024 efter kriterier fra ordning vedr. differentieret basis-honorar til praktiserende læger, Danske Regioner 2018.

Kilde: Danmarks Statistik og Danske Regioner.

En af sigtelinjerne for Sundhedsstrukturkommissionens arbejde er et sundhedsvæsen med ensartet høj kvalitet, hvor uligheden i sundhed både geografisk og socialt bliver nedbragt, så borgere har lige adgang til samme høje kvalitet i hele landet og på tværs af sociale skel.

4.4 Prioriteringer til psykiatri

Psykiske lidelser forekommer hos børn, unge, voksne og ældre. Det vurderes, at ca. 580.000 mennesker i dag har en psykisk lidelse og det skønnes, at ca. 40-50 pct. af befolkningen i et livsforløb får en psykisk lidelse, herunder fx angst eller depression i en periode.¹¹ Det er således et område, der berører alle dele af befolkningen.

Antallet af mennesker i Danmark, som lever med psykiske lidelser, er steget i de senere år. Det har betydet længere ventelister, ligesom det har haft betydning for, hvor hurtigt personer med en psykisk lidelse kan få den rette hjælp.

Det er en hovedprioritet for regeringen at styrke psykiatrien. Regeringen har afsat yderligere 3,2 mia. kr. ekstra frem mod 2030 til en historisk stor prioritering af psykiatriområdet på tværs af sektorer, *jf. boks 4.4.*

Boks 4.4

Udvalgt prioritering og tiltag til psykiatrien

Historisk løft af psykiatrien: Regeringen har afsat 3,2 mia. kr. ekstra frem mod 2030 til en historisk stor prioritering af psykiatriområdet på tværs af sektorer. Regeringen vil samlet afsætte 467 mio. kr. i 2024, 965 mio. kr. i 2025, 1.465 mio. kr. i 2026 og 1.965 mio. kr. i 2027, 2.465 mio. kr. i 2028, 2.865 mio. kr. i 2029 og 3.165 mio. kr. i 2030 til et markant løft af psykiatrien. Midlerne kommer oveni de midler, der allerede er afsat, således at der fra 2020 til 2030 samlet set vil blive afsat 4,3 mia. kr. yderligere årligt til psykiatriområdet.

Det historiske løft dækker en her og nu prioritering på i alt 400 mio. kr. i 2024 til styrkelse af psykiatrien. Desuden fremgår det af regeringens oplæg til udmøntning af forskningsreserven, at man i 2024 vil prioritere 100 mio. kr. til psykiatrien. Dertil afsatte regeringen i forbindelse med regionernes og kommunernes økonomiaftale for 2024 67 mio. kr. i 2024 og 165 mio. kr. i 2025 og frem til et samlet dobbeltdiagnosetilbud og omlægning af de særlige pladser i psykiatrien. Et samlet dobbeltdiagnosetilbud ibrugtages pr. 1. september 2024 med en trinvis indfasning frem til 2027. Parterne er desuden blevet enige om at omlægge de særlige pladser i psykiatrien til et længerevarende tilbud forankret i den regionale psykiatri målrettet samme målgruppe. Omlægningen træder i kraft den 1. juli 2024.

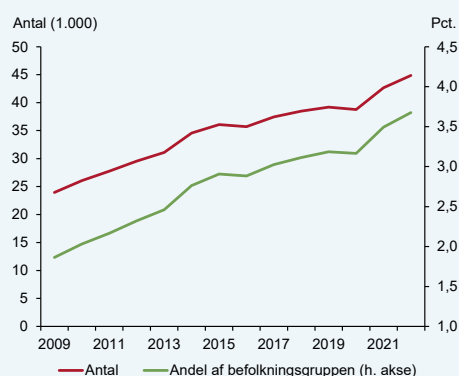
Derudover skal løftet finansiere en 10-års plan for psykiatrien. Regeringen vil præsentere et udspil og invitere til forhandlinger blandt Folketingets partier. Det er nødvendigt med en gradvis opbygning af psykiatrien over de kommende år, da alle sektorer oplever mangel på kompetent arbejdskraft. Der er derfor behov for et løbende fokus på den langsigtede udvikling og opbygning af den samlede indsats. Der er nedsat et Psykiatriråd, der skal være med til løbende at følge udviklingen. Med den ekstra og historiske store investering i psykiatrien vil den kommende 10-års plan for psykiatrien være fuldt finansieret.

Markant stigning i aktiviteten i psykiatrien – særligt hos børn og unge

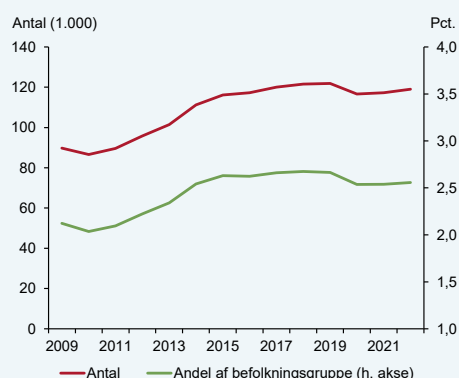
Inden for en 10-årig periode er der sket en stigning i aktivitetsniveauet i den regionale psykiatri. I børne- og ungdomspsykiatrien er antallet af patienter øget med knap ca. 40 pct., mens antallet af voksne patienter i kontakt med de psykiatriske sygehuse er øget med ca. 20 pct., *jf. figur 4.23 og figur 4.24.*

¹¹ Sundhedsstyrelsen (2022): Bedre mental sundhed og en styrket indsats til mennesker med psykiske lidelser.

Figur 4.23
Børn og unge med kontakt til den regionale psykiatri, 2009-2022



Figur 4.24
Voksne med kontakt til den regionale psykiatri, 2009-2022



Anm.: Antallet er opgjort som unikke personer, som har haft kontakt til den regionale psykiatri. I 2019 og 2020 kan data være påvirket af databrud i forbindelse med overgangen til LPR3 og effekten af forhold vedr. covid-19.

Kilde: Landspatientregisteret version 30. marts 2021 for LPR2 af 10.maj for LPR3 og CPR-registeret, Sundhedsdatastyrelsen, samt Danmarks Statistik.

Den stigende aktivitet i psykiatrien indenfor den 10-årige periode har været præget af både flere ambulante behandlinger og indlæggelser – og en tendens til at den enkelte patient indlægges flere gange

Udfordringer med rekruttering af medarbejdere og kapacitet i psykiatrien

En forudsætning for at øge kapaciteten og kvaliteten i psykiatrien er, at der er et tilstrækkeligt antal medarbejdere tilstede med de rette kompetencer. Der er ved udgangen af 2022 ansat ca. 13.000 fuldtidspersoner med patientrettede funktioner på psykiatriske afdelinger. Det er en stigning på mere end 700 fuldtidsbeskæftigede svarende til ca. 6 pct. i forhold til 2019.¹² Men efterspørgslen stiger fortsat. Og i hele landet oplever man udfordringer med ubesatte stillinger i psykiatrien. Derfor er rekruttering og fastholdelse en central problemstilling.

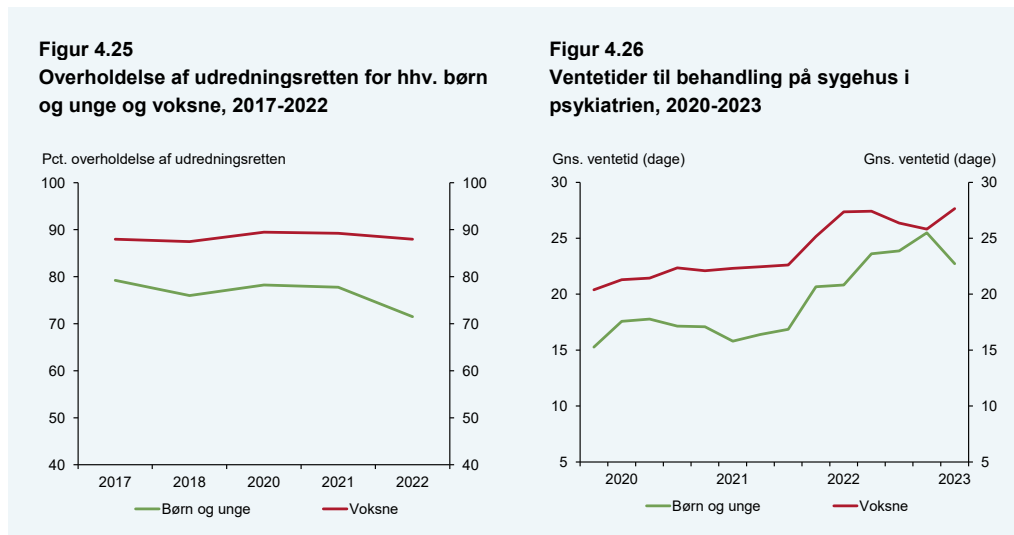
Over den seneste 10-års periode er kapaciteten i psykiatrisk speciallægepraksis stort set uændret.¹³ Men ventetider til psykiatriske speciallægepraksis er stigende og på et højt niveau.¹⁴ Og der er betydelige regionale forskelle på, hvor store udfordringerne er. Der har i mange år været arbejdet på at udvikle og forbedre indsatsen for mennesker med psykiske lidelser, og der har været igangsat mange forskelligartede tiltag i forhold til at sikre bedre fysiske rammer, forbedre kapaciteten og øge kvaliteten. Dog opleves der fortsat udfordringer i indsatserne, der blandt andet dækker manglende sammenhæng og udfordringer med kapacitet. Det viser sig blandt andet i overholdelsen af udredningsretten,

¹² Indenrigs- og Sundhedsministeriets egne beregninger baseret på Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL).

¹³ Oversigt over kapaciteter og antal praksis på speciallægehjælp, CSC Scandihealth og Danske Regioner.

¹⁴ Ventetid for ikke-akutte patienter, jf. "Find behandler" på Sundhed.dk.

der er faldet de seneste år særligt i børne- og ungepsykiatrien, jf. figur 4.25. Derudover afspejler kapacitetsudfordringerne sig også i ventetiderne til behandling på sygehus. For både børn, unge og voksne er ventetiderne til behandling overordnet steget siden 2020, jf. figur 4.26.



Anm.: Efter overgang til ny elektronisk patientjournal i Region Nordjylland (ultimo marts 2022), er tallene for Region Nordjylland for særligt 2.-4. kvartal 2022 væsentligt påvirket af fejl og mangler i registrering og indberetning. Efter overgang til ny elektronisk patientjournal (EPJ) i Region Syddanmark (primo oktober 2021), er Region Syddanmarks tal for 4. kvartal 2021 og hele 2022 påvirket af fejl og mangler i registrering og indberetning. I figur 4.25 er data for børne- og ungepsykiatrien fejlbehæftet grundet uens praksis på tværs af regionerne for, hvornår en patient registreres som færdigudredt ('endeligt udredt').

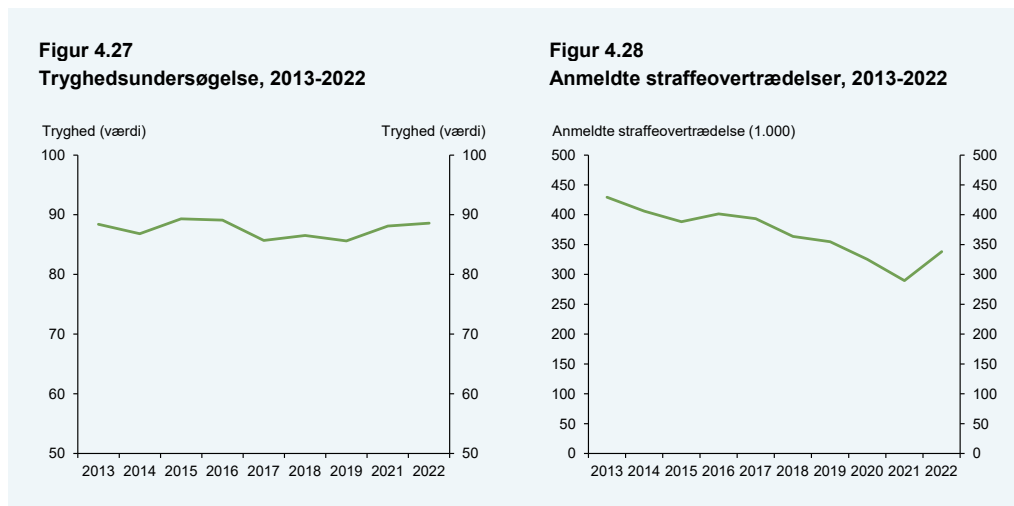
Kilde: Landspatientregisteret per 10. august 2023 og Det Centrale Personregister (CPR), Sundhedsdatastyrelsen.

Stigningen i mennesker med psykiske lidelser og udfordringer med rekruttering og kapacitet betyder, at der er behov for nye løsninger. Covid-19 har tydeliggjort potentialerne ved at udvikle flere og bedre digitale tilbud, herunder videosamtaler, internetbehandling og andre digitale løsninger. Digitale løsninger kan medvirke til at øge adgangen til støtte og behandling tæt på patient og pårørende, samtidig med at færre fagpersoner kan behandle flere patienter.

Samtidig kan rettidige indsatser og forebyggende tiltag bidrage til at reducere antallet af børn og unge, der har behov for udredning i psykiatrien. Regeringen ønsker, som et led i Folkeskolens Kvalitetsprogram at drøfte konkrete initiativer, der kan understøtte, at kommunernes pædagogisk-psykologiske rådgivning (PPR) i højere grad arbejder med tidlige og forebyggende fællesskabsrettede indsatser frem for at arbejde med individuelle udredninger. Der er afsat en økonomisk ramme til opfølgning på drøftelserne. Den bygger oven på *Aftale om 10-årsplan for psykiatrien og mental sundhed* fra september 2022, hvor der blev afsat 100 mio. kr. i 2023, 257,5 mio. kr. i 2024 og 250 mio. kr. årligt i 2025 og frem til opbygning af et lettilgængeligt tilbud i kommunerne til børn og unge med psykisk mistrivsel og symptomer på psykiske lidelser uden for behandlingspsykiatrien.

4.5 Prioriteringer til tryghed

Danmark er blandt de tryggeste samfund i verden. Der er meget høj social tillid, og der er en helt grundlæggende tillid til vores retsstat og myndigheder, og danskernes tryghed er fortsat på et højt niveau, *jf. figur 4.27*. Kriminaliteten i samfundet er samtidigt lav. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at anmeldelser for straffelovsovertrædelser er faldet med ca. 21 pct. fra 2013 til 2022, *jf. figur 4.28*.



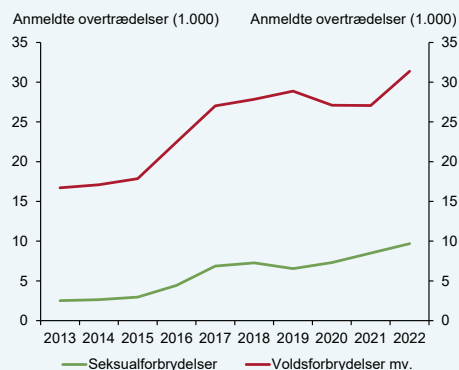
Anm.: I figur 4.27 er der intet datapunkt for tryghed i 2020 grundet covid-19.

Kilde: Justitsministeriets Tryghedsundersøgelser og Danmarks Statistik.

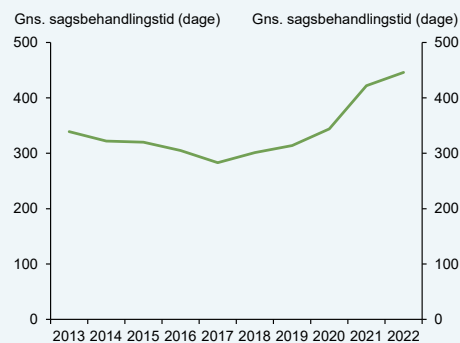
Men der er også områder, hvor udviklingen går den forkerte vej. Den personfarlige kriminalitet er de seneste 10 år steget, *jf. figur 4.29*. Den organiserede kriminalitet udvikler sig, og det samme gør den organiserede økonomiske kriminalitet. Samtidig ved vi, at der er en større andel af borgere i særligt udsatte boligområder end i resten af Danmark, der har oplevet rocker- eller bandeaktiviteter i deres nabolag. Det er vigtigt, at vi som samfund tager klar afstand fra og sætter konsekvent og effektivt ind over for de få, som skaber utryghed, mens vi rækker hånden ud til dem, der gerne vil et liv uden kriminalitet, og som ønsker at tage del i fællesskabet. Det skal fortsat være trygt at bo og færdes i Danmark. Tryghed bør ikke afhænge af fx geografi, alder eller køn, og man skal kunne færdes uden risiko uanset geografi, alder eller køn.

Der er i dag udfordringer med mangel på kapacitet og bemanning i kriminalforsorgen samt stigende sagsbehandlingstider. Det er vigtigt, at borgere, som har været udsat for en forbrydelse, møder et retssystem, som tager effektivt hånd om sagen gennem hele systemet. I dag kan der gå lang tid fra forbrydelse til domsafsigelse og evt. afsoning, hvilket blandt andet skyldes en øget kompleksitet som følge af fx en stigning i det gennemsnitlige antal straffbare forhold pr. straffesag. Siden 2013 er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra sagen anmeldes hos politiet til afsoningen påbegyndes i kriminalforsorgen steget til næsten 450 dage, *jf. figur 4.30*.

Figur 4.29
Anmeldte straffeovertrædelser for personfarlig kriminalitet, 2013-2022



Figur 4.30
Gennemsnitlige sagsbehandlingstid, 2013-2022



Anm.: I figur 4.29 kan stigning i anmeldte overtrædelser både henføres til reelle stigninger, men også lovændringer, registreringspraksis og anmeldelsestilbøjelighed mv. I figur 4.20 vedrører sagsbehandlingstiden sager, der fører til afsoning, og som er afgjort i første instans ekskl. betingede domme. Opgørelsen er dynamisk.

Kilde: Danmarks Statistik; Justitsministeriet.

Regeringen vil samlet set prioritere 2 mia. kr. frem mod 2030 til at styrke trygheden. Regeringen vil blandt andet forbedre fundamentet under kriminalforsorgen med øget kapacitet, styrke domstolenes økonomi, etablere et nyt fængsel samt gennemføre en ny bandepakke og en strafreform, *jf. boks 4.5*.

Når regeringen investerer markant i trygheden, er det vigtigt, at borgerne også mærker effekten. Regeringen vil derfor arbejde for, at trygheden i samfundet og tilliden til retsvæsenet forbliver høj, og at uligheden i tryghed reduceres. Samtidig vil regeringen arbejde for, at den generelle kriminalitet i samfundet falder, færre ender tilbage i kriminalitet efter dom, og at sagsbehandlingstiderne i straffesagskæden nedbringes.

Boks 4.5**Prioriteringer og tiltag målrettet tryghed**

Genopretning af kriminalforsorgen. Regeringen har sammen med aftalepartierne bag *Aftale om kriminalforsorgens økonomi 2023-2025* skabt et fundament for ro og stabilitet om kriminalforsorgen ved at tilføre et markant økonomisk løft, der skal skabe flere fængselspladser og flere fængselsbetjente. Endvidere vil regeringen etablere et nyt fængsel.

Et politi, der fortsat leverer tryghed til danskerne. Regeringen har sammen med aftalepartierne videreført økonomien i *Aftale om politiet og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 i 2024* og samtidig tilført yderligere ca. 75 mio. kr. til blandt andet at styrke politiets it-organisation. Der er samtidig tilført 95 mio. kr. i 2023 til den kriminalitetsbekæmpende indsats i grænseområderne.

Løft af domstolenes økonomi. Regeringen ønsker med en ny aftale om domstolenes økonomi 2024-2027 at prioritere ca. 0,5 mia. kr. i 2024 stigende til 0,7 mia. kr. i 2027. Regeringen lægger blandt andet op til en markant styrkelse, der skal sikre en væsentlig nedbringelse af sagsbehandlingstiden i domstolene.

Ny bandepakke. Regeringen ønsker at prioritere ca. 150 mio. kr. årligt til en ny bandepakke, der blandt andet skal tage bedre hånd om unge på kanten af bandekriminalitet, skærpe indsatsen mod brugen af våben, samt gøre op med bandernes økonomiske kriminalitet.

Strafreform. Regeringen vil gennemføre en strafreform:

- Regeringen vil sætte hårdere og mere konsekvent ind over for blandt andet alvorlig personfarlig kriminalitet. Vi skal som samfund tage tydeligt afstand fra den form for utryghedsskabende kriminalitet.
- Regeringen vil styrke straffesagskæden fra forbrydelse til dom og afsoning. Regeringen ønsker ikke, at det er kapaciteten i det strafferetlige system, der afgør, hvilken retspolitik der kan føres i Danmark, og der skal derfor blandt andet sikres flere fængselspladser og fængselsbetjente end i dag.

Fokus på forebyggelse. Regeringen vil arbejde for, at der for dem, der gerne vil fællesskabet, skal være tilstrækkelige muligheder for støtte og andre forebyggende tiltag, der reducerer risikoen for ny kriminalitet. En styrket forebyggelsesindsats har ikke kun betydning for den enkelte, der får hjælp til at fravælge et liv med kriminalitet, men kan også få stor betydning for samfundet som helhed ved at mindske kriminaliteten og øge trygheden.

4.6 Yderligere prioriteringer for at styrke velfærden

Et stærkt velfærdssamfund – og tidssvarende offentlig service – kan ikke alene koges ned til et spørgsmål om at tilføre flere penge. Det handler i ligeså høj grad om, hvordan de mange penge samfundet i dag allokere til offentlig velfærd, bruges klogt og tæt på borgeren. I et veludbygget velfærdssamfund, som det danske, er der et konstant behov for at have fokus på bedre velfærd for pengene. Regeringen vil derfor gennemføre en omfattende frisættelse af den offentlige sektor. Dette er nærmere beskrevet i *kapitel 7*.

Der vil dog løbende kunne opstå behov for at lave yderligere målrettede løft af kernevelfærden – ud over velfærdsområderne beskrevet i de foregående afsnit. Der afsættes derfor en reserve på 4¼ mia. kr. i 2030, der blandt andet kan udmøntes til at styrke velfærden på prioriterede områder, *jf. boks 4.6*. Regeringen vil også i forbindelse med de årlige økonomiaftaler med kommuner og regioner og finanslove præsentere konkrete forslag og udmøntninger til løft af kernevelfærden.

Derudover afsætter regeringen med sin 2030-plan penge til at styrke kulturområdet for at understøtte kulturen i hele landet og udbrede, at flere borgere får glæde af kulturelle tilbud.

Boks 4.6

Yderligere prioriteringer, der kan styrke velfærd

Reserve til velfærd og grøn omstilling: Regeringen har afsat en reserve til velfærd og grøn omstilling på 4¼ mia. kr. frem mod 2030.

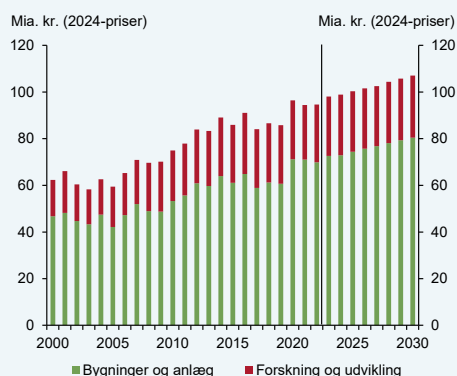
Løft af kulturområdet: Danmark skal fortsat have et stærkt kulturliv. Med finanslovsforslaget for 2024 har regeringen styrket kulturområdet med et kulturpas, der skal understøtte de unge, der hverken er i uddannelse eller job, i at få kulturelle oplevelser. Derudover er afsat en reserve til initiativer fra regeringsgrundlaget, herunder en museumsreform. Regeringen vil i 2030 prioritere et løft på i alt 0,2 mia. kr.

Offentlige investeringer understøtter velfærd og sikkerhed

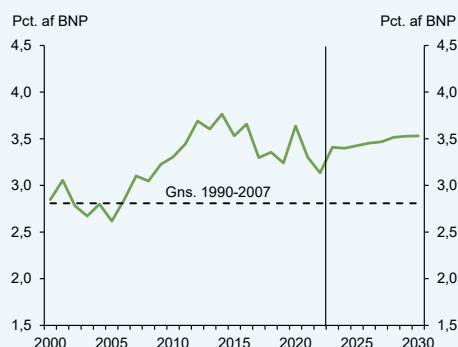
De offentlige investeringer er et centralt fundament for at understøtte danskernes velfærd, mobilitet og sikkerhed. I de seneste år har de offentlige investeringer ligget på et historisk højt niveau og planlægges også at gøre det de kommende år, hvor de stiger til over 100 mia. kr. årligt frem mod 2030, *jf. figur 4.31*.

Med 2030-planen forudsættes de samlede offentlige investeringer således at udgøre mellem 3,4 og 3,5 pct. af BNP i 2025-2030, *jf. figur 4.32*. De offentlige investeringer vil dermed fortsat være på linje med det gennemsnitlige investeringsniveau i årene efter finanskrisen. Det er en høj andel set i forhold til årene før finanskrisen, hvor gennemsnittet lå på 2,8 pct. af BNP.

Figur 4.31
Offentlige investeringer, 2000-2030



Figur 4.32
Offentlige investeringer (pct. af BNP), 2000-2030



Anm.: De offentlige investeringer er inkl. forskning og udvikling, men ekskl. nettokøb af bygninger og andre eksisterende investeringsgoder.

Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, august 2023 og egne beregninger.

Den samlede investeringsramme til bygninger og anlæg skal finansiere både allerede planlagte og igangsatte investeringer samt nye politiske prioriteringer frem mod 2030. Investeringsrammen udmøntes løbende – blandt andet i forbindelse med de årlige finanslove og økonomiaftaler med kommuner og regioner.

Investeringsrammen finansierer blandt andet vedligeholdelse og udbygning af infrastrukturen, herunder initiativer fra *Aftale om infrastrukturplan 2035 (juni 2021)*, samt byggerier på uddannelsesområdet mv. i staten. Hertil kommer kommunale investeringer i daginstitutioner og skoler mv. og regionale investeringer i fx sundhedssektoren, herunder investeringer i de kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier.

Regeringen vil fremlægge forslag til en ny sundhedsfond til vedligeholdelse og modernisering af sygehuse samt teknologi og digitalisering, som forudsættes finansieret inden for investeringsrammen. Sundhedsfonden skal bidrage til at reducere arbejdskraftsudfordringen og sikre danskerne nem og lige adgang til forebyggelse og sundhedsbehandling. Samtidig skal den offentlige investeringsramme medfinansiere forsvarsløftet i lyset af *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik (marts 2022)* og *Aftale om dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033 (juni 2023)*, der er beskrevet i *kapitel 3*.

Flere i beskæftigelse

5

Arbejds- markedet står stærkt, men skal rustes til kommende års udfordringer

Ledigheden i Danmark er lav, og beskæftigelsesgraden er høj. Men frem mod 2030 vil arbejdsstyrken som udgangspunkt stige mindre, end vi har været vant til. Det modsvarer ikke de samfundsudfordringer, vi står over for. Der er brug for flere medarbejdere med de rette kompetencer til både at sikre den offentlige kernevelfærd samt understøtte den grønne omstilling og vækst i det private erhvervsliv.

Reformarbejdet er godt i gang, men er ikke slut

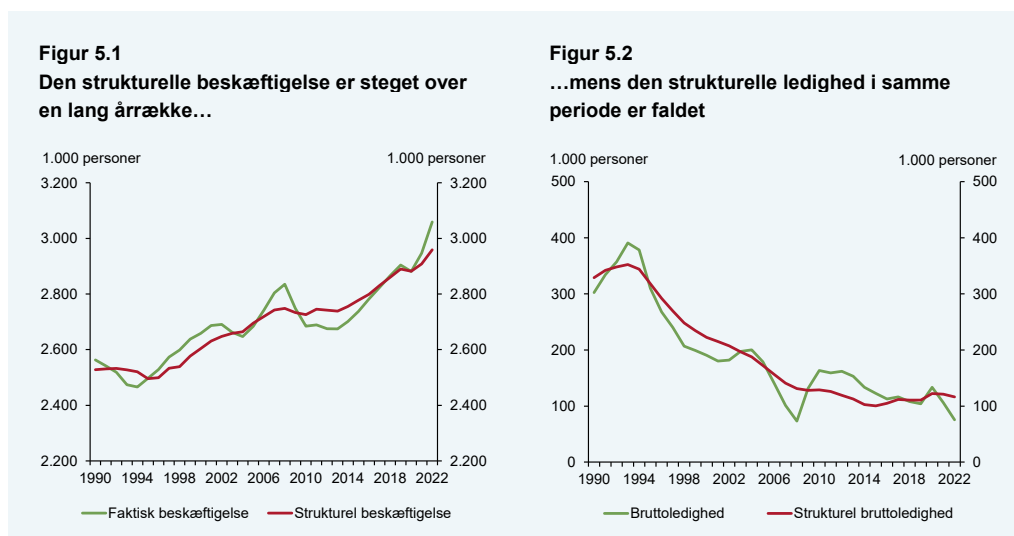
Regeringen vil samlet set øge arbejdsudbuddet med 45.000 personer frem mod 2030 via politiske tiltag, herunder i kraft af personskatte-reformen og ændringer i uddannelsessystemet, så flere får de rette kompetencer og kommer tidligere ind på arbejdsmarkedet. Regeringen har allerede gennemført en række reformer, der øger arbejdsudbuddet. Men arbejdet er ikke slut.

Fortsat komplekse udfordringer og potentialer på det danske arbejdsmarked

Der er blandt andet stadig 43.000 unge, der hverken er i job eller uddannelse. Og for mange, der i lang tid har stået uden for arbejdsfællesskabet, herunder blandt ikke-vestlige indvandrere. Kommer flere i arbejde, er det godt for den enkelte, som bliver en del af et arbejdsfællesskab og får større økonomisk frihed, og det er godt for virksomhederne og vores velfærdssamfund.

5.1 Stærkt arbejdsmarked i dag giver et robust udgangspunkt

Det danske arbejdsmarked står i dag stærkt. De underliggende strukturer er sunde, beskæftigelsen rekordhøj og ledigheden lav. Over en lang årrække er beskæftigelsen steget, mens ledigheden er faldet. Siden 1990 og frem mod 2022 er den strukturelle beskæftigelse således steget med 430.000 personer, mens ledigheden er faldet med 210.000 personer, *jf. figur 5.1 og 5.2*. Det danske arbejdsmarked er samtidig karakteriseret ved et højt uddannelses- og kvalifikationsniveau, hvilket er en medvirkende årsag til, at produktiviteten i Danmark er blandt de højeste i verden, *jf. kapitel 6*.

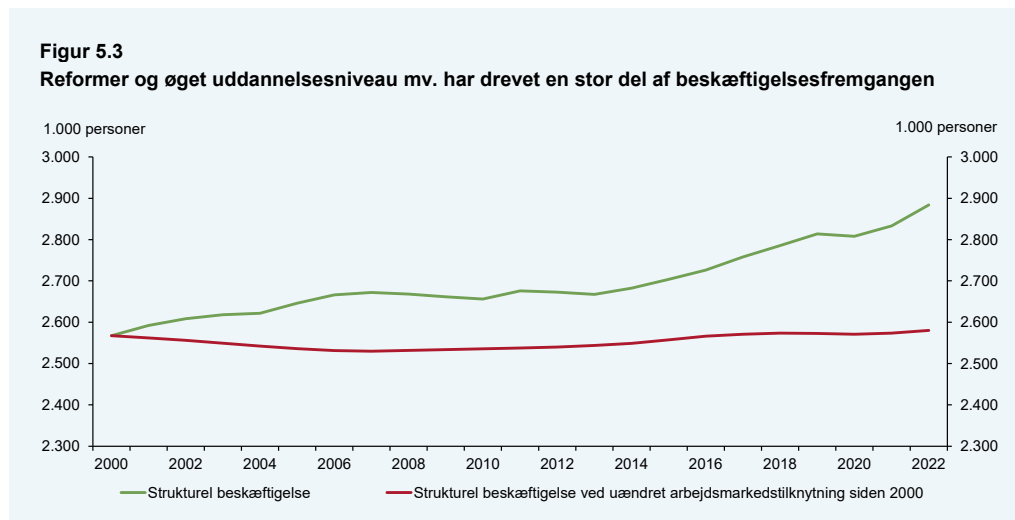


Anm.: Figur 5.1 illustrerer den faktiske og strukturelle beskæftigelse fra 1990 til 2022. Figur 5.2 illustrerer den faktiske og strukturelle bruttoledighed fra 1990 til 2022.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Fremgangen i beskæftigelsen de seneste årtier afspejler en række forskellige faktorer, herunder en voksende befolkning, blandt andet i kraft af øget tilgang af international arbejdskraft, samt gennemførte reformer. Samtidig er den høje beskæftigelse understøttet af sunde strukturer, blandt andet den aktive arbejdsmarkedspolitik, der understøtter, at ledige kommer hurtigt tilbage i beskæftigelse. Det danske arbejdsmarked er endvidere karakteriseret ved høj jobmobilitet, hvor den danske flexicurity-model giver virksomhederne fleksibilitet i forhold til at kunne justere omfanget af arbejdskraft, mens medarbejderne har et økonomisk sikkerhedsnet i tilfælde af ledighed eller sygdom.

De seneste mange års reformer af skat og tilbagetrækning mv. har været afgørende for fremgangen på arbejdsmarkedet og dansk økonomi. Det gælder ikke mindst *Velfærdsaftalen (2006)* og *Tilbageføringsreformen (2011)*, som har sikret en grundlæggende kobling mellem den fortsat stigende levealder og folkepensionsalderen. Reformene har bidraget til, at flere personer uden for arbejdsstyrken er kommet ind på arbejdsmarkedet, samt at ledige er uden beskæftigelse i kortere tid. Siden årtusindskiftet har reformer og højere uddannelsesniveau mv. således bidraget til at øge den strukturelle beskæftigelse med over 330.000 personer, *jf. figur 5.3*.



Anm.: Figur 5.3 illustrerer den strukturelle beskæftigelse fra 2000 til 2022 samt udviklingen i den strukturelle beskæftigelse for fastholdte strukturelle beskæftigelsesfrekvenser fra 2000 fordelt på køn, alder og herkomst. Dermed er det kun demografiske ændringer, som driver udviklingen i ”Strukturel beskæftigelse ved uændret arbejdsmarkedstilknytning siden 2000”. I figuren illustreres den strukturelle beskæftigelse ekskl. grænsearbejdere og sort arbejde. Forskellene afspejler både virkningen af reformer, men også en effekt af øget uddannelsesniveau og evt. ændrede normer mv. over perioden.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Aktuelt befinder dansk økonomi sig i en højkonjunktur, med stor efterspørgsel på arbejdskraft og meldinger om rekrutteringsudfordringer i en lang række brancher. Forhøjede renter og udsigten til høje lønstigninger forventes dog at dæmpe beskæftigelsesfremgangen og dermed presset på dansk økonomi. I 2030-fremskrivningen ventes en ”blød” landing, hvor beskæftigelsen gradvist nærmer sig det strukturelle niveau, men hvor der fortsat vil være et pres på arbejdsmarkedet i en årrække.

Det er regeringens udgangspunkt, at udfordringen med mangel på medarbejdere i de næste år så vidt muligt skal imødegås ved, at flere kommer i beskæftigelse eller går op i tid, og ikke ved fald i efterspørgslen efter arbejdskraft afledt af stigende lønomkostninger og svækkede vækstmuligheder for virksomhederne. Situationen med høj efterspørgsel frembyder et godt grundlag for at få flere ind på arbejdsmarkedet og understøtte en fortsat fremgang i økonomien.

Med et robust og sundt udgangspunkt for det danske arbejdsmarked, er der med yderligere reformer således gode forudsætninger for, at arbejdsmarkedet også frem mod 2030 kan understøtte høj velstand, høj produktivitet og høj beskæftigelse.

Reformer, der sikrer mere arbejdskraft med de rette kompetencer

Når vi ser frem mod 2030, ser vi ind i en periode, hvor relativt store årgange ventes at trække sig fra arbejdsmarkedet og blive erstattet af mindre årgange. Væksten i arbejdsstyrken vil dermed aftage samtidigt med, at den grønne omstilling vil kræve flere medarbejdere, og et stigende antal ældre øger behovet for blandt andet ældrepleje og sundhedsydelse. Det stiller krav til det danske arbejdsmarked og aktualiserer behovet for strukturelle reformer, som kan øge beskæftigelsen.

Reformerne skal sikre *mere* arbejdskraft til både den offentlige kernevelværd og til fortsat vækst i den private sektor. Samtidigt er der også behov for, at arbejdskraften har de rette *kompetencer* til at stå mål med de udfordringer og omstillinger, der venter frem mod 2030.

Regeringen har sat en ambitiøs reformdagsorden, der samlet set skal øge arbejdsudbuddet med 45.000 fuldtidspersoner frem mod 2030. Regeringen har allerede gennemført en række reformer og fremlagt udspil, som samlet set øger arbejdsudbuddet med over 19.500 fuldtidspersoner frem mod 2030, herunder reform af universitetsuddannelserne og kontanthjælpsreformen. Derudover har regeringen en række konkrete reformer på vej, som yderligere ventes at bidrage med næsten 9.500 fuldtidspersoner. Det drejer sig blandt andet om den allerede fremlagte personskattereform samt den planlagte SU-reform, jf. tabel 5.1 og nærmere i afsnit 5.2.

Tabel 5.1
Arbejdsudbudsvirkning af gennemførte og planlagte reformer og målet i 2030

	2030
Fuldtidspersoner	
Gennemførte reformer og beslutninger, herunder reform af universitetsuddannelserne og kontanthjælpsreform	19.500
Kommende reformer, herunder personskattereform og SU-reform	9.500
Ambition om øget beskæftigelse fra en ny prioritering i erhvervsstøtten	4.000
Potentiale for at øge strukturel beskæftigelse	12.000
Måltal for løft af arbejdsudbuddet i 2030	45.000

Ud over de konkrete reformer, der allerede er fremlagt eller planlægges i den kommende tid, er der en række potentialer for at øge beskæftigelsen yderligere. Der er fortsat en række grupper, som kun i ringe grad har fået fodfæste på arbejdsmarkedet. Der er blandt andet 43.000 unge, der står uden for beskæftigelse eller uddannelse. Og beskæftigelsen blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er trods en positiv udvikling fortsat tydeligt lavere end for personer med dansk oprindelse. Inden for nogle grupper af lønmodtagere er deltid udbredt eller sygefraværet højt, hvilket bidrager til, at den gennemsnitlige arbejdstid i Danmark samlet set er lav i et internationalt perspektiv. Der er også fortsat potentiale for at øge omfanget af international arbejdskraft yderligere, herunder fra andre EU-lande eller fx ved at tiltrække flere personer uden for EU med de rigtige kompetencer på erhvervsordningerne.

For de nævnte potentialer er der ofte tale om komplekse udfordringer, hvor der ikke er nogen lette løsninger. For unge eller voksne på kanten af arbejdsmarkedet, herunder mange ikke-vestlige indvandrere, vil et job ofte være vejen til et bedre og mere indholdsrigt liv eller bedre integration i det danske samfund. Samtidig vil flere i beskæftigelse yderligere styrke dansk økonomi.

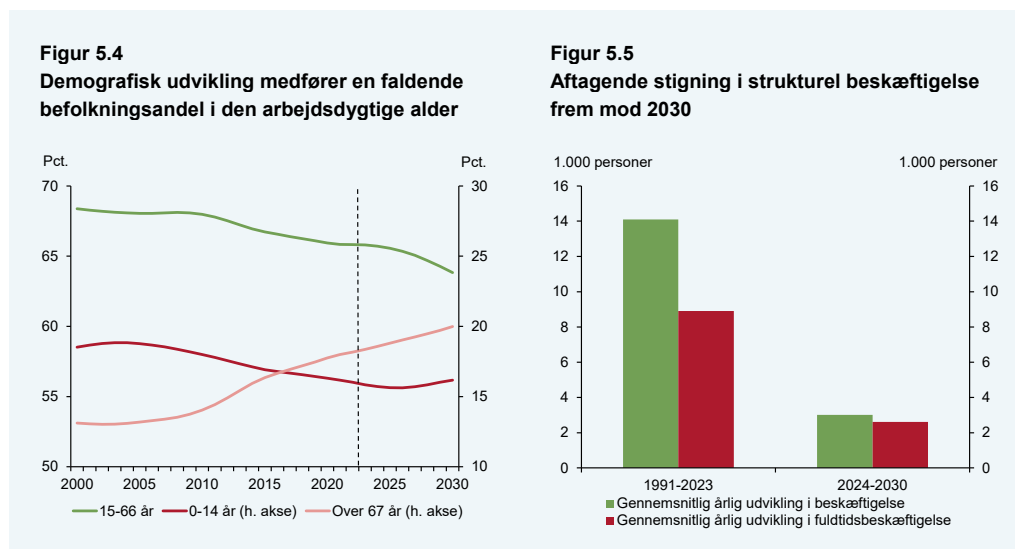
5.2 Udfordringer for fremtidens arbejdsmarked

Det danske arbejdsmarked står på et solidt fundament, men vejen mod et endnu stærkere arbejdsmarked frem mod 2030 kommer ikke af sig selv. Der er således en række udfordringer for fremtidens arbejdsmarked.

Udsigt til lavere vækst i arbejdsstyrken

Frem mod 2030 vil store årgange forlade arbejdsmarkedet, mens mindre årgange træder ind. Det betyder, at andelen af befolkningen, der er i de aldersgrupper, som er mest aktive på arbejdsmarkedet, falder i de kommende år, mens andelen af personer over 67 år stiger, *jf. figur 5.4*. Samlet set forventes antallet i alderen 15-66 år at falde med 32.000 personer frem mod 2030.

Den demografiske udvikling bidrager til, at fremgangen i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2030 vil være lav i forhold til de sidste ca. 30 år. Siden 1991 er den årlige beskæftigelse i gennemsnit steget med ca. 14.000 personer eller svarende til ca. 9.000 fuldtidspersoner årligt. Uden de af regeringens reformer, der allerede er gennemført, ville beskæftigelsen frem mod 2030 blot stige med godt 2.500 fuldtidspersoner årligt, *jf. figur 5.5*.

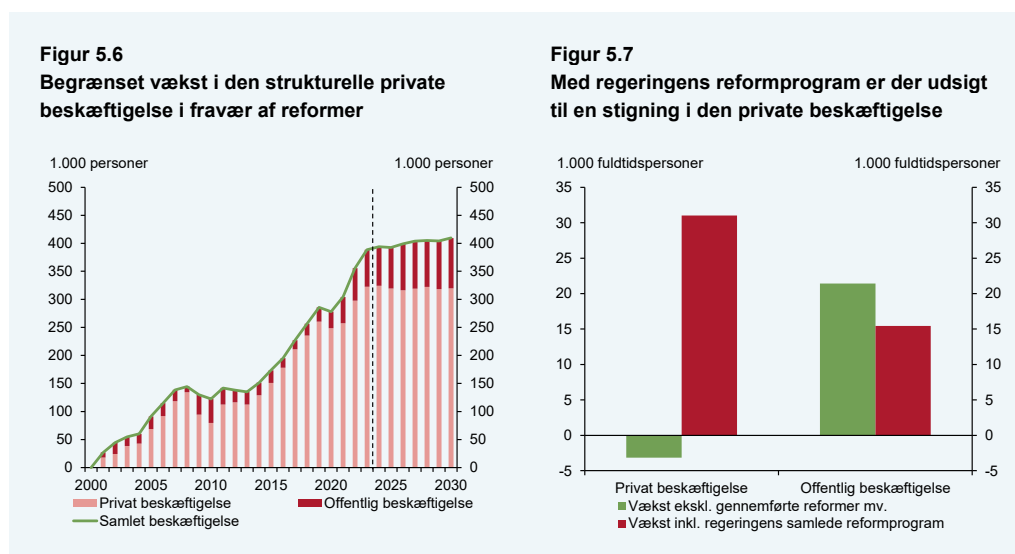


Anm.: Figur 5.4 illustrerer antallet i den arbejdsdygtige alder (15-66 år), antallet af børn i alderen 0-14 år og antallet af ældre over 67 år som andel af den samlede befolkning fra 2000 til 2030. Figur 5.5 illustrerer udviklingen i den strukturelle beskæftigelse i antal personer samt fuldtidsbeskæftigede i perioderne 1991-2023 og 2024-2030, når der ses bort fra regeringens gennemførte tiltag med arbejdsudbudsvirkninger. I opgørelsen af fuldtidsbeskæftigelsen er der taget afsæt i en arbejdstid korrigeret for midlertidige udsving ved hjælp af et Hodrick-Prescott-filter.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

I tillæg til en faldende befolkning i de mest erhvervsaktive aldre, er det også forventningen i den seneste befolkningsfremskrivning fra Danmarks Statistik og DREAM, at der vil være ca. 115.000 flere personer over 67 år i 2030 i forhold til i dag.¹ Samtidigt har samfundets ældste borgere generelt det højeste behov og dermed træk på den offentlige service, særligt i form af sundhedsydelser og ældrepleje.

Hvis den offentlige service skal følge med udviklingen i demografien, vil der derfor være behov for flere velfærdsmedarbejdere inden for navnlig sundhed og ældrepleje. Med afsæt i væksten i det offentlige forbrug ekskl. regeringens reformer mv. skønnes den *offentlige* beskæftigelse at stige med 24.000 personer frem mod 2030. I fravær af yderligere reformer, giver det alt andet lige begrænsede muligheder for vækst i den strukturelle beskæftigelse i den *private* sektor, *jf. figur 5.6.*



Anm.: Figur 5.6 viser den samlede ændring i både den strukturelle private og den offentlige beskæftigelse frem mod 2030 i forhold til 2000 ekskl. regeringens reformer mv., hvor den lodrette stiplede streg angiver fremskrivningsårene. Figur 5.7 viser udviklingen i den strukturelle private og den offentlige fuldtidsbeskæftigelse fra 2023 til 2030 ekskl. virkningen af regeringens reformer mv. samt inkl. regeringens samlede reformprogram. I begge figurer illustreres beskæftigelsen ekskl. orlov. Fremskrivningen af beskæftigelsen indregner blandt andet virkninger af øget uddannelsesstilbehøjelighed, reformer mv., herunder virkningerne af den stigende efterløns- og folkepensionsalder som led i *Velfærdsaftalen (2006)* og *Tilbageføringsreformen (2011)*. I Finansministeriets fremskrivninger beregnes udviklingen i den offentlige beskæftigelse beregningsteknisk på baggrund af den indregnede offentlige forbrugsvækst mv. Den strukturelle private beskæftigelse beregnes på baggrund heraf. I opgørelsen af fuldtidsbeskæftigelsen er der taget afsæt i en arbejdstid korrigeret for midlertidige udsving ved hjælp af et Hodrick-Prescott-filter.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse i den private sektor forventes således at falde med over 3.000 personer fra 2023 til 2030, hvis der ses bort fra virkningen af allerede gennemførte tiltag, *jf. figur 5.7.* Hvis virkningen af regeringens gennemførte og kommende reformer medregnes, er der i stedet udsigt til, at den strukturelle beskæftigelse i den private sektor vil stige med 31.000 personer fra 2023 til

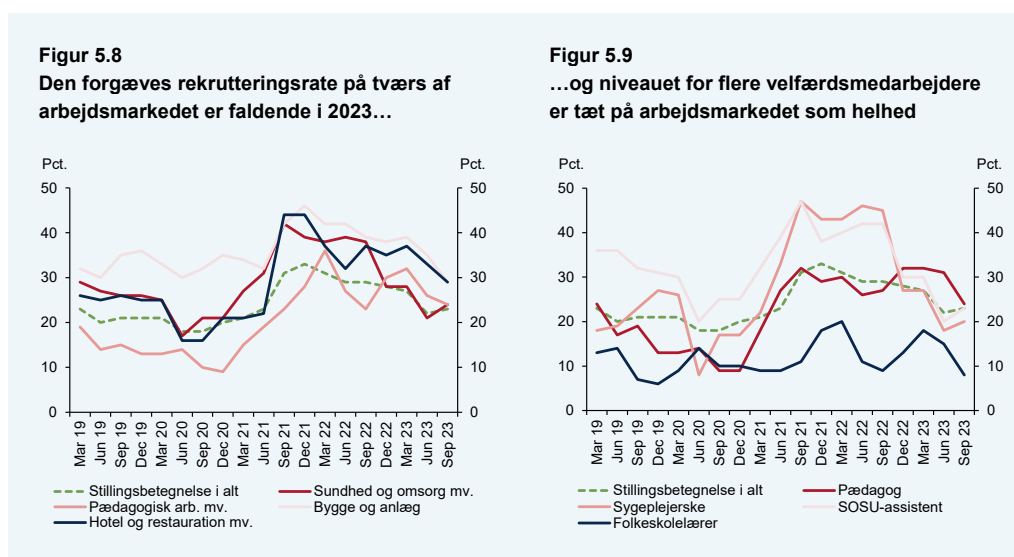
¹ Befolkningsfremskrivningen er baseret på antagelser om ind- og udvandring, fertilitet og dødelighed og er derfor også forbundet med usikkerhed. Usikkerheden er særlig stor for udviklingen i antallet af børn, som endnu ikke er født.

2030. Samtidig vil den offentlige beskæftigelse som udgangspunkt stige mindre, når der tages højde for reformprogrammet, *jf. figur 5.7*. Den mindre stigning skal ses i lyset af, at regeringen planlægger at spare på offentlig administration og udmønte dele af det finanspolitiske råderum til et lønløft til offentlige medarbejdere samt til en skattereform mv., herunder med henblik på at øge arbejdsudbuddet til rådighed for begge sektorer.

Behov for flere velfærdsmedarbejdere – både i dag og på længere sigt

Dansk økonomi befinder sig aktuelt i en højkonjunktur med pres på arbejdsmarkedet. Højkonjunktureren er også en medvirkende faktor bag de aktuelle rekrutteringsudfordringer i den offentlige sektor, ganske som det også præger den private sektor. De stærke konjunkturer medfører blandt andet større konkurrence om de velfærdsuddannede mellem den offentlige og private sektor, og på nogle områder er flere velfærdsmedarbejdere i den seneste tid skiftet fra det offentlige til det private. Mange steder i den offentlige velfærd er der udfordringer med at skaffe tilstrækkeligt med kvalificerede medarbejdere, særligt pædagoger, sygeplejersker samt social- og sundhedsassistenter og -hjælpere.

Igennem det meste af 2022 blev ca. 40 pct. af de opslåede stillinger inden for sundheds- og omsorgsområdet enten ikke besat eller besat med en medarbejder, der ikke havde de ønskede kvalifikationer, *jf. figur 5.8*. I 2023 faldt de forgæves rekrutteringsforsøg til ca. 20 pct., hvilket blandt andet også gælder for sygeplejersker og SOSU-assistenter, og hvilket nogenlunde svarer til niveauet for arbejdsmarkedet som helhed, *jf. figur 5.9*. Folkeskolelærere er fortsat den stillingsbetegnelse med den laveste forgæves rekrutteringsrate af de udvalgte grupper.



Anm.: Figur 5.8 og figur 5.9 viser den forgæves rekrutteringsrate for udvalgte stillingsbetegnelser opgjort af STAR. Forgæves rekrutteringer dækker et halvt år ved hvert opgørelsestidspunkt. Fx dækker juni 2023 jobopslag i perioden fra september 2022 til februar 2023. *Sundhed og omsorg mv.* dækker sundhed, omsorg og personlig pleje. *Pædagogisk arb. mv.* dækker pædagogisk, socialt og kirkeligt arbejde. *Hotel og restauration mv.* dækker hoteller, restauration, køkken og kantine.

Kilde: Jobsindsats og egne beregninger.

Samtidig er der indikationer på, at rekrutteringsudfordringerne på det offentlige arbejdsmarked ikke alene skyldes den aktuelle konjunktursituation, men for nogle grupper også har mere strukturel karakter. En analyse fra Finansministeriet viser ved brug af mekaniske fremskrivninger af ændringer i udbud og efterspørgsel efter velfærdsuddannede, at rekrutteringssituationen på nogle områder – særligt i forhold til pleje af ældre og pasning af børn – i fravær af tilpasninger kan blive forværret frem mod 2035 set i forhold til 2021, *jf. tabel 5.2.*

Tabel 5.2
Mekanisk fremskrivning af ændringer i udbud af og efterspørgsel efter velfærdsmedarbejdere i 2035 målt i forhold til 2021, udvalgte uddannelsesgrupper

Uddannelse	Udbud	Efterspørgsel	Ændring i udbud i forhold til efterspørgsel
SOSU-hjælper	500	11.600	-11.100
Pædagog	4.600	9.600	-5.000
SOSU-assistent	6.700	10.100	-3.400
Ernæringsassistent	-800	1.100	-1.900
Lærer	-700	400	-1.100
Fængselsbetjent mv.	200	100	100
Bioanalytiker	1.000	400	600
Radiograf	900	200	700
Jordemoder	1.600	300	1.300
Politi	2.500	500	2.100
Serviceassistent	3.100	300	2.800
Sygeplejerske	10.600	7.100	3.600
Pædagogisk assistent	5.000	1.100	3.900
Psykologi	5.100	500	4.600
Ergo- og fysioterapeut	7.900	1.800	6.000
Læge	12.400	2.100	10.300
Socialrådgiver	10.800	500	10.300

Anm.: Tabel 5.2 viser mekaniske fremskrivninger af ændring i udbud og efterspørgsel efter uddannede velfærdsmedarbejdere i 2035 målt i forhold til situationen i 2021. Resultaterne afspejler således ikke, om der fx i udgangsåret var rekrutteringsudfordringer eller knaphed på beskæftigede blandt nogle personalegrupper. Den mekaniske fremskrivning er ikke en prognose, men alene en beregning på baggrund af nuværende adfærd, personalesammensætning og en række antagelser mv. Fremskrivningen er forbundet med stor usikkerhed, og udviklingen vil afhænge af en række faktorer, som ikke nødvendigvis er medtaget. Resultaterne er angivet i antal personer, og der antages en konstant arbejdstidsfordeling i fremskrivningsårene.

Kilde: *Økonomisk Analyse: Rekruttering af velfærdsmedarbejdere nu og i fremtiden, september 2023.*

På SOSU-området peger de mekaniske fremskrivninger på, at ændringen i efterspørgslen efter medarbejdere væsentligt kan overstige ændringen i udbuddet med den relevante uddannelse. I fravær af nye indsatser eller andre tilpasninger vokser efterspørgslen efter SOSU-hjælpere og -assistenter i den mekaniske fremskrivning med 21.700 personer frem mod 2035, mens udbuddet kun stiger med

omtrent 7.200 personer. Det svarer til, at efterspørgslen vokser med knap 15.000 personer mere end udbuddet frem mod 2035, *jf. tabel 5.2.*

Ligeledes indikerer beregningerne en vanskelig rekrutteringssituation for uddannede pædagoger, hvor den forventede ændring i efterspørgslen overstiger ændringen i udbuddet med samlet ca. 5.000 personer. Det skal dog bemærkes, at fremskrivningerne af udbud og efterspørgsel efter velfærdsmedarbejdere frem mod 2035 er mekaniske og ikke en egentlig prognose, *jf. boks 5.1.*

Boks 5.1

Fremskrivningerne af udbud og efterspørgsel efter velfærdsmedarbejdere

Fremskrivningerne af udbud og efterspørgsel efter velfærdsmedarbejdere frem mod 2035 er mekaniske og kan derfor ikke bruges som en egentlig prognose. I praksis vil både efterspørgsel og udbud efter velfærdsmedarbejdere afhænge af en række øvrige faktorer – fx at efterspørgslen efter nogle grupper af velfærdsmedarbejdere kan stige enten mere eller mindre end, hvad det demografiske træk aktuelt tilsiger. Det gælder fx for fængselsbetjente mv., hvor ændringer i efterspørgslen som følge af fx belægniveau, strafsækpelsler, ændringer i kriminalitetsbilledet og åbninger af nye fængsler mv., *jf. også kapitel 4*, ikke er indregnet i fremskrivningerne.

Samtidig er fremskrivningen baseret på en antagelse om uændret uddannelsesfordeling i de enkelte brancher. Hvis andelen af velfærdsmedarbejdere, der finder arbejde i den private sektor stiger yderligere, som det fx særligt har været tilfældet for fængselsbetjente og jordemødre siden 2016, vil det øge efterspørgslen efter disse grupper ud over det forudsatte i fremskrivningen. Ligeledes har andelen af beskæftigede sygeplejersker været faldende i regionerne og i stedet stigende i den kommunale og private sektor. Om ændringer i efterspørgslen kan mødes af ændringer i udbuddet vil dermed også afhænge af, om udbuddet i samme grad søger arbejde inden for fagrelevante områder og har de specifikke kompetencer, der efterspørges.

Derudover kan optagelsesmønstret på velfærdsuddannelserne ændre sig i forhold til i dag, ligesom tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet kan udvikle sig anderledes end forudsat. Før sommer indgik regeringen, SF, Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti en *Aftale om rammerne for Reform af universitetsuddannelserne (juni 2023)*, hvor der blandt andet er aftalt at investere nye midler i de professionsrettede velfærdsuddannelser på det videregående område, for at understøtte at flere vælger disse uddannelser, samt i at løfte kvaliteten af erhvervsuddannelserne, herunder særligt på SOSU-området.

Den mekaniske fremskrivning tager desuden ikke højde for eventuel øget produktivitet i det offentlige eller initiativer, der forbedrer velfærdsuddannelserne og velfærdssektorens løn og arbejdsvilkår mv. Sidstnævnte er netop hensigten med regeringens trepartsforhandlinger med arbejdsmarkedets parter om udmøntning af en ekstraordinær ramme på 1 mia. kr. i 2024 stigende til 3 mia. kr. i 2030 til løn og arbejdsvilkår i den offentlige velfærd.

Kilde: *Økonomisk Analyse: Rekruttering af velfærdsmedarbejdere nu og i fremtiden, september 2023.*

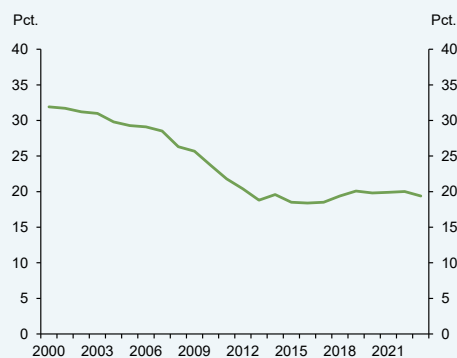
På baggrund af de fremskrevne udfordringer på længere sigt med at sikre medarbejdere i ældreplejen og på dagtilbudsområdet må det i fravær af tilpasninger forventes, at andelen med en formel uddannelse inden for de enkelte områder kan falde. Det behøver ikke at være negativt, at fleksibilitet udnyttes til at ansætte medhjælpere med en anden faglig baggrund eller nyslåede studenter med interesse for velfærdssektoren. Men hvis denne type ansættelser i højere grad bliver normen, kan fagligheden og kvaliteten af henholdsvis pleje, pasning og undervisning lide under det. Studier viser fx, at andelen

af uddannet pædagogisk personale i dagtilbud generelt har en positiv betydning for dagtilbuddenes kvalitet samt på børnenes trivsel, læring og udvikling.²

Behov for faglært arbejdskraft med de rette kompetencer

Der er behov for dygtige faglærte i både den offentlige og private sektor. Den demografiske udvikling medfører, at der vil være behov for kvalificerede faglærte som fx SOSU'er, som kan tage sig af et stigende antal ældre, *jf. ovenfor*. Samtidig vil der være behov for faglærte til den grønne omstilling.

Figur 5.10
Søgning til en erhvervsuddannelse blandt unge er lavere end de politiske ambitioner



Figur 5.11
Under 6 ud af 10, som starter på erhvervsuddannelserne, fuldfører



Anm.: Figur 5.10 viser andelen, der søgte en erhvervsuddannelse ud af alle, der søgte en ungdomsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse via den fælles tilmelding til ungdomsuddannelser i 2000-2023. Opgørelsen inkluderer kun førsteprioritetstilmeldingerne. Figur 5.11 illustrerer den forventede fuldførelsesprocent fordelt på tilgangsåret. Den angiver, hvor stor en andel af eleverne, der har tilgæet en erhvervsuddannelse, som fuldfører eller forventes at fuldføre (modelberegnet).

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets datavarehus.

Antallet af faglærte i beskæftigelsen har været faldende over en årrække, og Finansministeriets fremskrivning indikerer, at der i 2030 vil være ca. 70.000 færre faglærte end i 2022.³ Det faldende antal faglærte skal ses i lyset af, at der er relativt mange faglærte i de aldersgrupper, der ventes at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet i de kommende år, og relativt få faglærte i de unge årgange, der træder ind på arbejdsmarkedet. Det skyldes blandt andet, at søgningen til erhvervsuddannelserne direkte efter grundskolen har været lav i de seneste ti år på trods af politiske ambitioner om at øge andelen. I perioden har søgningen til erhvervsuddannelserne direkte efter 9. eller 10. klasse således været ca.

² Se blandt andet EVA (2017): Kvalitet i dagtilbud. Pointer fra forskning. Danmarks Evalueringsinstitut, Christoffersen, M.N. et al. (2014): *Daginstitutioners betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt*, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd samt Sylva, K. et al. (2010): *Early Childhood Matters. Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education Project*, Routledge Taylor & Francis Group.

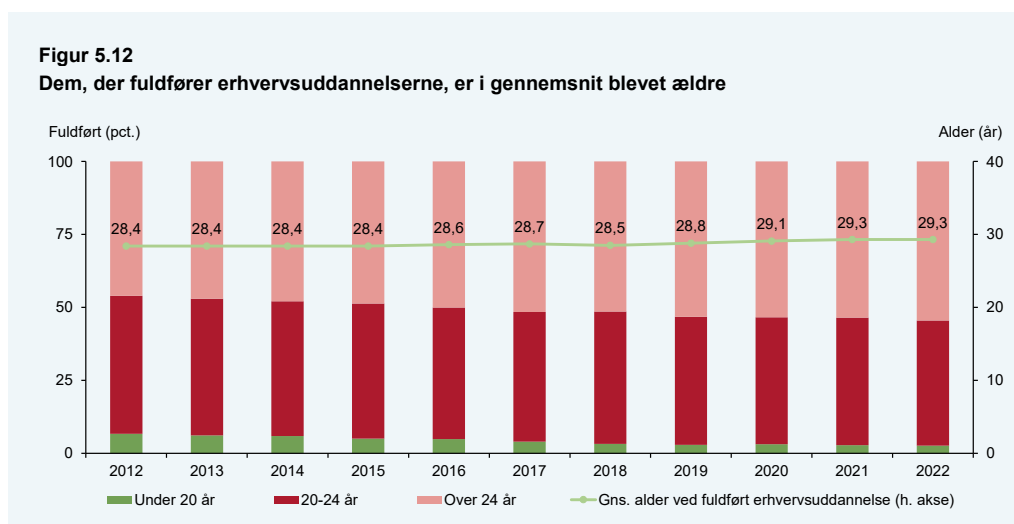
³ Udviklingen i antallet af faglærte i den strukturelle beskæftigelse (opgjort ved den højest fuldførte uddannelse) frem mod 2030 er opgjort på baggrund af Finansministeriets fremskrivning af den uddannelsesfordelte arbejdsstyrke, hvor forudsætninger for den fremtidige uddannelsesadfærd er baseret på DREAMs uddannelsesprognose 2022. I DREAMs uddannelsesprognose er virkningen af den nylige aftale om reform af universitetsuddannelserne ikke medregnet.

20 pct. af en ungdomsårgang, mens hver tredje søgte en erhvervsuddannelse direkte efter grundskolen i starten af årtusindet, *jf. figur 5.10*.

Derudover er fuldførelsesprocenten på erhvervsuddannelserne knap 60 pct., *jf. figur 5.11*. Fuldførelsesprocenten er kun steget relativt lidt over i de seneste ti år. Den manglende fremgang skal ses i lyset af en betydelig grad af frafald og omvalg på erhvervsuddannelserne, hvilket også medfører, at tidsforbruget på erhvervsuddannelserne er relativt højt.⁴

Søgningen til erhvervsuddannelserne kan bidrage til at forklare, at ca. 8.000 færre fuldførte en erhvervsuddannelse i 2022 sammenlignet med ti år tidligere. Samtidig fuldfører de nyuddannede faglærte i gennemsnit uddannelserne i en senere alder end for 10 år siden, *jf. figur 5.12*.

I 2012 var flertallet af dem, som fuldførte en erhvervsuddannelse, under 25 år, mens det omvendte billede tegnede sig i 2022. Udviklingen har medført, at de nyuddannede faglærte i gennemsnit er blevet knap ét år ældre i løbet af de seneste ti år, og erhvervsuddannelserne har i stigende grad fået karakter af voksenuddannelser. Hvis de nyuddannede faglærte i gennemsnit bliver ældre, betyder det alt andet lige, at de over et livsforløb vil bidrage mindre til den faglærte beskæftigelse.



Anm.: Figur 5.12 illustrerer fuldført erhvervsuddannelse opdelt på aldersgruppe samt gennemsnitsalder ved fuldført erhvervsuddannelse. Søjlerner viser antallet af personer, som fuldførte en erhvervsuddannelse opdelt på alder. Værdierne afspejles på den venstre akse. Kurven viser den gennemsnitlige alder for fuldført erhvervsuddannelse opgjort ekskl. personer, hvor alderen er ukendt. Værdierne afspejles på den højre akse.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Der er et stort potentiale i at styrke erhvervsuddannelserne, så flere kan få en uddannelse. Faglærte har både en højere tilknytning til arbejdsmarkedet og en højere timeløn end ufaglærte. Yderligere kan det – som tidligere nævnt – bidrage til at understøtte den grønne omstilling og til den fortsatte håndtering af den demografiske udvikling med et stigende antal ældre.

⁴ Økonomisk Analyse: Behov for 2. generationsreformer, oktober 2020.

Hvis flere fuldfører en erhvervsuddannelse i en yngre alder, kan det rumme et potentiale for flere faglærte i 2030, enten ved at flere begynder på en erhvervsuddannelse efter 9. eller 10. klasse, og/eller ved at fuldførelsesprocenten stiger. Det kan blandt andet opnås, hvis færre unge tilgår de gymnasiale uddannelser, inden de starter på erhvervsuddannelserne, og i stedet vælger erhvervsuddannelserne i umiddelbar forlængelse af grundskolen. Det kan fx ske ved, at erhvervsuddannelserne i højere grad opfattes som et attraktivt alternativ til det almene gymnasium, eller hvis de unge får bedre forudsætninger – herunder faglige og sociale – for at fuldføre erhvervsuddannelserne og derigennem kan mindske omfanget af frafald og omvalg.

Regeringen arbejder for at styrke kvaliteten af erhvervsuddannelserne og for at få flere til at søge mod erhvervsuddannelserne – i den forbindelse vil regeringen også se mod Reformkommissionens anbefalinger. Der er blandt andet afsat samlet 0,3 mia. kr. i 2024 stigende til 0,9 mia. kr. årligt fra 2030 til erhvervsuddannelsesområdet.⁵ Regeringen ønsker blandt andet at understøtte et solidt økonomisk grundlag for skolerne samt styrke erhvervsuddannelserne bredt set.

Samtidig ønsker regeringen med folkeskoleudspillet *Folkeskolens Kvalitetsprogram* at skabe en bedre balance mellem bogligt, kreativt og praktisk indhold i folkeskolen, hvilket blandt andet kan bidrage til, at flere søger ind på en erhvervsuddannelse direkte efter grundskolen.

Endelig har regeringen med finanslovsforslaget for 2024 også lagt op til at permanentgøre muligheden for at få forhøjet dagpengesats (110 pct.), mens man tager en erhvervsuddannelse inden for brancher med mangel på arbejdskraft. Muligheden gælder for personer over 30 år, som enten er ufaglært eller faglært med en forældet uddannelse.

Automatisering og nye teknologier

I de kommende år kan kunstig intelligens og andre teknologier som digitalisering og automatisering få store dele af arbejdsmarkedet til at forandre sig, og det må ventes at påvirke nærmest samtlige brancher i både den offentlige og private sektor. Den høje omstillingsevne på det danske arbejdsmarked kommer derfor fortsat til at spille en afgørende rolle.

Danmark er allerede i dag en digital frontløber, hvor både borgere, virksomheder og offentlige myndigheder i stor udstrækning anvender digitale platforme og teknologier. Hvis vi formår at udnytte den fortsatte teknologiske udvikling, kan det medføre store vækst- og produktivetsgevinster, både gennem mere effektive arbejdsgange og ved udviklingen af nye produkter og tjenester. Det gælder også i den offentlige sektor, *jf. kapitel 7*. Samtidig kan den fortsatte teknologiske udvikling bidrage til at sikre en effektiv grøn omstilling. Dog rummer teknologierne også en række risici som eksempelvis øget misinformation og misbrug, som skal håndteres for bedst muligt at kunne beskytte sammenhængskraften og den demokratiske samtale. Derudover kan øget automatisering bidrage til at fastholde og eventuelt hjemtage produktion til Danmark, hvilket kan mindske afhængigheden af tredjelande i en tid med stigende global usikkerhed.

Udviklingen af kunstig intelligens foregår med hastige skridt. Der er tale om en ny teknologi, som vi ikke kender det fulde potentiale af endnu. Umiddelbare kortlægninger peger på, at anvendelsen af

⁵ De afsatte midler stammer fra kandidatreformen (*Aftale om rammerne for Reform af universitetsuddannelserne (juni 2023)*), hvor det blev besluttet at tilføre erhvervsuddannelserne 0,3 mia. kr. årligt fra 2025 stigende til 0,4 mia. kr. fra 2030 og frem, samt fra regeringens finanslovsforslag for 2024.

kunstig intelligens vil være forbundet med store vækst- og velfærdsgevinster, men også, at udviklingen vil kræve stadigt flere kompetencer i forhold til anvendelsen og udviklingen af de nye teknologier.⁶ Udbredelsen af nye teknologier inden for fx udviklingen af ny medicin, diagnosticering, udarbejdelsen af salgsmaterialer og kontrakter og meget andet vil givetvis effektivisere brugen af arbejdskraft og dermed frigøre ressourcer til andre opgaver. Det vil blandt andet også kunne afhjælpe manglen på arbejdskraft i nogle af de jobfunktioner, hvor der i dag mangler medarbejdere.

Det er i forhold til de nye teknologier en vigtig fordel, at det danske arbejdsmarked generelt er karakteriseret ved stor omstillingsevne og et højt uddannelsesniveau. Arbejdsmarkedet har også tidligere vist sig omstillingsdygtigt ved store teknologiske omvæltninger, i de senere årtier lige fra opfindelsen af computere og robotter til udbredelsen af internettet, som har medført mange forandringer i den måde, virksomhederne organiserer deres produktion og handel på. Sideløbende med, at det har overflødiggjort eller effektiviseret mange arbejdsfunktioner, har der været vækst i andre og ofte bedre betalte, men også mere videnskrævende jobtyper. Samlet set er både den samlede beskæftigelse og velstand steget gennem mange år med teknologiske omvæltninger.

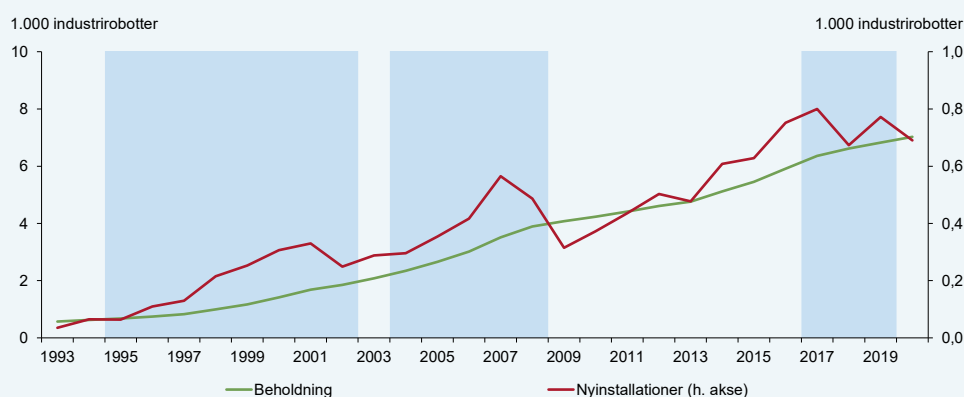
Effektivisering af jobfunktioner ved brug af kunstig intelligens kan have både positive og negative konsekvenser for den enkelte medarbejder, for nogle i form af højere produktivitet og mere spændende jobindhold, for andre ved, at dele af deres opgaver eller deres job bliver overflødiggjort. Ligesom ved tidligere teknologiske omvæltninger vil nye jobs samtidig komme til, herunder fordi øget produktivitet samtidig medfører øget velstand og dermed øget efterspørgsel. Som udgangspunkt må det forventes, at arbejdskraften på det danske arbejdsmarked også fremover vil være godt stillet i forbindelse med jobskifte som følge af den teknologiske udvikling. I den forbindelse er det afgørende, at der fortsat er gode efteruddannelsesmuligheder for lønmodtagerne, herunder også i kraft af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Som nævnt har medarbejderne på det danske arbejdsmarked også tidligere udvist stor evne til at omstille sig og gribe nye muligheder.

Tager man et konkret eksempel, peger historiske erfaringer på, at automatiseringen i industrien i Danmark ikke har været forbundet med store omkostninger for den enkelte eller for den samlede beskæftigelse, *jf. boks 5.2*.

⁶ McKinsey & Company og Innovationsfonden (2019): *An AI Nation? Harnessing the opportunity of artificial intelligence in Denmark*.

Boks 5.2**Automatisering af dansk industri og arbejdsmarkedets tilpasningsevne**

Økonomiministeriet har i en analyse fra 2023 undersøgt, hvilke konsekvenser automatisering har haft for danske lønmodtagere i industrien. Over en lang årrække er der sket en automatisering, og industrirobotter har været anvendt i danske virksomheder siden 1990'erne. I 2020 var der ca. 7.000 industrirobotter i brug, hvilket svarer til en tidobling siden starten af 1990'erne, *jf. figur 5.13*.

Figur 5.13**Siden 1990'erne er antallet af indutrirobotter i Danmark tidoblet**

Anm.: Figur 5.13 viser udviklingen i beholdningen og nyinstallationer af industrirobotter i danske virksomheder. Blåskraverede områder angiver perioder med positivt outputgab.

Kilde: International Federation of Robotics, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Analysen viser, at automatiseringen af industrien i Danmark ikke har været forbundet med en nedgang i beskæftigelsen. Resultaterne indikerer, at lønmodtagere, hvis funktioner er blevet overtaget af industrirobotter, har fundet nye job i industrien, typisk med andre opgaver. Omstillingen har ikke være forbundet med omkostninger for de pågældende lønmodtagere i form af lavere løn eller længere perioder uden beskæftigelse.

Det kan blandt andet hænge sammen med, at den danske flexicurity-model gør virksomheder og lønmodtagere godt rustet til at håndtere omstillingen på arbejdsmarkedet, som følger af øget automatisering, herunder fx at lønmodtagere må skifte jobfunktion, virksomhed eller branche. Virksomhederne i Danmark har stor frihed til at tilpasse deres medarbejderstabs størrelse og sammensætning. Der er for lønmodtagerne samtidigt gode muligheder for efter- og videreuddannelse, hvis de fremadrettet skal varetage en ny arbejdsfunktion, samt et sikkerhedsnet, som sikrer dem økonomisk understøttelse i tilfælde af kortere ledighedsperioder.

Kilde: Økonomiministeriet (2023): *Økonomisk Analyse: Robotter på det danske arbejdsmarked*.

Nye teknologiers indtog påvirker typisk ikke alle jobtyper på samme måde. Hvor den teknologiske udvikling hidtil ofte har forskudt efterspørgslen væk fra ufaglært og over mod højtuddannet og velkvalificeret arbejdskraft, er det muligt, at øget brug af kunstig intelligens især vil kunne øge effektiviteten i mange administrative funktioner. Det vil på den ene side kunne mindske efterspørgslen efter nogle typer højt kvalificeret arbejdskraft, men på den anden side også medføre nye opgaver, som kræver kvalificerede medarbejdere i forbindelse med anvendelse af teknologierne, herunder kvalitetssikring

af de resultater, som produceres med kunstig intelligens, og udvikling af nye produkter. Det kan således potentielt være andre grupper af medarbejdere, der bliver påvirket, end ved tidligere teknologiske gennembrud. Sideløbende hermed kan der være en øget efterspørgsel efter arbejdskraft inden for jobtyper, der kræver tæt personlig kontakt inden for omsorg eller service, eller hvor kreativitet og menneskelige relationer spiller en stor rolle.

For regeringen er det på den baggrund vigtigt, at uddannelserne, efteruddannelsesmulighederne og den aktive arbejdsmarkedspolitik løbende indrettes, så de bedst muligt understøtter, at medarbejderne har kompetencer til at drage nytte af den fortsatte automatisering og digitalisering, og at de, hvis arbejdsopgaver automatiseres, hurtigt kan finde ny beskæftigelse i andre stillinger, virksomheder eller brancher. Samtidig skal vi høste gevinsterne af de nye muligheder, herunder ved brug af de nye teknologier til at effektivisere arbejdsgange og afhjælpe manglen på medarbejdere i blandt andet dele af sundhedsvæsenet og understøtte, at alle på arbejdsmarkedet får gavn af fremgangen.

Regeringen vil med den kommende digitaliseringsstrategi prioritere en række tiltag, der skal udnytte de mange teknologiske muligheder ved blandt andet kunstig intelligens og effektiv anvendelse af data, som kan effektivisere opgaveløsningen i samfundet og frigøre arbejdskraft. Det skal samtidig sikres, at anvendelse, udvikling og udbredelse af teknologien sker på en etisk ansvarlig måde med mennesket og samfundets bedste i centrum.

Regeringens reformambitioner

Det er regeringens ambition at løfte den strukturelle beskæftigelse med 45.000 fuldtidspersoner frem mod 2030. Regeringen har siden den trådte til gennemført tiltag, som samlet set vil øge den strukturelle beskæftigelse med 19.500 fuldtidspersoner frem mod 2030. Det gælder blandt andet reformen af universitetsuddannelserne og afskaffelsen af store bededag som helligdag og den nylige kontant-hjælpsreform.

Regeringen vil i den kommende tid præsentere yderligere konkrete tiltag, som ventes at øge den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse med i størrelsesordenen 9.500 fuldtidspersoner – blandt andet igennem den allerede fremlagte personskattereform og gennem en SU-reform som vil øge arbejdsudbuddet frem mod 2030 og samtidig skal være med til at fremtidssikre SU-systemet og dets rolle i at fremme den sociale mobilitet, et internationalt konkurrencedygtigt uddannelsesmiljø mv., *jf. tabel 5.3.*

Tabel 5.3
Regeringens reformambitioner frem mod 2030: Virkning på strukturel beskæftigelse af gennemførte og kommende reformer

	2030
Fuldtidspersoner	
Gennemførte reformer og beslutninger	19.500
- heraf afskaffelse af store bededag som helligdag	8.500
- heraf reform af universitetsuddannelserne	4.600
- heraf styrket international rekruttering via den supplerende beløbsordning ¹⁾	4.500
- heraf tiltag på tilbagetrækningsområdet ²⁾	1.000
- heraf andre tiltag på FL23 og FFL24 ³⁾	-400
- heraf nyt kontanthjælpssystem ⁴⁾	1.000
- heraf arbejdspligt for borgere med et integrationsbehov	300
Kommende reformer (beregningsteknisk)	9.500
- heraf personskattereform ⁵⁾	5.200
- heraf SU-reform ⁶⁾	4.600
- heraf andre mindre tiltag med arbejdsudbudsvirkninger, fx grøn flyafgift ⁷⁾	-200
Ambition om øget beskæftigelse fra en ny prioritering i erhvervsstøtten	4.000
Potentiale for at øge strukturel beskæftigelse	12.000
Måltal for løft af arbejdsudbuddet i 2030	45.000

Anm.: Arbejdsudbudsvirkninger anført i tabellen er afrundet til nærmeste 100 personer.

- 1) Beskæftigelsesvirkningen af den supplerende beløbsordning, som havde virkning fra 1. april 2023, er medregnet i reformforløbet frem mod 2030. Den skønnede beskæftigelsesvirkning vil blive uddybet og dokumenteret i en kommende Økonomisk Analyse fra Finansministeriet om regneprincipper for beløbsordningerne, *jf. nærmere i afsnit 5.3.*
- 2) Regeringen ønsker at fastholde arbejdsvevnekravet i seniorpension. Den tidligere aftalte lempelse af arbejdsvevnekravet i seniorpensionsordningen fra maksimalt 15 til maksimalt 18 timer pr. uge fra 2024 og frem, *jf. Aftale om en ny ret til tidlig pension (oktober 2020)*, gennemføres dermed ikke.
- 3) Fra FL23 vedrører det forbedring af orlovsmuligheder i forbindelse med tvillingefødsler, forhøjet personfradrag for personer under 18 år og forhøjelse af loftet for indbetaling på aktiesparekonto. Fra FFL24 vedrører det permanentgørelsen af uddannelsesløft med 110 pct. dagpenge.
- 4) Opgørelsen omfatter *Aftale om Nyt kontanthjælpssystem – flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst (oktober 2023)* og *Aftale om skærpede optjeningsregler for kontanthjælp (oktober 2023)*.
- 5) I udspillet til personskattereformen indgår der en reserve til yderligere lettelse af personskatten for ½ mia. kr. Evt. arbejdsudbudsvirkninger af udmøntningen af reserven vil afhænge af de konkrete tiltag og er dermed ikke medregnet i opgørelsen. Opgørelsen af afrundet til nærmeste 100 personer.
- 6) I opgørelsen er der til illustration taget afsæt i regeringens forslag om, at det på videregående uddannelser fremover alene bliver muligt at modtage SU til normeret studietid og have en maksimal SU-klipramme på 58 klip. Muligheden for SU-slutlån udvides, *jf. regeringsgrundlaget*. Regeringens forslag til en kommende reform kan dog ende med at blive indrettet anderledes, *jf. regeringsgrundlaget*, hvor det fremgår, at det undersøges, om der er behov for at indføre udvidede dispensationsmuligheder til fx udsatte enlige forsørgere, studerende, der modtager handicaptillæg eller lignende.
- 7) Virkningen vedrører virkninger af den foreslåede grønne flyafgift og forhøjelse af den særlige pensionsydelse med 4.700 kr., som fremgår af regeringsgrundlaget.

Regeringen fremlagde med regeringsgrundlaget et oplæg til en tilbagetrækningsreform. Regeringen ønsker at skabe ro om tilbagetrækningsområdet og har lyttet til de bekymringer, der har været rejst. Derfor er det ikke længere regeringens intention at gennemføre de skitserede tiltag på tilbagetrækningsområdet i regeringsgrundlaget. Det skal være attraktivt for seniorer at blive på arbejdsmarkedet, og regeringen er positivt indstillet i forhold til at drøfte forslag, der kan øge seniorers beskæftigelse samtidig med, at vi sikrer rimelige og værdige tilbagetrækningsmuligheder.

Regeringen har foreslået en reform af personskatterne, som skal sikre, at danskerne kan beholde en større del af deres løn selv, og at det bedre kan betale sig at arbejde. Den kommende personskatte-reform skal allerede fra 2025 øge lønmodtagernes rådighedsbeløb og gøre det mere attraktivt at arbejde og yde en ekstra indsats. Regeringen vil lette beskæftigelsesfradraget for den enkelte lønmodtager, herunder særligt for enlige forsørgere. Desuden vil regeringen omlægge topskattesystemet ved at indføre en ny mellemskat. Med reformen foreslår regeringen samtidig, at dem med de allerhøjeste indkomster skal bidrage med lidt mere ved at indføre en *ekstra topskat*. Forslaget til reformen indeholder desuden også en reserve på ½ mia. kr. frem mod 2030, der kan udmøntes til socialt balancerede lettelser af personskatterne.

Skattereformen vil være et vigtigt skridt i retning af regeringens mål om at øge den strukturelle beskæftigelse frem mod 2030, og samlet set skønnes reformen at øge den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse med næsten 5.200 fuldtidspersoner i 2030, *jf. boks 5.3*.

Boks 5.3**Udspil til personskattereform *Mere attraktivt at arbejde***

Regeringens reform af personskat skal øge gevinsten ved at arbejde. Det skal både sikre, at flere kommer i arbejde i stedet for at være på offentlig forsørgelse, og at flere vælger at arbejde lidt mere, end de gør i dag. Reformen indeholder skattelettelser for i alt 6¼ mia. kr. efter tilbageløb og adfærd (2023-niveau) inkl. udmøntning af en afsat reserve på ½ mia. kr. frem mod 2030, der kan udmøntes til socialt balancerede lettelser af personskatterne.

Reformen består af tre centrale elementer:

Det almindelige beskæftigelsesfradrag forhøjes (4,8 mia. kr.)

- Det almindelige beskæftigelsesfradrag forhøjes fra 10,65 pct. til 12,75 pct.
- Samtidig forhøjes det maksimale fradrag fra 44.800 kr. til 56.200 kr. (2023-niveau).

Det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere forhøjes (0,3 mia. kr.)

- Det ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere forhøjes fra 6,25 pct. til 11,5 pct.
- Samtidig forhøjes det maksimale fradrag fra 24.400 kr. til 44.900 kr.

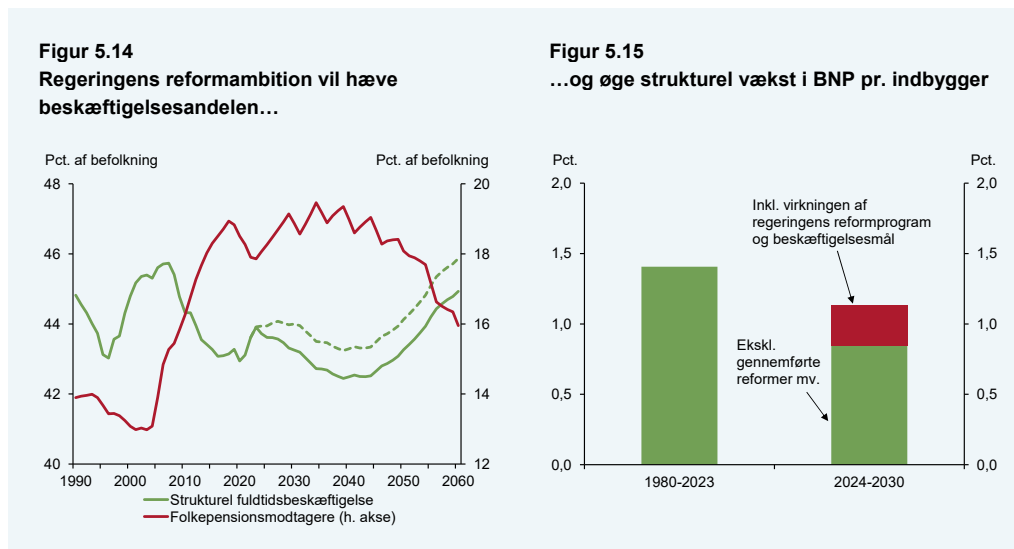
Lettelse af topskatten (1,1 mia. kr.)

- Ny mellemskat på 7,5 pct., så skattesatsen halveres for indkomst i indkomstintervallet fra 568.900 kr. op til 690.000 (svarende til 618.400-750.000 kr. før AM-bidrag)
- Ny topskat på 7,5 pct., så der fortsat betales en sats på 15 pct. af indkomst over 690.000 kr. (svarende til 750.000 kr. før AM-bidrag)
- Ekstra topskat på yderligere 5 pct., som betales af indkomst over 2,3 mio. kr. (svarende til 2,5 mio. kr. før AM-bidrag)

Personskattereformen skønnes samlet set at øge arbejdsudbuddet med 5.150 fuldtidspersoner frem mod 2030, hvoraf ¼ af virkningen kan henføres til øget arbejdstid blandt personer i beskæftigelse og ¼ til øget deltagelse blandt personer, der er uden for beskæftigelse i dag. Afhængigt af udmøntningen af reserven på ½ mia. kr. kan arbejdsudbudsvirkningen af den endelige reform være større.

Et løft i beskæftigelsen, svarende til regeringens mål om 45.000 fuldtidspersoner i 2030, vil mere end modgå den aftagende vækst i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2030, *jf. figur 5.14*. Dermed forbedres også udgangspunktet for den efterfølgende periode med udsigt til aftagende beskæftigelsesandel fra 2030 og frem til midten af århundredet.

Forøgelsen af arbejdsudbuddet med 45.000 fuldtidspersoner vil samtidig løfte væksten i strukturelt BNP pr. indbygger med 0,3 pct.-point om året (fra godt 0,8 pct. til ca. 1,1 pct. pr. år), *jf. figur 5.15*. Det svarer til en forøgelse af BNP på 54 mia. kr. (2023-niveau) i 2030.



Anm.: Figur 5.14 viser den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse og antallet af folkepensionister som andel af den samlede befolkning fra 1990 til 2060. Den stiplede linje i figuren viser udviklingen i den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse under forudsætning af, at regeringens mål om 45.000 flere fuldtidsbeskæftigede i 2030 implementeres. I opgørelsen af fuldtidsbeskæftigelsen er der taget afsæt i en arbejdstid korrigeret for midlertidige udsving ved hjælp af et Hodrick-Prescott-filter. Figur 5.15 viser den gennemsnitlige vækst i BNP pr. indbygger i perioderne 1980-2023 og 2024-2030, hvor væksten i 2024-2030 er opgjort ekskl. og inkl. regeringens samlede reformprogram, herunder regeringens mål om 45.000 flere fuldtidsbeskæftigede i 2030.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

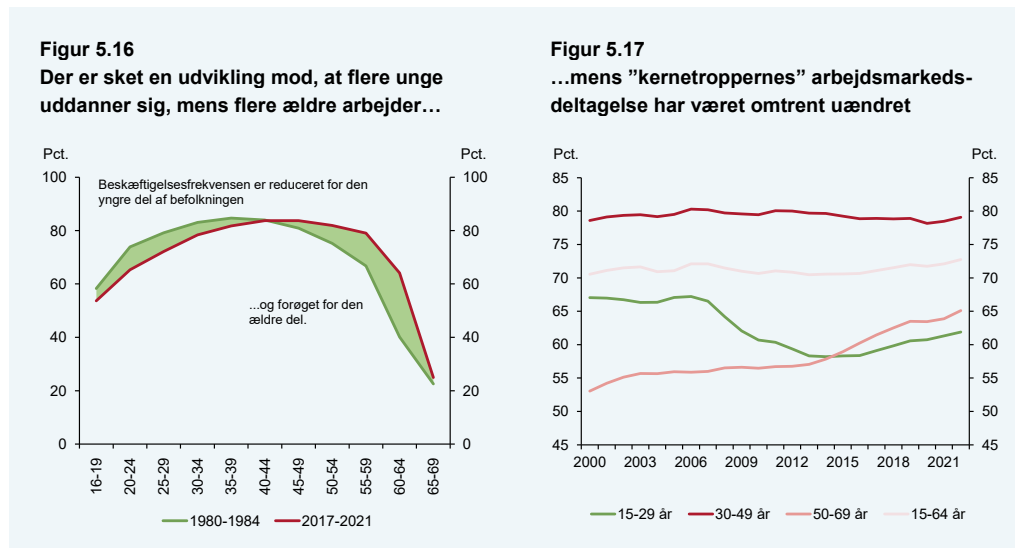
5.3 Reformarbejdet fortsætter – potentialer for øget beskæftigelse

Ud over de konkrete gennemførte og planlagte reformer er der fortsat en række potentialer for at styrke beskæftigelsen. Det gælder blandt andet unge, der hverken er i job eller uddannelse samt personer, der i lang tid har stået uden for arbejdsfællesskabet, herunder ikke mindst ikke-vestlige indvandrere. Når flere bliver en del af arbejdsfællesskabet, giver det både større økonomisk frihed og livsindhold for den enkelte, og samtidig vil det bidrage til at løse de udfordringer, samfundet står over for.

Udviklingen i beskæftigelsen og borgere på kanten

Den strukturelle beskæftigelse har som nævnt været stigende gennem en længere årrække. Det dækker blandt andet over en forskellig udvikling på tværs af aldersgrupper. Sammenlignet med starten af 1980'erne er der i dag flere unge, der er under uddannelse, hvilket isoleret set reducerer beskæftigelsen i ungdomsårene. Omvendt arbejder flere ældre mere, og de bliver længere på arbejdsmarkedet blandt andet som følge af de gennemførte forhøjelser af aldersgrænserne for efterløn og folkepension samt stigende uddannelsesniveau og helbred, *jf. figur 5.16*. Mens der således har været et stort fald i beskæftigelsesfrekvensen blandt unge, og en stor stigning blandt over 50-årige, er den strukturelle beskæftigelsesfrekvens kun steget en anelse for aldersgruppen 30-49 år siden 2000, *jf.*

figur 5.17. Det hænger til dels sammen med en højere andel af (ikke-vestlige) indvandrere i befolkningen og flere på førtidspension, men er også udtryk for, at gennemførte reformer især har øget beskæftigelsen for over 50-årige og reduceret ledigheden for unge og ældre.



Anm.: Figur 5.16 viser beskæftigelsesfrekvenser fordelt på aldersgrupper i 1980-1984 samt 2017-2021. Figur 5.17 viser udviklingen i strukturelle beskæftigelsesfrekvenser fordelt på aldersgrupper i perioden 2000-2022.

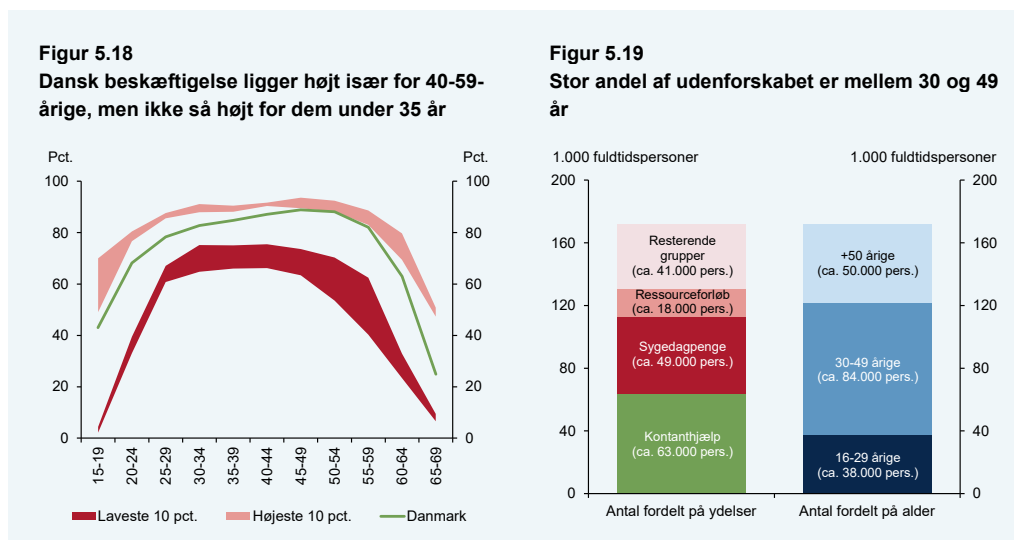
Kilde: Danmarks Statistik, 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Når beskæftigelsesfrekvenserne i Danmark for forskellige aldersgrupper sammenlignes med de øvrige lande i OECD – både de lande, som ligger henholdsvis højest og lavest på beskæftigelsesfrekvenser i de forskellige aldersgrupper – fremgår det, at frekvenserne generelt ligger højt i Danmark, men ikke tæt på de højeste niveauer for fx de 20-35-årige, jf. figur 5.18. Det afspejler, at mange unge er under uddannelse, og at uddannelserne færdiggøres i en relativt sen alder sammenlignet med mange andre lande.

Regeringen har siden sin tiltræden gennemført reformer, der vil bidrage til at øge beskæftigelsesfrekvensen for den yngre del af befolkningen. Med *Aftale om rammerne for Reform af universitetsuddannelserne i Danmark (juni 2023)* mellem regeringen og et bredt flertal i Folketinget er der skabt nye veje og muligheder for universitetsstuderende. Reformen indebærer blandt andet, at en del kandidatstuderende skal optages på henholdsvis kandidatuddannelser på 1¼ studieår samt erhvervs kandidatuddannelser, hvor de studerende arbejder og uddanner sig parallelt. Derudover indebærer reformen en begrænsning af adgangen til de akademiske bacheloruddannelser, hvilket forventes at bidrage til øget tilgang til erhvervsakademi- og professionsbacheloruddannelserne samt en ændring af tidspunktet for studiestart. Reformen medfører, at flere studerende tidligere vil træde ind på arbejdsmarkedet. Den planlagte SU-reform forventes ligeledes at øge beskæftigelsesfrekvensen for de unge.

Beskæftigelsen blandt seniorer har været stigende over en længere årrække. Sammenligningen med OECD-landene viser dog, at der trods fremgang de seneste år fortsat er et potentiale for øget arbejdsmarkedsdeltagelse blandt ældre. Regeringen vil derfor arbejde for, at flere seniorer kan og vil

blive længere på arbejdsmarkedet. Det handler blandt andet om, at det skal være attraktivt for seniorer at blive på arbejdsmarkedet og om at fjerne barrierer, der holder seniorer væk fra at komme i job.



Anm.: Figur 5.18 viser beskæftigelsesfrekvenser fordelt på aldersgrupper i 2022 for Danmark samt henholdsvis højeste og laveste 10 pct. blandt OECD-lande. Figur 5.19 viser "udenforskabet" i 2022 fordelt på ydelsesgrupper og alder. Udenforskabet⁷ er her opgjort som personer i alderen 16-64 år, der har modtaget en eller flere offentlige indkomsterstøttende ydelser i 80 pct. af tiden i et kalenderår. Ydelserne i opgørelsen omfatter dagpenge, feriedagpenge, sygedagpenge, kontanthjælpslignende ydelser (inkl. integrationsydelse og uddannelseshjælp), forrevalidering, revalidering, ledighedsydelse, ressourceforløb og jobafklaringsforløb. Opgørelsen omfatter både perioder med passiv modtagelse og aktive foranstaltninger. Personer visiteret til fleksjob, men som modtager ledighedsydelse, indgår i opgørelsen, mens personer, der er i fleksjob, ikke indgår.

Kilde: Danmarks Statistik, OECD og egne beregninger.

På trods af en generel høj beskæftigelse, er der fortsat en stor gruppe af borgere, som ikke er en del af arbejdsmarkedet og som vedbliver på ydelser, der er tiltænkt som midlertidige. Det er en gruppe af borgere, som kan betegnes "udenforskabet". Opgørelsen af udenforskabet er ikke entydig, men opgøres her som borgere, der modtager midlertidige ydelser i mindst 80 pct. af et år.⁷

Gruppen af borgere i udenforskabet var i 2022 på ca. 170.000 personer, og en stor del af gruppen er netop i alderen 30-49 år, jf. figur 5.19. Ikke-vestlige indvandrere, og især indvandrere fra MENAP-landene (Mellemøsten, Nordafrika, Afghanistan, Pakistan og Tyrkiet), er overrepræsenteret i udenforskabet.

Borgere i udenforskabet kan have mange forskellige problemer på samme tid, og opgaven med at få flere af disse borgere ind i arbejdsfællesskabet er dermed ikke lige til. Regeringen vil arbejde for, at borgere på kanten af arbejdsmarkedet hjælpes i beskæftigelse. Det kan potentielt kræve andre typer

⁷ Personer, der er tilkendt førtidspension eller fleksjob, er ikke inkluderet i det viste "udenforskab", da førtidspension og fleksjob er permanente ydelser, der gives til borgere med nedsat arbejdsevne. Personer, der er visiteret til et fleksjob, men som er på ledighedsydelse, indgår i opgørelsen af udenforskabet. Betegnelsen udenforskabet bruges her specifikt i forhold til arbejdsmarkedet, men ellers anvendes udtrykket ofte mere bredt om borgere, der ikke føler sig som del af, eller sat uden for, samfundets fællesskaber, herunder lokale fællesskaber og foreninger, offentlige tilbud mv.

af reformer, end de, der hidtil er gennemført og forsøgt. Indsatser kan potentielt handle om både positive økonomiske incitamer, opkvalificeringsmuligheder, aktive indsatser og et rummeligt arbejdsmarked, samt at vi bliver bedre til at investere i forebyggende indsatser og behandling.

Regeringen ønsker at nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen. Der er således nedsat en *Ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats*, der skal gentænke beskæftigelsesindsatsen, sætte borgeren i centrum og give frihed til både sagsbehandlere og ledige, *jf. boks 5.4*.

Boks 5.4

Nytænkning af beskæftigelsesindsatsen

Regeringen vil nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen og sætte den enkelte borger i centrum. Der skal gives frihed til dem, der kan selv, uden at gå på kompromis med jobfokus. Det skal blandt andet ske ved at nedlægge jobcentrene. Regeringen har derfor nedsat en ekspertgruppe, som skal komme med anbefalinger til en reform af beskæftigelsesindsatsen med fokus på større frihed, forenkling og værdighed. Forslagene må ikke samlet svække den strukturelle beskæftigelse. Ekspertgruppen skal afrapportere i juni 2024.

I sit arbejde skal ekspertgruppen anviser, hvordan udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats målrettes og prioriteres, så der samlet set frigøres 3 mia. kr. i 2030. Målet med fremtidens beskæftigelsesindsats skal være større frihed for både borgere og kommuner, og fokus på indsatser, der hjælper og tilskynder den enkelte tættere på job.

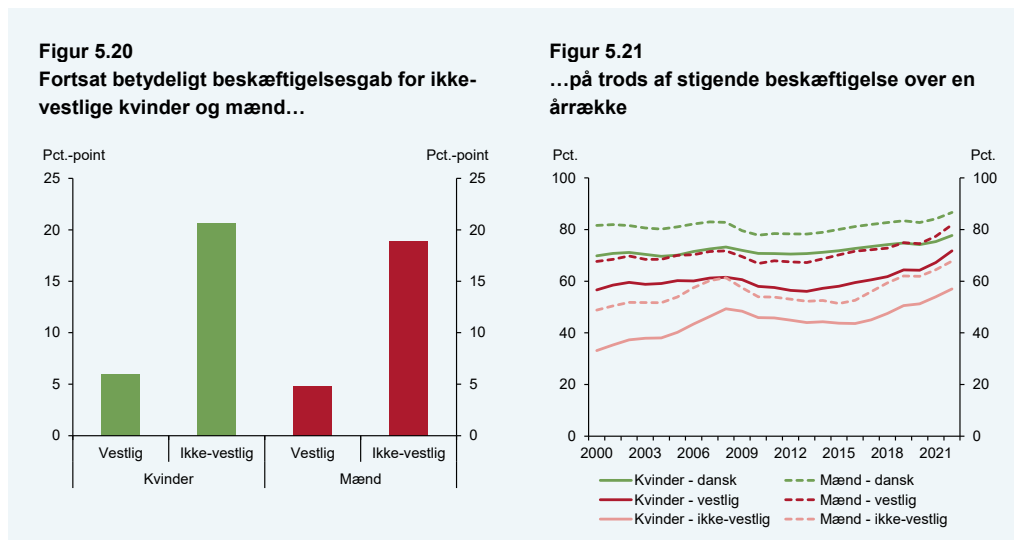
Beskæftigelsesindsatsen skal desuden i højere grad prioritere borgere, der har større udfordringer med at finde et job. For dem ønsker regeringen en mere værdig beskæftigelsesindsats. Der skal findes den rette balance mellem en aktiv beskæftigelsesindsats bygget op om ret og pligt, men hvor indsatsen i højere grad bygger på værdighed og ordentlighed. Der er for mange negative historier om uværdig behandling af syge og udsatte borgere, som aktiveres, uden at det hjælper dem tættere på et job. For mange borgere kommer i dag i klemme i et uforståeligt og komplekst system. Der skal derfor tænkes nyt og ses på indsatserne for de borgere, der er på kanten af arbejdsmarkedet. Derfor ønsker regeringen blandt andet, at de mest udsatte fremover skal helt ud af beskæftigelsesystemet.

Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats har som led i dets igangværende arbejde foretaget en indledende analyse af udviklingen i befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder særligt med fokus på personer uden job og uddannelse fra 1980'erne til i dag. Analysen viser, at den gennemsnitlige ledighed for befolkningen i den erhvervsaktive alder fra 18 til 64 år faldt fra godt 9 pct. af arbejdsstyrken i 1980-1994 til knap 4 pct. i perioden 2006-2020. Faldet i ledigheden er dog ikke en til en blevet omsat til højere beskæftigelse eller uddannelsesomfang. Der er således sket en stigning i andelen af personer, der enten er selvforsørgende eller på ydelser længere væk fra arbejdsmarkedet og som potentielt vil kunne bringes tættere på arbejdsmarkedet.¹

1) Det bemærkes dog, at udviklingen i beskæftigelsen fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) generelt har vist en lavere stigning i beskæftigelsen fra 1980'erne til i dag end fx nationalregnskabet, ligesom tidsserien tilbage til 1980'erne er forbundet med flere databrud.

Arbejdsmarkedsdeltagelse blandt ikke-vestlige indvandrere

Ses der bredt på gruppen af ikke-vestlige indvandrere er arbejdsmarkedsdeltagelsen lav set i forhold til personer med dansk herkomst, *jf. figur 5.20*. Beskæftigelsesfrekvensen for både kvinder og mænd med ikke-vestlig baggrund er dog steget over en årrække, *jf. figur 5.21*. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med gennemførte reformer, at der er færre nytilkomne blandt flygtninge og familiesammenførte, og at det kraftige opsving i beskæftigelsen i de seneste år har hjulpet flere ind på arbejdsmarkedet.



Anm.: Figur 5.20 illustrerer beskæftigelsesgab (forskel i beskæftigelsesfrekvens) i 2022 mellem henholdsvis kvinder og mænd med dansk herkomst og kvinder og mænd med både vestlig og ikke-vestlig baggrund. Figur 5.21 illustrerer beskæftigelsesfrekvenser for kvinder og mænd fordelt på herkomst (henholdsvis dansk herkomst, vestlig baggrund og ikke-vestlig baggrund) fra 2000 til 2022.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Ikke-vestlige indvandrere er en sammensat gruppe. Nogle er kommet til landet for at arbejde og har gode jobmuligheder, mens andre er kommet af andre årsager, fx som flygtninge, familiesammenførte til flygtninge eller andre familiesammenførte, og har ikke i samme omfang fået en tilknytning til arbejdsmarkedet. Den lavere beskæftigelsesfrekvens for gruppen som helhed dækker over sammensætningseffekter, der i et vist omfang kan forklares af forskelle i baggrundskarakteristika til personer med dansk oprindelse, herunder forskelle i uddannelsesniveau. Beskæftigelsesgabets størrelse er størst for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge (25 pct.-point) mod 17 pct.-point for ikke-vestlige indvandrere set under et. Beskæftigelsesgabets størrelse for kvinder med opholdsgrundlag som flygtning eller familiesammenført til flygtning, hvor beskæftigelsesgabets størrelse er 27 pct.-point, når man ser bort fra førtidspensionister og personer i uddannelse. Det reduceres til 18 pct.-point, når der tages højde for baggrundskarakteristika, men gruppen er stadig den, der har det største beskæftigelsesgab, jf. *Økonomisk Analyse: Beskæftigelsesgab for flygtninge og familiesammenførte, november 2023*.

Regeringen vil arbejde for at få flere ikke-vestlige indvandrere i arbejde. For hver pct.-point ikke-vestlige indvandreres beskæftigelsesfrekvens øges, skønnes det at ville bidrage til en forbedring af gruppens samlede nettobidrag med ca. 0,9 mia. kr. (2023-niveau). Regeringen har blandt andet indført en ny arbejdspligt for borgere i kontanthjælpssystemet med et integrationsbehov, jf. boks 5.5. Regeringen har samtidig sat som mål i regeringsgrundlaget, at forskellen mellem ikke-vestlige indvandrere i arbejde og danskere i arbejde i løbet af de næste ti år skal reduceres markant. Det handler grundlæggende om, at vi som samfund skal stille krav til indvandrere og flygtninge, mens de er i Danmark. Flere skal bidrage til fællesskabet og være selvforsørgende – det gavner fællesskabet såvel som den enkelte.

Boks 5.5**Aftale om et nyt kontanthjælpsystem og en ny arbejdspligt**

Der blev i oktober 2023 indgået tre aftaler på kontanthjælpsområdet. *Aftale om Nyt kontanthjælpsystem – flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst (oktober 2023)* mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti, Konservative Folkeparti og Radikale Venstre forenkler kontanthjælpsystemet og erstatter de nuværende ydelser med én ydelse, med tre satsniveauer: Mindstesats (erstatte den nuværende SHO-sats), grundsats og forhøjet sats, som skal gøre systemet mere gennemskueligt. Desuden sikres en tydelig økonomisk gevinst ved at tage et arbejde med blandt andet indførelse af et lempeligere indkomstfradrag og et boligstøtteloft. Der er desuden fokus på, at flere børn løftes ud af lavindkomstgruppen og får mulighed for et aktivt fritidsliv.

Aftale om skærpede optjeningsregler for kontanthjælp (oktober 2023) mellem regeringen, Liberal Alliance, Danmarksdemokraterne og Konservative Folkeparti fremrykker det nuværende beskæftigelseskrav, så det også gælder for personer, som er kommet til landet før 2008. Det vil sige, at alle indrejste skal opfylde et krav om ophold i riget i 9 af de seneste 10 år og et krav om fuldtidsbeskæftigelse i mindst 2,5 år inden for de seneste 10 år for at kunne modtage de højere ydelser. Det medfører, at ca. 10.000 fuldtidspersoner flyttes fra kontant- og uddannelseshjælp til mindstesats.

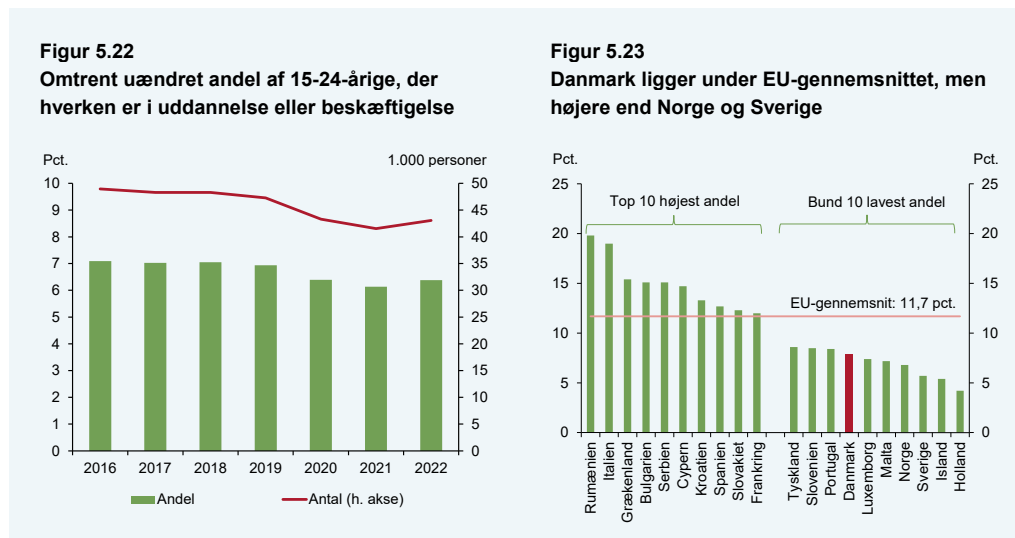
Endelig bliver modtagere af den nye mindstesats (tidligere SHO-ydelse) med *Aftale om en ny arbejdspligt med klare krav til borgere i kontanthjælpsystemet som ikke opfylder optjeningsreglerne (oktober 2023)* mellem regeringen, Danmarksdemokraterne og Dansk Folkeparti omfattet af den nye arbejdspligt, der som udgangspunkt stiller krav om 37 timers ugentlig deltagelse i eksempelvis nyttejobs, virksomhedspraktik mv., herunder for ledige borgere med integrationsbehov der har været i landet i mange år.

De tre aftaler forventes samlet set at øge arbejdsudbuddet med 1.300 fuldtidspersoner i 2030.

Fortsat stor gruppe af unge, der ikke er i uddannelse eller beskæftigelse

De seneste tal fra 2022 viser, at der er ca. 43.000 unge mellem 15 og 24 år, der hverken er i uddannelse eller har beskæftigelse i mere end ca. 18 timer pr. uge. Det svarer til en andel på ca. 6,4 pct., og det er en andel, der har været relativt stabil siden 2016, *jf. figur 5.22*.

Der har siden 2017 været en politisk målsætning om, at andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse skal nedbringes til 3,5 pct. I et internationalt perspektiv ligger Danmark relativt lavt målt på andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse, *jf. figur 5.23*. Således er andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse betydeligt lavere i Danmark end EU-gennemsnittet, men den er højere end i fx Norge og Sverige. Det er dermed et potentiale for at nedbringe gruppens størrelse, hvis det lykkes at gøre det lige så godt som de to nabolande.



Anm.: Figur 5.22 viser udviklingen i antallet og andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse fra 2016 til 2022. Unge i gruppen uden uddannelse eller beskæftigelse defineres som 15-24-årige, der pr. 1. oktober ikke er i gang med en uddannelse, ikke har fuldført en ungdomsuddannelse eller uddannelse på højere niveau, har en beskæftigelsesgrad svarende til mindre end ca. 18 timers lønmodtagerbeskæftigelse i ugen omkring d. 1. oktober, har været tilmeldt en dansk grundskole i 8., 9. eller 10. klasse og ikke modtager førtidspension, efterløn, SU eller overgangsydelse. Figur 5.23 viser andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse på tværs af europæiske lande i 2022. I internationale sammenligninger benyttes en opgørelse af unge uden uddannelse eller beskæftigelse kaldet NEET (Not in Education, Employment or Training), der afviger lidt fra den danske opgørelsesmetode. Derfor afviger andel i figur 5.23 fra den viste i figur 5.22. I EU-gennemsnittet er der taget højde for forskelle i befolkningsstørrelse på tværs af lande.

Kilde: Danmarks Statistik, Eurostat og egne beregninger.

Gruppen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse er en meget sammensat gruppe af unge mennesker, hvor afstanden til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet varierer meget. En stor del af de unge uden uddannelse eller beskæftigelse har personlige eller sociale udfordringer (fx psykisk sygdom, funktionsnedsættelser mv.) eller mangler faglige kompetencer, mens andre har en tilknytning til arbejdsmarkedet i form af få timers beskæftigelse⁸ eller har påbegyndte uddannelser bag sig. Nogle af de unge står kun midlertidigt uden for uddannelses- og arbejdsfællesskabet, mens andre har brug for indsats, der måske i første omgang ikke peger direkte mod uddannelse eller beskæftigelse, men som kan understøtte en retning derhen.

Regeringen ønsker at samle alle ansvarlige kræfter i samfundet om at finde nye veje og løsninger, der reelt kan hjælpe de unge, der i dag hverken er i gang med en uddannelse eller er i arbejde, ind på et nyt spor. Løsningerne skal blandt andet findes ved, at de unge får bedre mulighed for at være en del af samfundets forpligtende fællesskaber. Det er særskilt vigtigt for regeringen, at ingen unge efterlades uden fremtidsperspektiv. Regeringen vil samtidig arbejde for, at unge mennesker får bedre mulighed for at tage et fritidsjob og derigennem oplever at være på en arbejdsplads med alle de erfaringer, det giver.

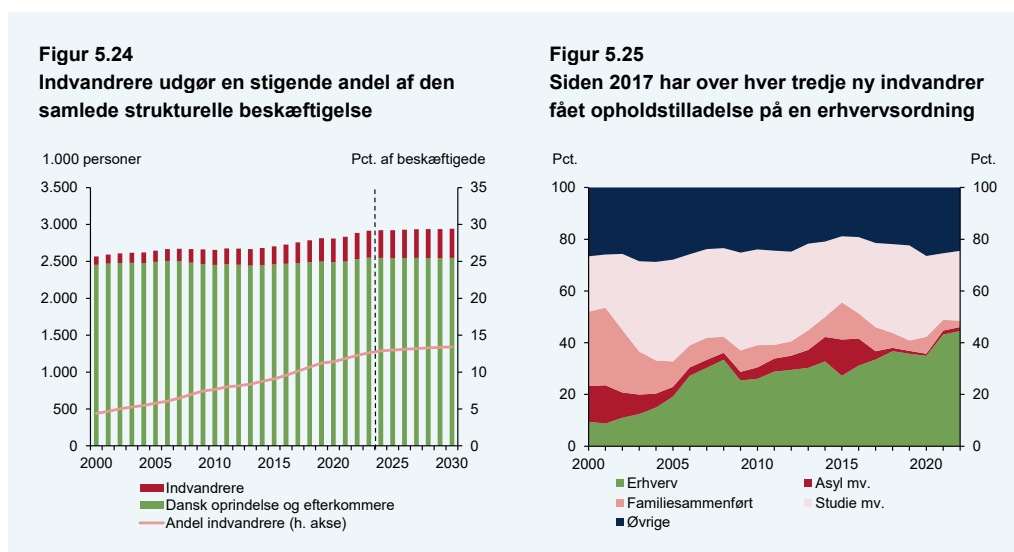
⁸ Unge med op til ca. 18 timers beskæftigelse om ugen indgår i gruppen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse.

International arbejdskraft kan bidrage til flere kvalificerede medarbejdere

Når det går godt i dansk økonomi, og der efterspørges mere arbejdskraft, bliver der også rekrutteret uden for landets grænser. I løbet af de seneste 20 år er der kommet mere international arbejdskraft til Danmark. Således udgør indvandrere i 2023 omtrent 13 pct. af den samlede beskæftigelse, hvilket er en stigning fra ca. 5 pct. i 2000, *jf. figur 5.24*. Ca. halvdelen af de beskæftigede indvandrere kommer fra EU/EØS og andre vestlige lande, og andelen har været stort set konstant over perioden.

Over de sidste 10 år er der særligt kommet flere indvandrere med erhverv som opholdsgrundlag til Danmark. Den årlige tilgang er over perioden fordoblet til omtrent 32.000 nye erhvervsopholdstilladelser i 2022 og har siden 2017 udgjort mere end hver tredje nytilkommen indvandrer, *jf. figur 5.25*. Erhvervsophold dækker både over beløbsordningen, fast track-ordningen for certificerede virksomheder, positivlisterne over erhverv med mangel på højt kvalificeret og faglært arbejdskraft, forskerordningen mv. Ordningerne er generelt målrettet international arbejdskraft uden for EU, mens arbejdskraften inden for EU/EØS kan bevæge sig frit, herunder efter hvor løn- og arbejdsforhold er bedst.

Den andenstørste gruppe af nytilkomne indvandrere har i mange år bestået af studerende, som udgør omkring hver fjerde ny opholdstilladelse i 2022. Indvandringen af flygtninge og familiesammenførte er derimod faldet over en årrække, både siden konflikten i Syrien i 2014-2015 og mere grundlæggende som følge af en række politisk besluttede stramninger på udlændingeområdet.



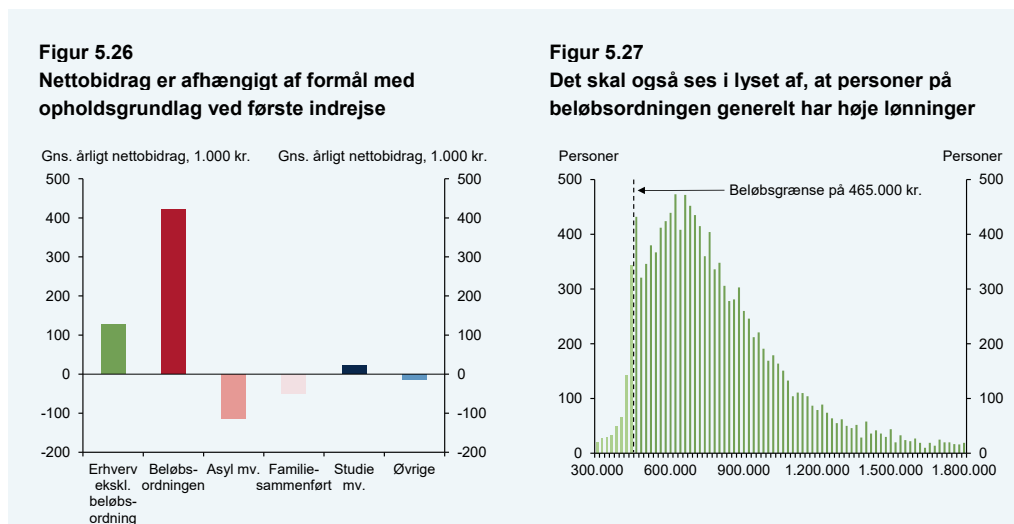
Anm.: Figur 5.24 viser den strukturelle beskæftigelse opdelt på henholdsvis dansk oprindelse og efterkommere og indvandrere samt indvandrere som andel af den strukturelle beskæftigelse. Figur 5.25 viser nyankomne indvandrere i hvert år fordelt på opholdsgrundlag ekskl. ophold på særlov for fordrevne Ukrainere, der i 2022 udgjorde knap 32.000 personer. Det bemærkes, at erhverv også inkluderer EU-borgere, der er indvandret med henblik på erhverv, hvilket ikke er betinget af et jobtilbud i Danmark.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 samt Danmarks Statistik og egne beregninger.

Indvandrere, som får deres første opholdsgrundlag på en erhvervsordning eller til studie, er generelt forbundet med et positivt nettobidrag til de offentlige finanser i Danmark, *jf. figur 5.26*. Særligt personer med erhverv som første opholdsgrundlag har typisk en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet og

bidrager med skatteindtægter, samtidig med at udgifter til indkomstoverførsler og offentligt forbrug (såsom uddannelse og sundhed) er lave. Set under ét er indvandrere i gennemsnit forbundet med et positivt nettobidrag på ca. 6.000 kr. pr. person årligt. Det dækker over, at ikke-vestlige indvandrere i gennemsnit er forbundet med en nettoudgift på 36.000 kr. pr. person årligt, mens vestlige indvandrere i gennemsnit er forbundet med et nettobidrag på 62.000 kr. pr. person årligt.⁹

Personer på beløbsordningen er i gennemsnit store bidragsydere til de offentlige finanser med et årligt nettobidrag på over 400.000 kr. pr. person. Det skal ses i sammenhæng med, at opholdstilladelsen er betinget af en skattepligtig løn over beløbsgrænsen, som i 2023 var 465.000 kr. årligt, og et typisk lavt træk på offentlige indkomstoverførsler og offentlige ydelser. Ser man på de årlige indkomster for personer på beløbsordningen i 2022, er lønningerne samtidig relativt høje, jf. figur 5.27. I de positive nettobidrag blandt personer på erhvervsordninger er der ikke taget højde for eventuel medregsende familie, som kan udgøre en nettoudgift til de offentlige finanser.¹⁰ Det afhænger blandt andet af, om deres partner er i beskæftigelse. Det bemærkes også, at personer på erhvervsordninger og tilhørende familiemedlemmer som udgangspunkt ikke modtager offentlige ydelser.



Anm.: Figur 5.26 viser det gennemsnitlige nettobidrag for indvandrere i 2019 (opregnet til 2023-niveau) fordelt på første opholdsgrundlag. Figur 5.27 viser fordelingen i årsløn i 2022 for personer, der har fået opholdstilladelse på beløbsordningen efter 1. juni 2016. Figuren viser ikke indkomster under 0,3 mio. kr. og over 1,8 mio. kr.

Årslønnen inkluderer lønindkomst inkl. AM-bidrag og AM-pligtige personalegoder (smalt lønbegreb), ATP og indbetalinger til arbejdsmarkedspension opregnet til årsniveau. Øvrige personalegoder indgår ikke i opgørelsen.

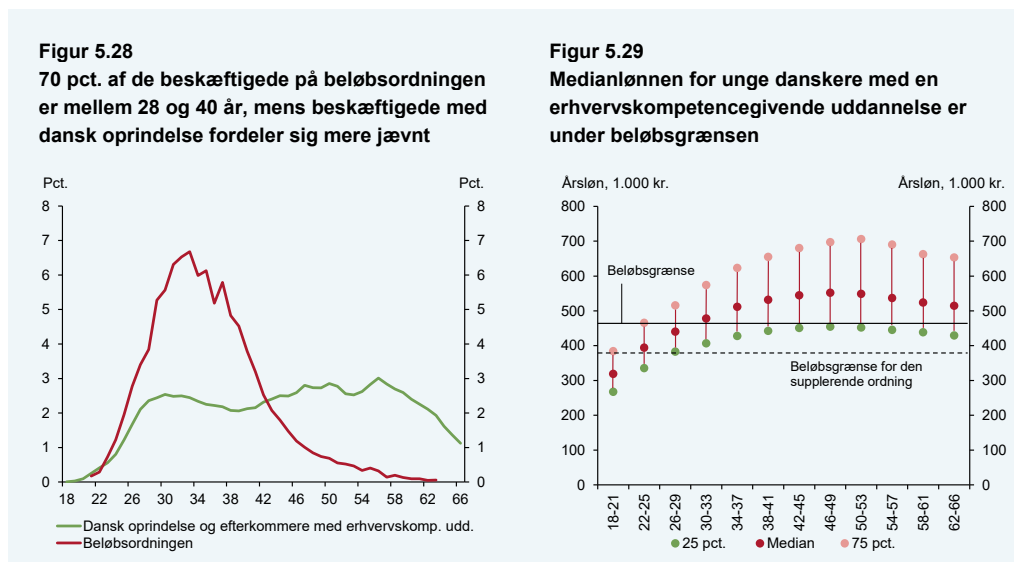
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ses der på alderssammensætningen for personer på beløbsordningen er langt hoveddelen i aldersgruppen 28-40 år, jf. figur 5.28. Til sammenligning fordeler beskæftigede med dansk oprindelse sig mere jævnt over aldersgrupperne fra 28 år og op, når personer under uddannelse ikke medtages, da disse typisk er deltidsbeskæftigede. Aldersspredningen skal givetvis ses i sammenhæng med, at det

⁹ Økonomisk Analyse: Indvanderers nettobidrag til de offentlige finanser i 2019 - revideret version, september 2023 (opregnet til 2023-niveau).

¹⁰ Økonomisk Analyse: Indvanderers nettobidrag til de offentlige finanser i 2018, oktober 2021.

er vanskeligere for unge at opfylde indtægtskravet, hvilket også illustreres af de gennemsnitlige danske løn niveauer for unge med en erhvervskompetencegivende uddannelse, jf. figur 5.29. Omkring hver fjerde person af dansk oprindelse mellem 26-29 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse har således fx ikke en årlig løn over beløbsgrænsen på den supplerende ordning på 375.000 kr.



Anm.: Figur 5.28 viser den procentvise beskæftigelse i 2022 på hvert alderstrin for henholdsvis beskæftigede med dansk oprindelse og efterkommere med en erhvervskompetencegivende uddannelse og personer på beløbsordningen. Personer under uddannelse indgår ikke. Figur 5.29 viser nedre kvartil, median og øvre kvartil for årslønnen i 2022 blandt beskæftigede med dansk oprindelse og efterkommere med en kompetencegivende uddannelse over grundskoleniveau. Årslønnen inkluderer lønindkomst inkl. AM-bidrag og AM-pligtige personalegoder (smalt lønbegreb), ATP og indbetalinger til arbejdsmarkedspension opregnet til fuldtidsårsniveau for personens primære job (målt ved gennemsnitlige månedlige timer). Øvrige personalegoder indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Regeringen har allerede styrket adgangen til den internationale rekruttering ved blandt andet at indføre en ny supplerende beløbsordning med en sænket beløbsgrænse på 375.000 kr. årligt, som er gældende så længe ledigheden er tilstrækkeligt lav. Den supplerende beløbsordning gør det ligeledes mere tilgængeligt for studerende at blive i Danmark og arbejde efter endt studie. Med afsæt i en kommende analyse fra Finansministeriet skønnes det, at den nye supplerende beløbsordning har en beskæftigelseseffekt på omkring 4.500 fuldtidsbeskæftigede i 2030, jf. boks 5.6.

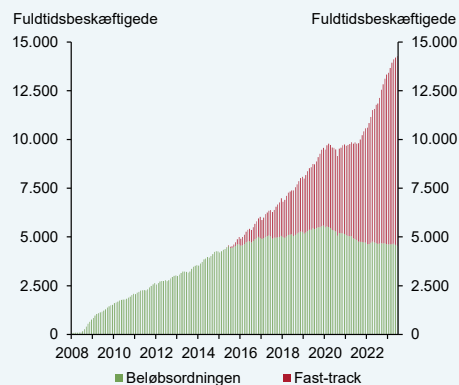
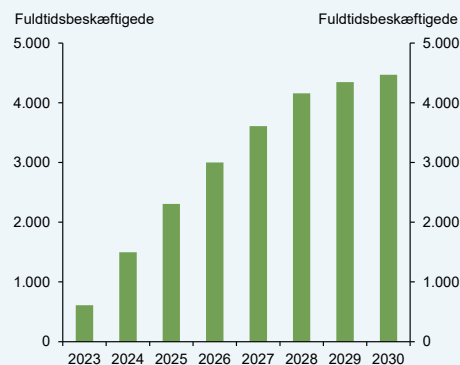
Det fremgår derudover af regeringsgrundlaget, at regeringen, i tillæg til den supplerende beløbsordning, vil indføre en ny ordning med lavere beløbsgrænser for certificerede virksomheder, der er omfattet af ordnede løn- og arbejdsvilkår. Der vil blive sat en årlig kvote på antallet af tilladelser på ordningen. En sådan ordning sikrer, at en yderligere lettelse af adgangen til international arbejdskraft sker under ordnede forhold.

Boks 5.6**Den supplerende beløbsordning skønnes at bidrage med omkring 4.500 fuldtidsbeskæftigede i 2030**

Beløbsordningen giver personer fra tredjelande mulighed for at få opholdstilladelse i Danmark i forbindelse med beskæftigelse og er med til at sikre de danske virksomheder adgang til kvalificeret arbejdskraft. Det centrale krav i beløbsordningen er, at ansættelsen sker efter sædvanlige danske løn- og arbejdsvilkår og giver en årlig indkomst på mindst 465.000 kr. i 2023. Der er i dag godt 14.000 fuldtidsbeskæftigede på den ordinære beløbsordning og fast track-ordningen, *jf. figur 5.30*.

Folketinget vedtog i marts 2023 en supplerende beløbsordning, der blev indført med virkning fra 1. april 2023. Den supplerende beløbsordning er en særskilt ordning og adskiller sig fra den ordinære beløbsordning ved blandt andet at have en beløbsgrænse på 375.000 kr. og en såkaldt ledighedsbremse, hvor tilgangen til ordningen lukker, hvis den sæsonkorrigerede bruttoledighed overstiger 3,75 pct.

Den supplerende beløbsordning skønnes at bidrage med omkring 4.500 fuldtidsbeskæftigede i 2030, *jf. figur 5.31*. Tilgangen vurderes at være højest i de første år, hvorefter det lægges til grund, at ledighedsbremsen i en del af tiden vil lukke for tilgang i det beregningstekniske forløb. På længere sigt stiger antallet på ordningen og det vurderes, at antallet af fuldtidsbeskæftigede når omkring 9.300 i 2050. Vurderingen af den supplerende beløbsordning er udarbejdet efter ordningens indførelse og bygger på en kommende Økonomisk Analyse om regneprincipper for beløbsordningerne fra Finansministeriet.

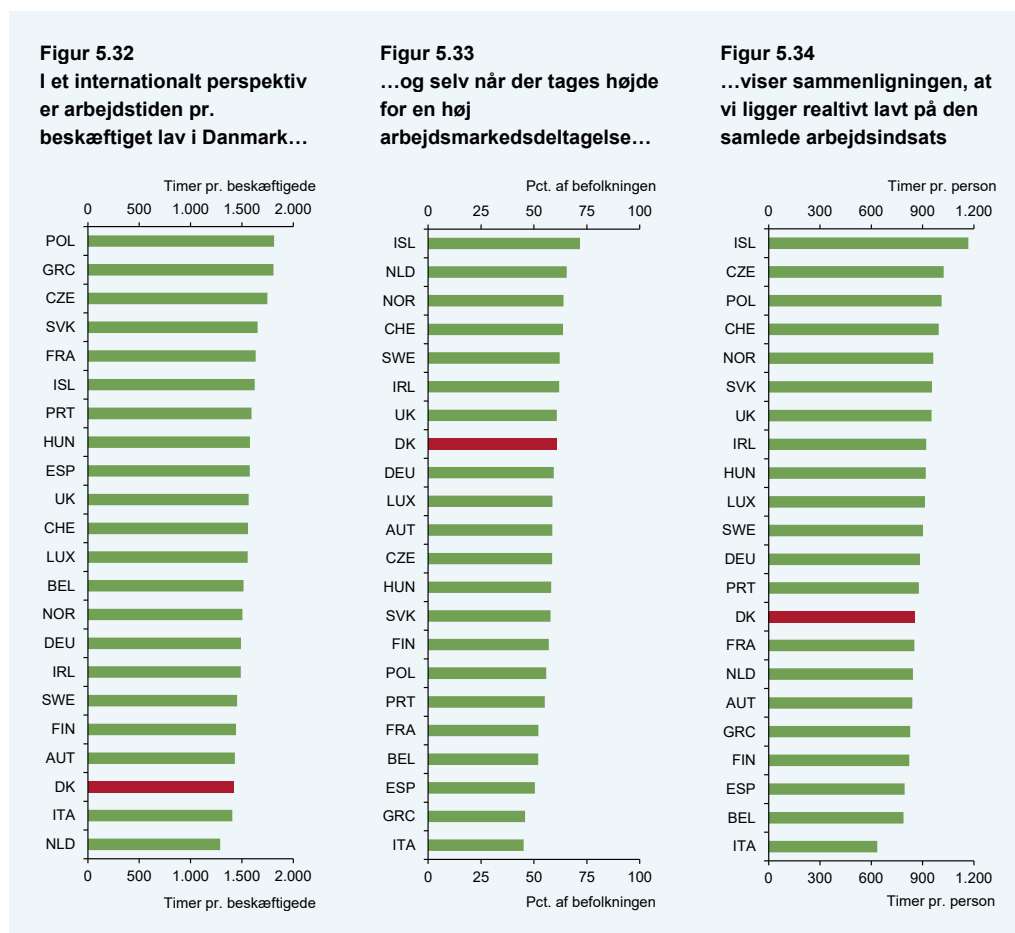
Figur 5.30**Der er i dag godt 14.000 fuldtidsbeskæftigede på beløbsordningen og fast track-ordningen****Figur 5.31****Den supplerende beløbsordning skønnes at bidrage til yderligere omkring 4.500 fuldtidsbeskæftigede i 2030**

Anm.: Figur 5.30 viser antallet af personer på beløbsordningen og fast track-ordningen fra 2008 til medio 2023. Udenlandske arbejdstagere og selvstændige registreret i registeret for udenlandske tjenesteydere (RUT) indgår i målingen fra 1. januar 2011. Det betyder, at man ikke uden videre kan sammenligne niveauet før 2011 med niveauet de følgende år. Pga. efterregistreringer kan tallene ændre sig – særligt for de nyeste måneder. For at opnå opholdstilladelse via fast track-ordningens beløbsspor gælder de samme lønbetingelser som ved opholdstilladelse via den ordinære beløbsordning. Af figur 5.31 fremgår den skønnede udvikling i antallet af fuldtidsbeskæftigede på den supplerende beløbsordning frem mod 2030. Det er lagt til grund, at ledighedsbremsen i den supplerende beløbsordning ikke er bindende frem til og med 2028, hvorefter den beregningstekniske antages at lukke for tilgang i 40 pct. af tiden.

Kilde: Jobsindsats, Danmarks Statistik, *Økonomisk Analyse: Regneprincipper for beløbsordningerne* (under udgivelse) og egne beregninger.

Arbejdstid: Flere fra deltid til fuldtid og lavere sygefravær

Sammenlignet med andre europæiske lande ligger Danmark relativt lavt målt på *arbejdstid pr. beskæftiget*, jf. figur 5.32. For en nærmere beskrivelse af udviklingen i arbejdstid i Danmark over forskellige tidsperioder, se bilag 5A.¹¹



Anm.: Figur 5.32 viser den gennemsnitlige arbejdstid pr. beskæftiget for 22 europæiske lande. Figur 5.33 viser beskæftigelsesfrekvenser for samme lande for +15-årige, mens figur 5.34 viser den gennemsnitlige arbejdstid pr. borger +15 år for landene. For de 22 europæiske lande foreligger sammenlignelige spørgeskemaundersøgelser af ugentlig arbejdstid, som med en metode foreslået af Produktivitetskommissionen (2012) er omregnet til et skøn for samlet årlig arbejdstid.

Kilde: OECD og egne beregninger.

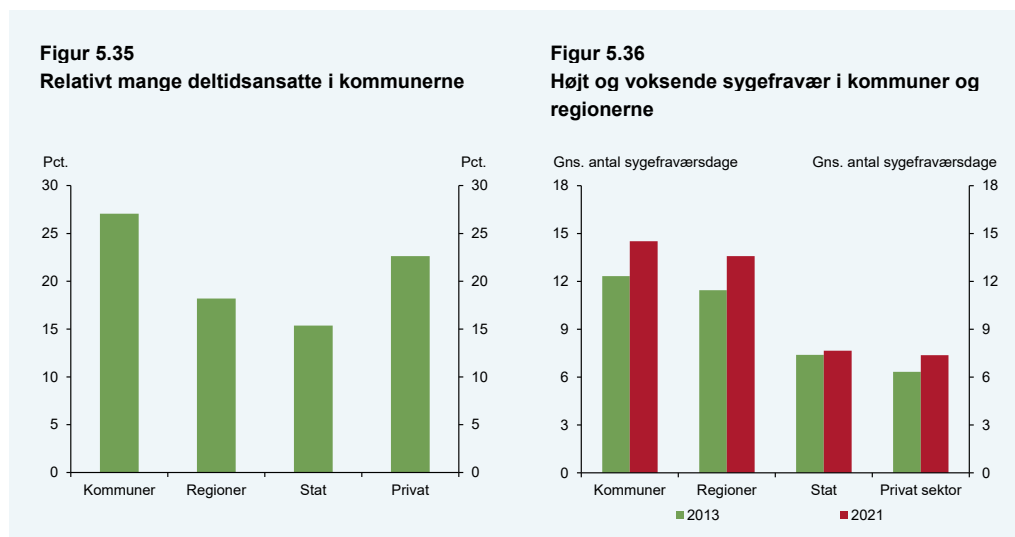
¹¹ Bilag 5A indeholder en nærmere beskrivelse af udviklingen i arbejdstid, både over en lang historisk periode, hvor arbejdstiden er faldet, og i de sidste par årtier, hvor arbejdstiden har været mere stabil, og endda er steget, når der ses bort fra indvirkningen af flere ældre og flere studerende samt andre sammensætnings effekter i arbejdsstyrken.

Den relative lave gennemsnitlige arbejdstid pr. beskæftiget skal dog ses i sammenhæng med en relativt høj *beskæftigelsesfrekvens* i Danmark, herunder at mange kvinder er på arbejdsmarkedet sammenlignet med en del andre lande, *jf. figur 5.33*. Tilsammen betyder de to forhold, at det gennemsnitlige *årlige antal arbejdstimer pr. indbygger* i Danmark ligger lidt under gennemsnittet for 22 europæiske lande, herunder lavere end i Sverige, Norge og Tyskland, *jf. figur 5.34*.

Den gennemsnitlige arbejdstid i Danmark skal ses i sammenhæng med, at relativt mange arbejder på deltid. Andelen af deltidsbeskæftigede i alderen 20-59 år er særligt høj i den kommunale sektor, hvor 27 pct. arbejder på deltid, *jf. figur 5.35*.

Endvidere er sygefraværet relativt højt i dele af den offentlige sektor. Sygefraværet blandt fuldtidsansatte i kommuner og regioner er generelt højere end i staten og i den private sektor, *jf. figur 5.36*. Forskelle kan blandt andet afspejle forskelle i arbejdsfunktioner, uddannelse, alder, køn mv. i sektorerne, men kan også skyldes andre forhold på de enkelte arbejdspladser.

Regeringen vil derudover arbejde for, at ledelse, arbejdsvilkår og arbejdsmiljø i det offentlige understøtter et lavt sygefravær og højere arbejdstilfredshed, herunder for at afhjælpe mangle på medarbejdere og sikre flere kolleger i dagligdagen på mange offentlige arbejdspladser.



Anm.: Figur 5.35 illustrerer andelen af deltidsansatte blandt 20-59-årige lønmodtagere fordelt på sektorer i 2021, hvor deltidsbeskæftigelse defineres som mindre end 32 arbejdstimer pr. uge med afsæt i den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS). Figur 5.36 illustrerer det gennemsnitlige antal sygefraværsdage pr. år blandt lønmodtagere i forbindelse med egen sygdom pr. fuldtidsansat i 2013 og 2021. Det bemærkes, at tal for 2021 er påvirket af coronapandemien, og at der er variation inden for gruppen af deltidsbeskæftigede i forhold til den ugentlige arbejdstid.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Regeringen har afsat 3 mia. kr. til at forbedre løn- og arbejdsvilkår for velfærdsmedarbejdere, der leverer kernevelværdien. Regeringen har indkaldt arbejdsmarkedets parter til trepartsforhandlinger herom. Regeringen har fokus på, at manglen på personale i velfærdsfagene forstærkes af, at der er mange, som arbejder på deltid. Regeringen vil derfor blandt andet belønne dem, der fremover vælger at arbejde fuldtid inden for de velfærdsområder, hvor der er behov for mere arbejdskraft nu og i fremtiden. Samtidig vil regeringens reform af personskat blandt andet øge gevinsten ved at arbejde lidt mere, fx ved at gå fra deltid til fuldtid, *jf. boks 5.3*.

Appendiks 5A

Udvikling i arbejdstid

I dette bilag ses der nærmere på den historiske udvikling i arbejdstiden og de vigtigste drivkræfter bag udviklingen. Efter at den aftalte arbejdstid gennem en lang periode blev sat ned og den gennemsnitlige arbejdstid pr. beskæftiget er faldet meget, er der i de sidste 2-3 årtier indtrådt en betydelig stabilisering. Til trods for fortsat velstandsfremgang har den aftalte normarbejdstid været konstant de seneste 20 år, og i de sidste 15 år – for hvilke der foreligger detaljerede registerdata – er den gennemsnitlige arbejdstid for lønmodtagere faktisk steget, når man ser bort fra indvirkningen af flere ældre og flere studerende og andre sammensætningseffekter i arbejdsstyrken. Stigningen i arbejdstiden renses for sammensætningseffekter skal blandt andet ses i lyset af gennemførte reformer. Samtidig vurderes den opgjorte arbejdstidsændring i nationalregnskabet de seneste 15 år ikke at have haft synderlig indvirkning på udviklingen i skattegrundlaget og dermed de offentlige finanser.

Arbejdstiden over længere historiske perioder og drivkræfter bag udviklingen

Set over en lang historisk periode er arbejdstiden i Danmark og andre udviklede lande, navnlig i Europa, faldet i takt med både kortere arbejdsuge og længere ferier. Den faldende arbejdstid er blandt andet udtryk for, at stigende produktivitet og timeløn ikke kun er blevet omsat til højere indkomst og forbrug, men også til mere fritid. Ønsket om kortere arbejdstid – som også skal ses i lyset af andre forhold end stigende velstand, herunder at det i dag er almindeligt, at begge voksne i parfamilier deltagere på arbejdsmarkedet – har bidraget til, at den aftalte arbejdstid er blevet sat ned.

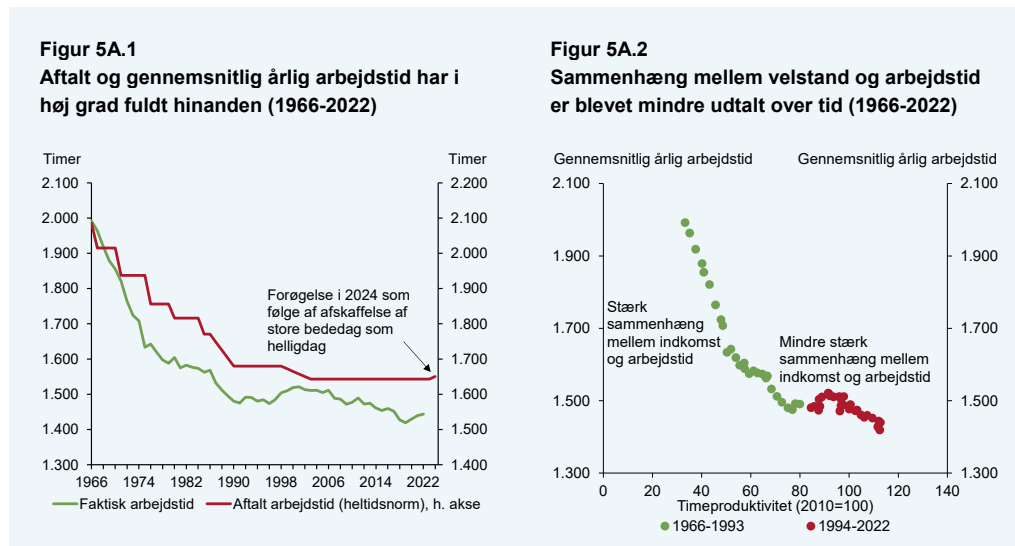
I Danmark blev den normale overenskomstaftalte arbejdsuge sænket til 40 timer i 1976 (sammenlignet med fx 60 timer i 1900) og arbejdsugen blev senest afkortet til 37 timer indfaset over fire år fra 1987. Fem ugers ferie blev indført i 1979 og er nu en ret under ferieloven, og den sjette ferieuge med mulighed for 5 feriefridage blev indfaset frem mod 2003 (ikke generaliseret ved lov). Ikke-afholdte feriefridage udbetales som løn. Siden 2003 er den normale overenskomstaftalte arbejdstid ikke sat ned.

Som udgangspunkt må det forventes, at den aftalte arbejdstid bredt afspejler lønmodtagernes præferencer i afvejningen mellem indkomst og fritid. Den overenskomstaftalte arbejdstid kan samtidig påvirke præferencerne via normer og sædvaner, herunder via virksomhedernes arbejdstilrettelæggelse og fordi individers valg mellem indkomst og fritid kan være påvirket af, hvad andre i deres omgangskreds eller resten af samfundet gør. Værdien af fritid kan fx afhænge af, om ens partner og omgangskreds samtidig har fri, og værdien af indkomst og forbrug kan afhænge af, hvad andre har af forbrugsmuligheder. Virkningen af sådanne normer og institutionelle forhold ses blandt andet ved, at den aftalte arbejdstid for lønmodtagere i høj grad er koncentreret om en arbejdsuge på 37 timer.

Samtidig vil der altid være grupper eller individer, der ønsker en anden arbejdstid end den aftalte normalarbejdstid. Det kan fx være, at unge under uddannelse eller ældre ønsker at arbejde mindre end normalarbejdstiden, mens andre ønsker at arbejde mere. Udviklingen i den gennemsnitlige *faktiske* arbejdstid kan derfor afvige fra udviklingen i den *aftalte* arbejdstid. Ændringerne i den faktiske arbejdstid og den aftalte arbejdstid har i vidt omfang fulgt hinanden over tid, men dog med forskelle som følge af sammensætningseffekter i arbejdsstyrken, konjunkturudsving mv., *jf. figur 5A.1*.

Mens arbejdstiden således er faldet i lange perioder, er der ikke grundlag for at antage en bestemt kvantitativ sammenhæng mellem arbejdstid og velstand. Hvor meget af en given velstandsfremgang, der ønskes omsat i mere fritid, kan både afhænge af, hvor meget fritid, man har i forvejen, hvor meget

forbrug, man ønsker sig (herunder relativt til andre og givet de nye og forbedrede produkter, der hele tiden kommer på markedet), de økonomiske incitamenter i blandt andet skattesystemet, samt i hvor høj grad arbejde anses for at give livsindhold og personlig udvikling relativt til fritid.



Anm.: Figur 5A.1 viser udviklingen i den gennemsnitlige arbejdstid for alle beskæftigede fra 1966 til 2022 i nationalregnskabet og den aftalte standardarbejdstid. Niveaulet i 2020 er korrigeret med interpolation pba. COVID-19. Figur 5A.2 viser et krydsplot mellem den gennemsnitlige arbejdstid for lønmodtagere samt arbejdsproduktivet opgjort i nationalregnskabet. I figuren er 2020 ikke medtaget pba. COVID-19.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Siden 1960'erne har arbejdstiden generelt set været faldende, men de sidste godt 30 år har faldet i arbejdstiden været beskedent. Fra 1966 til 1993 faldt den gennemsnitlige arbejdstid blandt beskæftigede lønmodtagere og selvstændige med ca. 25 pct., dvs. med godt 1 pct. om året i gennemsnit. De seneste ca. 30 år er arbejdstiden også aftaget, men sammenhængen med velstandsfremgang har været betydelig mindre, dvs. velstanden er steget uden, at arbejdstiden er faldet væsentligt. Den gennemsnitlige arbejdstid (inkl. selvstændige og påvirket af forskellige sammensætningseffekter) er samlet set faldet med ca. 3 pct. over de sidste godt 30 år.

Den forskellige udvikling i første og sidste del af perioden siden 1966 skal ses i lyset af en række forhold. I 1960'erne startede arbejdstiden fra et højere niveau og den årlige produktivitetsvækst og derfor reallønsfremgang var høj, hvilket i betydelig grad blev konverteret til mere fritid, jf. figur 5A.2. Samtidig begyndte kvinder i stigende grad at arbejde. Sidstnævnte tendens fortsatte i 1970'erne og starten af 1980'erne. I samme periode førte oliekriserne til høj ledighed, og i et forsøg på at reducere ledigheden, forsøgte man i mange europæiske lande at "fordele arbejdet", herunder via nedsættelser af den aftalte arbejdstid.¹ Endvidere blev skatten på arbejde generelt sat op, også i Danmark.

¹ Det har formentlig bidraget til en forskellig udvikling i arbejdstiden mellem Europa og andre verdensdele som i høj grad har holdt sig frem til i dag. Se fx Alesina m.fl. (2005): *Work and Leisure in the United States and Europe: Why So Different?*.

Indretningen af den økonomiske politik skiftede imidlertid markant i løbet af 1980'erne og 1990'erne. Fra første del af 1990'erne blev marginalskatten på arbejde sat ned samtidig med, at skattebaserne blev gjort bredere. Den gennemsnitlige marginalskat for fuldtidsbeskæftigede toppede i Danmark på 60 pct. i 1993. Den er siden reduceret til ca. 45 pct., *jf. også kapitel 8*. Samtidig var kvinders erhvervsdeltagelse i højere grad kommet på linje med mændenes. Disse faktorer har bidraget til, at den gennemsnitlige arbejdstid har været mere stabil de sidste 30 år. For perioden siden 2008, hvor der foreligger registerdata, kan faldet i den gennemsnitlige arbejdstid grundlæggende henføres til forskydninger i arbejdsstyrkens sammensætning på alder og herkomst og hvor mange, der er under uddannelse med sideløbende deltidsjob, *jf. senere*.

Nogle af de centrale forklarende faktorer bag udviklingen i arbejdstiden i de to delperioder er opsummeret i tabel 5A.1.

Tabel 5A.1
Udviklingen i den faktiske arbejdstid i 1967-1993 og i 1994-2022 og centrale forklarende faktorer

	1967-1993	1994-2022
Gennemsnitlig årlig vækst i den faktiske arbejdstid	-1,1	-0,1
Centrale forklarende faktorer		
Velstand: Gns. årlig realvækst i timelønnen, pct.	2,5	1,1
Stigende erhvervsfrekvens blandt kvinder, pct.-point ¹⁾	+23	+7
Gennemsnitlig marginalskat for fuldtidsbeskæftigede, ændring i pct.-point ²⁾	Ca. +24	-15
Aftalt arbejdstid, (gns. årlig vækst, helårnorm), pct.	-0,8	-0,1
Sammensætningseffekt i arbejdsstyrken (socio-demografisk), pct.-point ³⁾	-	-0,1

Anm.: Tabellen viser ændringer den faktiske gennemsnitlige arbejdstid (blandt alle beskæftigede inkl. selvstændige) samt ændringer i udvalgte økonomisk-politiske og strukturelle faktorer bag udviklingen i arbejdstiden siden 1966 opdelt i to delperioder.

- 1) Erhvervsfrekvensen er opgjort for 15-69-årige kvinder. Opgørelsen for første delperiode tager afsæt i en lineær interpolation af de 10-årige opgørelser af erhvervsfrekvensen blandt kvinder i Danmarks Statistik (2014): *65 år i tal – Danmark siden 2. verdenskrig*. Opgørelsen for anden delperiode tager blandt andet afsæt i RAS-data.
- 2) Ændringen i marginalskatten i 1967-1993 er groft opgjort på baggrund af skøn for den gennemsnitlige marginalskat tilbage til 1983 samt udviklingen i gennemsnitsskatten for lønindkomst tilbage til 1966. For perioden 1994-2022 anvendes skøn for perioden 1994-2019.
- 3) Bidraget til lønmodtageres arbejdstid fra ændringer i demografi og socioøkonomisk sammensætning er kun opgjort fra 2008 og ikke fra 1966, *jf. nedenfor*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den betalte arbejdstid for lønmodtagere og beskatningsgrundlaget er ikke faldet de sidste 15 år

Der findes en række kilder fra Danmarks Statistik, som kan bruges til at opgøre arbejdstiden, herunder blandt andet nationalregnskabet (NR) samt arbejdstidsregnskabet (ATR), hvoraf sidstnævnte er tilgængelig fra 2008. De to opgørelser adskiller sig ved, at NR inkluderer skøn for ubetalte arbejdstimer og sort arbejde mv., hvormed det samlede antal arbejdstimer er højere end i ATR, som kun måler de

arbejdsgiverbetalte arbejdstimer, *jf. boks 5A.1*. De to datakilder har siden 2008 – og særligt siden 2013 – vist forskellige trends for den gennemsnitlige arbejdstid, *jf. figur 5A.3*.²

Boks 5A.1

Danmarks Statistiks opgørelser af arbejdstid i henholdsvis arbejdstids- og nationalregnskabet

Arbejdstidsregnskabet (ATR) er en opgørelse af blandt andet præsterede arbejdstimer, antal beskæftigede og antal job, som baserer sig på Danmarks Statistiks arbejdsmarkedsregnskab og beskæftigelse for lønmodtagere. Arbejdstidsopgørelsen i ATR omfatter de arbejdsgiverbetalte præsterede timer (inklusive betalte overarbejdstimer og eksklusiv betalte fraværstimer). I dets nuværende form går ATR tilbage til 2008.

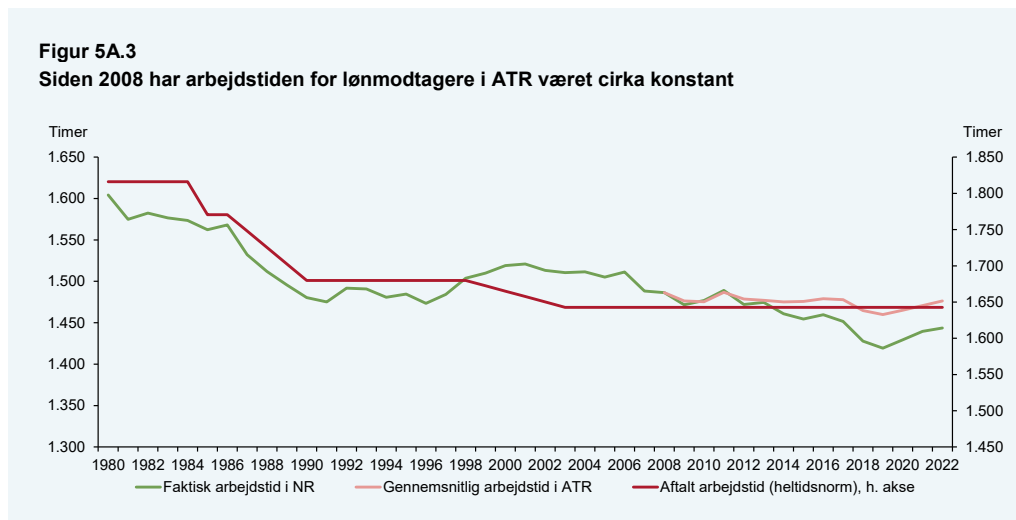
Nationalregnskabet (NR) er en sammenhængende beskrivelse af samfundsøkonomien, hvori der også indgår en opgørelse af det samlede præsterede timer i hele økonomien. I NR er de præsterede timer opgjort tilbage til 1966, hvor opgørelsen for de senere år delvist baserer sig på ATR. I opgørelsen af præsterede timer i NR inkluderes i tillæg til ATR-data skøn for arbejdsomfanget for selvstændige, sort arbejde og ubetalt overarbejde. Det skal ses i sammenhæng med, at der i NR skal være konsistens mellem produktion og beskæftigelse, idet NR måler al produktion, som udføres. Tillægget fra ubetalte timer og sort arbejde foretages ved en korrektion, som blandt andet tager udgangspunkt i arbejdskraftundersøgelsen (AKU), som er en stikprøvebaseret undersøgelse. Sådanne skøn er naturligvis forbundet med en vis usikkerhed.

Kilde: Danmarks Statistik.

I resten af bilaget vises for det første, at faldet i arbejdstiden i NR-opgørelsen relativt til ATR-opgørelsen ikke har haft nogen synderlig betydning for beskatningsgrundlaget og de offentlige finanser. For det andet udnyttes den registerbaserede opgørelse af arbejdstiden i BFL-registret (Beskæftigelse For Lønmodtagere) til at vise, at faldet i arbejdstiden for lønmodtagere siden 2008 skyldes sammensætningseffekter i arbejdsstyrken. Renset for sammensætningseffekter er den underliggende arbejdstid faktisk steget. Herunder er deltidsfrekvenser generelt faldet for både kvinder og mænd, med undtagelse af de unge, idet en større andel i dag er under uddannelse.

Fra 2008 og frem til 2022 har den årlige arbejdstid pr. beskæftiget i NR været faldende (med et samlet fald på ca. 3 pct., heraf ca. 2 pct. for lønmodtagere), mens arbejdstiden pr. beskæftiget lønmodtager i ATR kun er faldet en anelse, *jf. figur 5A.3*.

² Dette er også belyst i ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed (2023): *Er arbejdstiden virkelig faldende?* og i De Økonomiske Råd (2023): *Dansk økonomi, efterår 2023*.



Anm.: Figuren illustrerer udviklingen i den årlige arbejdstid ved årsnormen (højre akse) samt udviklingen i den faktiske gennemsnitlige arbejdstid i nationalregnskabet og arbejdstiden blandt lønmodtagere ifølge ATR, indekseret til niveauet i nationalregnskabsopgørelsen i 2008.

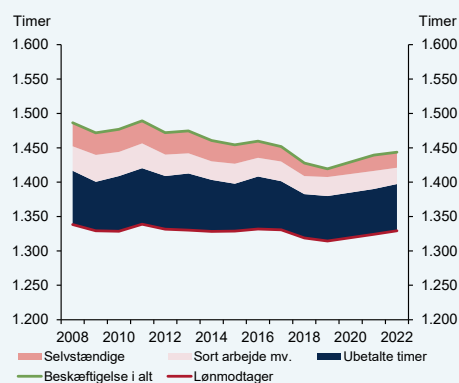
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den forskellige udvikling i de to opgørelser afspejler de tre elementer, som er inkluderet i nationalregnskabsopgørelsen, men ikke i ATR-opgørelsen. De har kun haft lille eller ingen betydning for udviklingen i beskatningsgrundlaget:

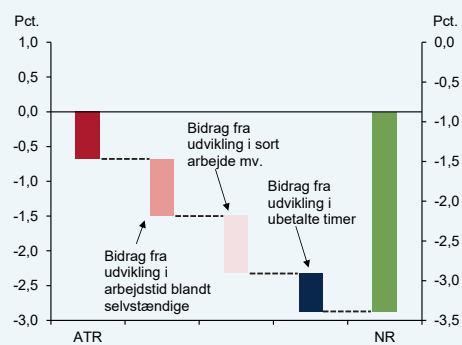
1. *Faldende bidrag fra selvstændiges arbejdstimer.* Der har i perioden både været et fald i den opgjorte arbejdstid for selvstændige og i selvstændiges andel af beskæftigelsen, hvoraf den første faktor spiller den største rolle. Udviklingen kan blandt andet ses i lyset af, at der er blevet færre landmænd mv. og flere, der har selvstændig virksomhed inden for internetydelser mv. På trods af det opgjorte fald i selvstændiges arbejdstid har der været en større fremgang i indkomsterne blandt selvstændige, end der har været for lønmodtagere – svarende til at faldet i arbejdstiden opvejes af en større stigning i indkomsten pr. time³. Den del af arbejdstidsfaldet i NR har således ikke haft negativ betydning for skattegrundlaget og de offentlige finanser.
2. *Faldende omfang af skyggeøkonomi mv.* Omfanget af "sort arbejde" i NR-opgørelsen er faldet fra godt 1½ til ca. 1 pct. af de samlede præsterede timer. Sort arbejde påvirker som udgangspunkt ikke indkomstskatteindtægterne.
3. *Faldende omfang af ubetalte overarbejdstimer.* Tillægget for ubetalte overarbejdstimer i NR-opgørelsen er aftaget fra ca. 3½ til godt 3 pct. af de samlede præsterede timer. Ikke-betalte overarbejdstimer påvirker ikke umiddelbart skattegrundlaget, dog må det over tid forventes, at en generel tendens til færre ikke-betalte overarbejdstimer vil afspejles i årsindkomsterne.

³ Den gennemsnitlige indkomst blandt selvstændige er i perioden steget med godt 80 pct. (nominelt), mens den er steget med ca. 35 pct. for beskæftigede lønmodtagere. Den større indkomststigning blandt selvstændige vurderes blandt andet at være relateret til sammensætningseffekter inden for gruppen af selvstændige.

Figur 5A.4
Forskel mellem NR og ATR-opgørelse skyldes tre forhold med lille betydning for skatterne



Figur 5A.5
De tre elementer har hver især bidraget til fald i den opgjorte arbejdstid i NR (2008-2022)



Anm.: I figur 5A.4 vises udviklingen i den gennemsnitlige arbejdstid fra 2008 til 2022 opgjort som præsterede timer pr. beskæftiget i nationalregnskabet. Desuden vises tillægget fra ubetalte timer og sort arbejde i opgørelsen af arbejdstiden i NR. Endeligt vises også bidraget fra selvstændiges arbejdstid (inkl. medarbejdende ægtefæller) i ATR og arbejdstiden blandt lønmodtagere (betalte timer). Niveauer i 2020 er korrigeret med interpolation pba. af midlertidige udsving sfa. COVID-19. Figur 5.5 opdeler forskellen i den opgjorte ændring i arbejdstiden i ATR og NR fra 2008 til 2022 i bidrag fra de tre elementer.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

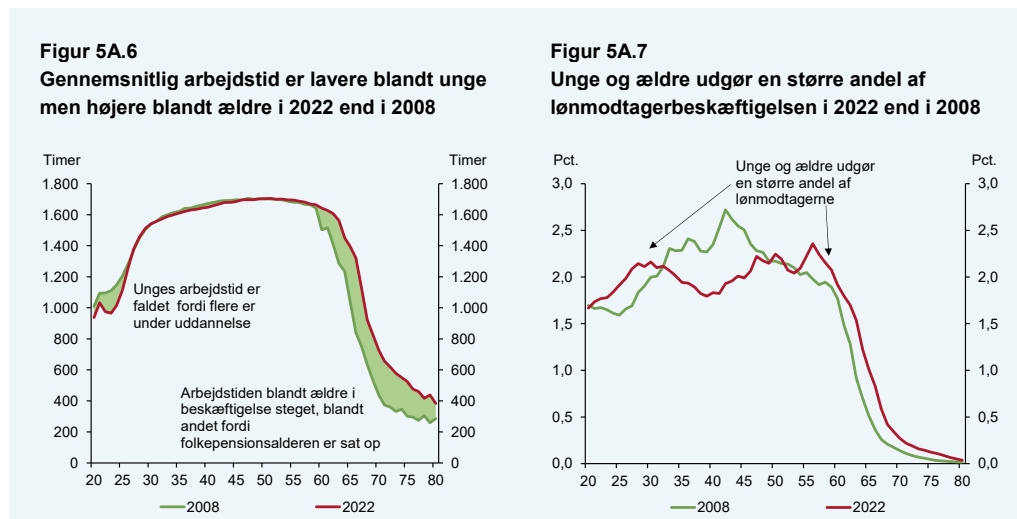
Registerdata for arbejdstid, deltidsfrekvenser og arbejdsstyrkens sammensætning

Arbejdstiden for forskellige grupper af lønmodtagere fordelt på alder og køn mv. kan belyses ved hjælp af BFL-registret, som indeholder den registrerede arbejdstid for lønmodtagere baseret på e-indkomst. Data er tilgængelige fra 2008. Den samlede ændring i den gennemsnitlige arbejdstid for lønmodtagere fra 2008 til 2022 er stort set den samme i BFL- og ATR-opgørelserne, og BFL-data benyttes i det følgende til at belyse, hvad der ligger bag forskydninger i ATR-arbejdstiden.

Fra 2008 til 2022 er den gennemsnitlige arbejdstid faldet blandt unge (konkret unge under 28 år), hvilket skal ses i lyset af, at flere unge i dag er under uddannelse, dvs. flere har et deltidsarbejde ved siden af studierne, jf. figur 5A.6. Modsat er arbejdstiden steget for de ældre, navnlig de over 60-årige. Det skyldes både bedre helbred, højere uddannelsesniveau og styrkede incitamenters for de ældre i løbet af perioden, herunder at efterløns- og folkepensionsalderne er hævet, sidstnævnte fra 65 til 67 år. Det betyder blandt andet, at der har været en særlig stor stigning i arbejdstiden blandt 65- og 66-årige, hvor mange tidligere var folkepensionister med deltidsjob, mens de beskæftigede nu hovedsagelig arbejder almindelig tid. For de øvrige aldre, dvs. de 28-59-årige, er den gennemsnitlige, registrerede arbejdstid stort set uændret (i figuren vist som gennemsnit på tværs af køn, herkomst og uddannelsesniveau).

At arbejdstiden er steget for væsentlig flere aldersgrupper end den er faldet, er ikke ensbetydende med at den samlede arbejdstid er steget. For selv om arbejdstiden "underliggende" er steget i gennemsnit på tværs af typer, så har sammensætningen af beskæftigelsen også ændret sig. Det gælder

navnlig i forhold til aldersdimensionen. Både de unge og de ældre udgør således en større andel af lønmodtagerne i 2022 end de gjorde i 2008, *jf. figur 5A.7*. Selv om arbejdstiden for de ældre generelt er steget, er den fortsat lavere for beskæftigede over folkepensionsalderen, og for de unge, end for alderstrinnene derimellem. Ændringer i beskæftigelsens sammensætning fordelt på alder trækker derfor ned i den opgjorte gennemsnitlige arbejdstid i ATR (og NR) fra 2008 til 2022, *jf. også nedenfor*.



Anm.: Figur 5A.6 illustrerer den gennemsnitlige arbejdstid blandt lønmodtagerne i 2008 og 2022 fordelt på alderstrin.

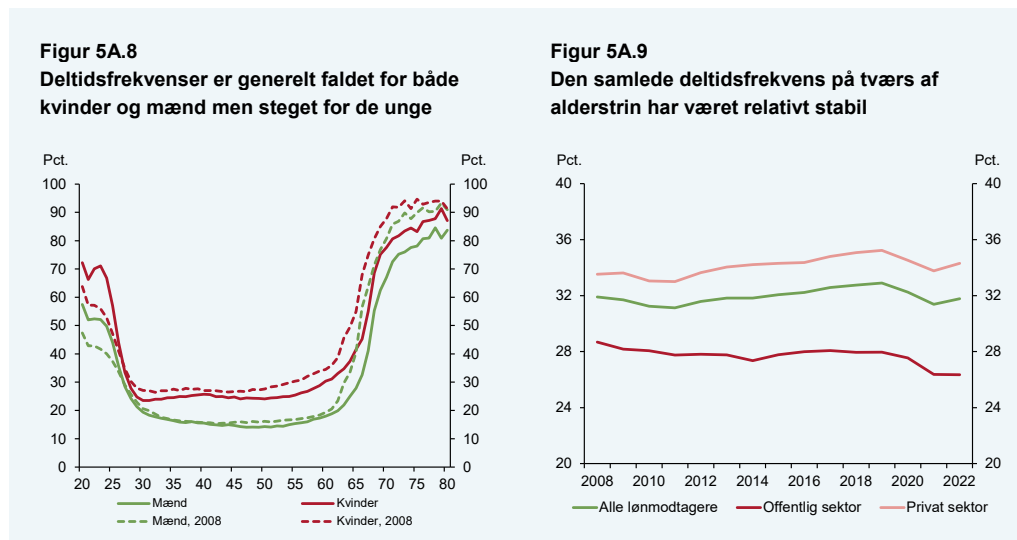
Figur 5A.7 illustrerer antallet af lønmodtagere på de enkelte alderstrin som andel af den samlede lønmodtagerbeskæftigelse i 2008 og 2022.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

At arbejdstiden er lavere blandt unge og ældre afspejler navnlig, at flere arbejder på deltid, herunder fx ved siden af modtagelse af SU eller folkepension.

Ser man mere bredt på udviklingen i deltidsfrekvenser gælder det for både mænd og kvinder, at andelen af deltidsansatte lønmodtagere over 26 år er faldet siden 2008, *jf. figur 5A.8*. Kvindelige lønmodtagere har overordnet set en højere deltidsfrekvens end mænd, men faldet siden 2008 har været mest udtalt for kvinderne (samt for mænd over 65 år).

Den samlede andel af deltidsbeskæftigede (inkl. unge og ældre) har været relativt stabil i både den offentlige og private sektor fra 2008 til 2022, men andelen faldt i den offentlige sektor i 2021 og 2022, *jf. figur 5A.9*.

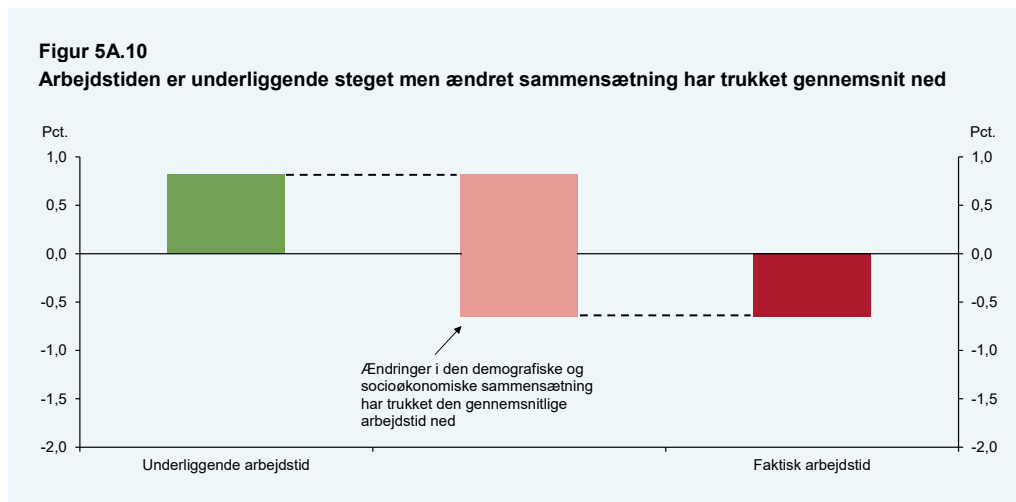


Anm.: Figurene illustrerer deltidsfrekvensen blandt lønmodtagere over alderstrin fordelt på køn og på sektorer på baggrund af BFL-registret. I figur 5A.8. illustrerer de stiplede serier deltidsfrekvensene i 2008. I figur 5A.9 illustreres deltidsfrekvensen på tværs af alle alderstrin.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På baggrund af ovenstående er det muligt at beregne, hvor høj den gennemsnitlige arbejdstid ville være i 2022, hvis de beskæftigede lønmodtagere havde samme fordeling på alder, køn og herkomst som i 2008. En sådan beregning viser, at arbejdstiden i 2022 i så fald ville være lidt højere end i 2008 – i stedet for det lille fald, der har været ifølge BFL-opgørelsen. Der har dermed være en "underliggende" stigning i arbejdstiden, som imidlertid overskygges af den ændrede demografi, når man ser på gennemsnittet.

Beregningen kan udvides, så den korrigerer for, at der også er sket andre ændringer i den socioøkonomiske sammensætning. Fx er der over perioden kommet flere i fleksjob, som generelt har lav arbejdstid. Det har isoleret set trukket ned i den gennemsnitlige arbejdstid. Korrigerer man også for sådanne ændringer i den socioøkonomiske sammensætning, herunder også i andelen af unge, der studerer, og ældre, der er arbejdende pensionister mv., har der været en "underliggende" stigning i arbejdstiden af samme størrelsesorden som det fald, der ellers er opgjort for gennemsnittet, jf. figur 5A.10. Den underliggende stigning kan blandt andet afspejle gennemførte reformer, herunder øget tilskyndelse til beskæftigelse blandt ældre og nedsat marginalskat mv. Sammen med stigende uddannelsesnivea har disse modvirket, at stigende velstand ellers forventeligt ville trække ned i arbejdstiden.



Anm.: Figur 5A.10 illustrerer udviklingen i den underliggende gennemsnitlige arbejdstid blandt lønmodtagere siden 2008 samt inkl. virkningen af ændringer i den demografiske og socioøkonomiske sammensætning. Virkningen som følge af ændringer i demografi og socioøkonomi er beregnet ved at opgøre den gennemsnitlige arbejdstid, når den demografiske sammensætning og den socioøkonomiske sammensætning (dvs. lønmodtagereandel af befolkningen fordelt på beskæftigelsestype samt køn og alder) holdes konstant fra 2008. Opgørelsen af den faktiske arbejdstid er opgjort på baggrund af BFL-registret.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Arbejdstid i de mellem- og langfristede fremskrivninger

I Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger forudsættes arbejdstiden efter konjunkturårene at være konstant for hver alders-, køns- og herkomstgruppe inden for forskellige typer beskæftigelse, herunder ordinært beskæftigede, beskæftigede studerende, arbejdende pensionister og efterlønsmodtagere, samt personer i fleksjob eller anden støttet beskæftigelse i forbindelse med den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Det er altså kun ændringer i sammensætningen langs disse dimensioner samt et bidrag fra ændringer i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, der påvirker udviklingen i den gennemsnitlige arbejdstid i fremskrivningen ved uændrede regler. Hertil kommer et bidrag fra gennemførte og indregnede reformer, herunder eksempelvis afskaffelsen af store bededag som fridag og reguleringen af aldersgrænserne i pensionssystemet i overensstemmelse med levetidsindekseringsmekanismen.

Det antages således implicit, at der ikke sker ændringer i den aftalte arbejdstid i de kommende år, og at deltidsfrekvensen inden for de enkelte sociodemografiske grupper ikke ændrer sig.

Hvis der sker ændringer i den overenskomstaftalte normalarbejdstid vil det som udgangspunkt blive afspejlet i skønnet for de offentlige finanser og det finanspolitiske råderum. Tilsvarende kan eventuelle øvrige konstaterede ændringer i den faktiske arbejdstid også sætte sig i vurderingen af de offentlige finanser.

De langsigtede holdbarhedsberegninger tager afsæt i den mellemfristede fremskrivning og et sæt af beregningstekniske principper og forudsætninger for årene efter. Den langfristede fremskrivning er således en mekanisk fremskrivning under en række stiliserede antagelser, og ikke et forsøg på at

skønne over den mest sandsynlige udvikling. Fremskrivningen danner grundlag for beregningen af holdbarhed, dvs. en beregning af om den nuværende finanspolitik ved uændrede strukturer kan videreføres på langt sigt uden at den offentlige gæld vokser uholdbart.

For arbejdsmarkedet tages der fx afsæt i, at både arbejdstid, beskæftigelsesfrekvens, overførselsandele mv. for forskellige demografiske grupper er konstante efter 2030. Derudover indregnes virkninger af ændret uddannelsesniveau, stigende pensionsaldrer og øvrige reformer.⁴ Det er muligt, at fremtidige generationer vil ønske kortere gennemsnitlig arbejdstid end der er lagt til grund i de beregningstekniske principper. Udgangspunktet i holdbarhedsberegningerne er som hidtil, at det i givet fald vil være ønsket, som fremtidige generationer må tage stilling til og håndtere, dvs. både de positive og negative konsekvenser heraf er et anliggende for de generationer, det berører.

⁴ Mens der i holdbarhedsberegningerne regnes med uændret arbejdstid for hver socioøkonomisk gruppe, indregnes stigende arbejdsmarkedsdeltagelse i forbindelse med reguleringen af aldersgrænser i pensionssystemet. Indregningen af stigende beskæftigelse for nogle aldersgrupper er således en konsekvens af regelændringer. Det bemærkes, at finanspolitikken også er holdbar, når det indregnes et sæt af generationsneutrale principper for blandt andet reguleringen af aldersgrænser i pensionssystemet, jf. nærmere i *DK2030 – et grønnere, sikrere og stærkere Danmark 2030 (september 2022)* og *Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet (2017)*.

Et stærkt dansk erhvervsliv

6

Et stærkt dansk erhvervsliv skaber velstand

Danmark er et af de mest velstående lande i verden, ikke mindst på grund af et stærkt og omstillingsparat erhvervsliv. Fremgangen i velstanden i de seneste årtier er drevet af produktivetsforbedringer navnlig som følge af teknologiske fremskridt og øget samhandel med udlandet, der blandt andet styrker konkurrencen, fører til en øget grad af specialisering og giver adgang til store udenlandske markeder. Både teknologi og international samhandel har også i fremtiden potentialet til at være drivkræfter bag velstandsudviklingen.

Danmark skal fortsat være blandt de bedste lande at drive virksomhed i

Dansk erhvervslivs succes hænger tæt sammen med, at Danmark er et af de bedste lande i verden at drive virksomhed i. Rammevilkårene er i top i international sammenligning. Men verden ændrer sig, fx i form af ny teknologi, klimakrisen, øgede internationale spændinger og et skifte i tyngdepunktet for den globale økonomi. Samtidig er vigtigheden af forsyningssikkerhed blevet tydelig med krigen i Ukraine og coronapandemien. Alt det stiller nye krav og ændrer vilkårene for at drive virksomhed i Danmark. Derfor vil regeringen fremlægge en globaliseringsstrategi for dansk erhvervsliv, der skal understøtte en fortsat god konkurrenceevne for danske virksomheder, så de fortsat har gode muligheder for at levere de løsninger, verden efterspørger.

Regeringen vil styrke iværksætteri i hele Danmark

Danmark har en række styrkepositioner med virksomheder i det globale førerfelt, blandt andet inden for life science, søfart, forædlede fødevarer og grøn energi. På andre områder har vi spirende miljøer, der på sigt kan blive det – fx inden for kvanteteknologi. For at understøtte disse har regeringen blandt andet præsenteret en ny National Strategi for Kvanteteknologi og vil desuden præsentere en ny strategi for life science. Samtidig er det vigtigt, at nye virksomheder med nye ideer og løsninger har gode muligheder for at vokse sig store. Regeringen vil derfor fremlægge en iværksætterstrategi, der skal styrke iværksætteri i hele Danmark.

Danmark er et af de mest velstående lande i verden. Det skyldes ikke mindst et stærkt og dynamisk erhvervsliv, og danske virksomheder har løbende været dygtige til at udnytte de muligheder, der er opstået i forbindelse med globaliseringen, digitaliseringen og den grønne omstilling. Dansk økonomi står i dag stærkt med en konkurrenceevne og en produktivitet, der er helt i top globalt set.

De gode resultater hænger tæt sammen med, at Danmark er et af de bedste lande i verden at drive virksomhed i. Et stærkt velfærdssamfund bidrager til at skabe gode rammevilkår for virksomhederne, og Danmark skiller sig blandt andet positivt ud, når det kommer til kvaliteten af arbejdsstyrken, infrastruktur og digitalisering. Samtidig drager dansk erhvervsliv nytte af et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked, som har understøttet, at ressourcer løbende flyttes til brancher i fremgang, og at gevinsterne fra fx nye teknologier og globaliseringen er kommet lønmodtagerne til gode over en bred kam.

Det er en central forudsætning for velstandsudviklingen i de kommende år, at produktiviteten fortsætter med at stige. I Danmark er højere produktivitet historisk kommet alle i samfundet til gode i form af højere løn og lavere forbrugspriser. International handel og nye teknologier, fx kunstig intelligens og kvanteteknologi, har i fremtiden potentialet til at være centrale drivkræfter bag velstandsudviklingen.

Selvom udgangspunktet er godt, er det vigtigt at vi fortsætter med at tilpasse rammevilkårene og erhvervspolitikken i Danmark, så de fortsat skaber gode betingelser for virksomhedernes udvikling. Dansk erhvervsliv står i de kommende år over for en række globale tendenser, der kan ændre vilkårene for at drive virksomhed. Det gælder fx den teknologiske udvikling, klimakrisen, øgede internationale spændinger og et skifte i tyngdepunktet for den globale økonomi. Regeringen vil derfor præsentere en globaliseringsstrategi, der skal bidrage til, at dansk erhvervsliv kan gribe mulighederne og imødegå udfordringerne fra disse globale tendenser.

Regeringen vil derudover fokusere på at forbedre vilkårene for danske iværksættere. Regeringen vil præsentere en ny iværksætterstrategi, der har til formål at styrke iværksætteri i hele Danmark, hvortil der prioriteres 1 mia. kr. årligt i 2030. Regeringen vil blandt andet gøre det lettere at investere i iværksættervirksomheder, gøre det mere attraktivt at være iværksætter uanset køn og gøre det lettere at tiltrække kapital.

Regeringen vil desuden arbejde aktivt for at mindske mængden af byrder på erhvervslivet og undgå utilsigtet overimplementering af EU-regler. Regeringen vil også nytænke og prioritere i erhvervsstøtten, så den understøtter danske virksomheder og det danske samfund bedst muligt. Regeringen ønsker at forbedre vilkårene ved generationsskifte for familieejede virksomheder, og vil derfor prioritere en nedsættelse af satsen for bo- og gaveafgiften og prioritere 0,8 mia. kr. inden for rammerne af 2030-planen til et retskrav på en skematisk model for værdiansættelse. Regeringen vil endvidere prioritere et forhøjet fradrag for virksomhedernes udgifter til forsknings- og udviklingsaktiviteter. Derudover vil regeringen understøtte eksisterende og nye styrkepositioner. Det skal blandt andet ske igennem målrettet brug af vækstplaner, og regeringen har blandt andet præsenteret en ny National Strategi for Kvanteteknologi og vil desuden præsentere en ny strategi for life science.

En oversigt over udvalgte prioriteter på erhvervsområdet fremgår af boks 6.1.

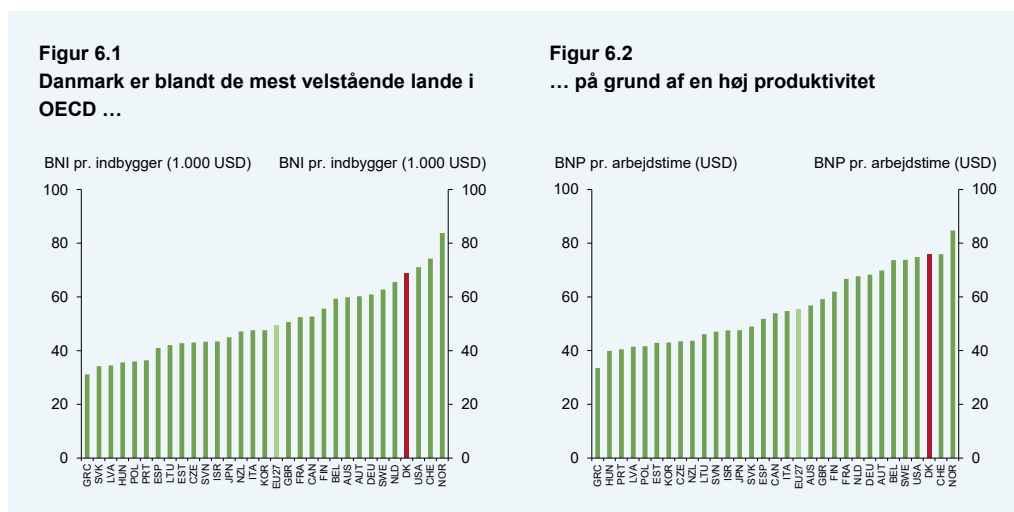
Boks 6.1**Udvalgte initiativer som understøtter erhvervslivet**

- Regeringen vil præsentere en ny iværksætterstrategi, hvortil der prioriteres 1 mia. kr. årligt i 2030. Det skal blandt andet gøre det lettere at investere i iværksættervirksomheder, gøre det mere attraktivt at være iværksætter uanset køn og gøre det lettere at tiltrække kapital.
- Verden ændrer sig, hvilket stiller nye krav. Regeringen vil derfor fremlægge en globaliseringsstrategi for erhvervslivet, der skal understøtte en fortsat god konkurrenceevne for danske virksomheder. Gennem konkrete initiativer skal strategien understøtte, at erhvervslivet fortsat er omstillingsparat og står stærkt globalt.
- Regeringen vil både understøtte eksisterende og nye styrkepositioner. Det skal blandt andet ske gennem målrettet brug af vækstplaner og på et fundament af gode, generelle rammevilkår, herunder som led i en kommende globaliseringsstrategi.
- Det er en prioritet for regeringen, at dansk erhvervsliv har gode rammer for at levere på den stigende globale efterspørgsel efter teknologier til den grønne omstilling. Regeringen arbejder for at styrke rammerne for produktion af grønne teknologier i Danmark, og fremme danske interesser i udviklingen af EU's grønne industripolitik.
- Regeringen vil nytænke og prioritere i erhvervsstøtten, så danske virksomheder understøttes bedst muligt og samfundet får mest værdi for pengene.
- Regeringen vil inden for rammerne af 2030-planen prioritere 0,8 mia. kr. fra råderummet til et retskrav på en skematisk model for værdiansættelse.
- Regeringen vil prioritere en nedsættelse af satsen for bo- og gaveafgiften. Endvidere vil regeringen prioritere et forhøjet F&U-fradrag.
- Som led i National Strategi for Kvanteteknologi ønsker regeringen at prioritere 250 mio. kr. årligt frem mod 2027, der dels skal understøtte forskning inden for kvanteteknologi og støtte til kommercialisering af kvanteteknologi.
- Regeringen arbejder aktivt for at nedbringe mængden af byrder på erhvervslivet, og sikre et bedre samarbejde mellem offentlige myndigheder og erhvervslivet. Erhvervslivets EU- og regelforum vil spille en vigtig rolle heri. Regeringen vil fortsætte sin indsats for at mindske unødige byrder fra EU-lovgivning.
- Regeringen vil fortsætte arbejdet med automatisering af bogførings- og regnskabsprocesser, blandt andet i forhold til Automatisk Erhvervsrapportering, der skal understøtte, at erhvervslivet og samfundet kan realisere det fulde potentiale på op mod 3 mia. kr. årligt.
- Regeringen vil prioritere 100 mio. kr. årligt frem mod 2027 til en ny strategi for life science, der skal understøtte, at yderligere vækstpotentialer i life science-industrien og sundhedsvæsenet indfries.
- Regeringen ønsker at forbedre den effektive konkurrence til gavn for produktiviteten, væksten og forbrugerpriserne. Konkret ønsker regeringen at indføre: 1) Et nyt markedsefterforskningsværktøj 2) En call-in option ift. skadelige fusioner 3) En ændring af principper for bødeberegning ved overtrædelse af konkurrenceloven.
- I juli vedtog International Maritime Organization en ambitiøs målsætning om klimaneutral global skibsfart i eller omkring 2050. Danmark vil i lyset af klimastrategien arbejde for at fastholde og udbygge sin styrkeposition som grønt foregangsland på det maritime område.
- Regeringen har annulleret den planlagte skatteforhøjelse på beskatning af selskabernes ejendomsavancer (lagerbeskatning), og dermed annulleret en skattestramning for ca. 1 mia. kr. årligt.

6.1 Høj velstand og produktivitet i Danmark

Danmark er et af de mest velstående lande i verden målt på bruttonationalindkomst (BNI) pr. indbygger, *jf. figur 6.1*. Velstanden i et samfund afhænger grundlæggende af to forhold: Hvor mange timer der arbejdes, og værdien der skabes pr. arbejdstime. Sidstnævnte kaldes også for produktivitet.

Danmarks høje velstand hænger tæt sammen med, at danske virksomheder har en høj produktivitet relativt til de fleste andre OECD-lande. I 2021 havde Danmark fx en højere gennemsnitlig produktivitet end lande som USA, Sverige og Tyskland, *jf. figur 6.2*.



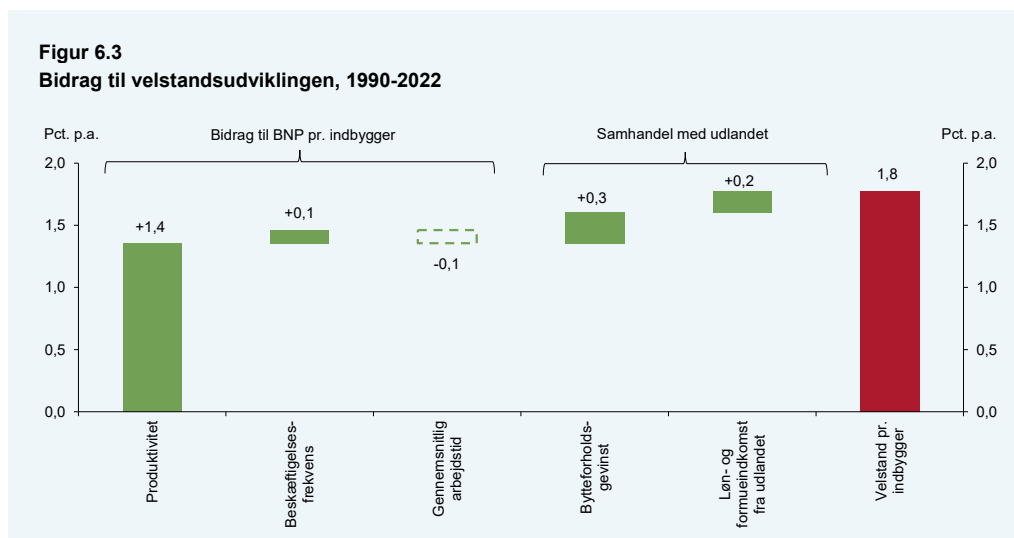
Anm.: I figur 6.1 vises BNI pr. indbygger, 1.000 USD, løbende priser og PPP-korrigeret i 2021. Data er kun tilgængeligt for nogle lande i 2022, og derfor vises sammenligningen i 2021, hvor data er tilgængeligt for alle lande. Derfor vises også 2021-data i figur 6.2. I figur 6.2 vises BNP pr. arbejdstime i 2021, USD, løbende priser og PPP-korrigeret. Forskelle i produktivitet mellem lande skal fortolkes med forsigtighed, da forskellene er små, og forskelle mellem lande kan afspejle forskelle i konjunktursituationen. Desuden kan de relative forskelle i nogen grad være påvirket af forskellige opgørelsesmetoder for arbejdstimer.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Historisk har højere produktivitet været den vigtigste drivkraft bag øget velstand. Siden 1990 er velstanden vokset med 1,8 pct. om året i gennemsnit, hvoraf højere produktivitet har bidraget med 1,4 pct.-point om året, *jf. figur 6.3*.

I Danmark er højere produktivitet kommet alle i samfundet til gode. Med højere produktivitet kan virksomhederne producere mere med et givent input af kapital og arbejdskraft. Højere produktivitet fører derfor til højere løn og lavere priser, da virksomhederne kan producere flere varer og tjenester med de samme ressourcer. Lavere priser har forbedret købekraften for alle, uanset i hvilken virksomhed eller branche produktivitetsvæksten genereres. Af samme årsag følger reallønningerne i hele økonomien produktivitetsudviklingen for hele økonomien. Reallønnen stiger således ikke kun i de brancher, hvor produktiviteten stiger, men også i de brancher hvor mulighederne for at øge produktiviteten er mindre, herunder dele af den offentlige sektor samt dele af de private tjenesteerhverv.

Samtidig med at en større andel af den danske befolkning er kommet i beskæftigelse siden 1990, blandt andet understøttet af en række reformer, er den gennemsnitlige arbejdstid faldet. Det afspejler blandt andet, at den aftalte arbejdstid blev sat ned frem til 2003 med indførelsen af den 37 timers arbejdsuge og den 6. ferieuge. Samtidig er der sket forskydninger i beskæftigelsen blandt andet med en stigende andel af ældre i arbejde, hvis gennemsnitlige arbejdstid oftest er lavere end den øvrige beskæftigelse, *jf. bilag 5.1.*



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige årlige realvækst i velstanden pr. indbygger målt ved bytteforholdskorrigeret BNI pr. indbygger i perioden 1990-2022. Bidragene fra produktivitet, beskæftigelsesfrekvens, gennemsnitlig arbejdstid, løn- og formueindkomst fra udlandet samt bytteforholdsgevinster er opgjort pr. indbygger.

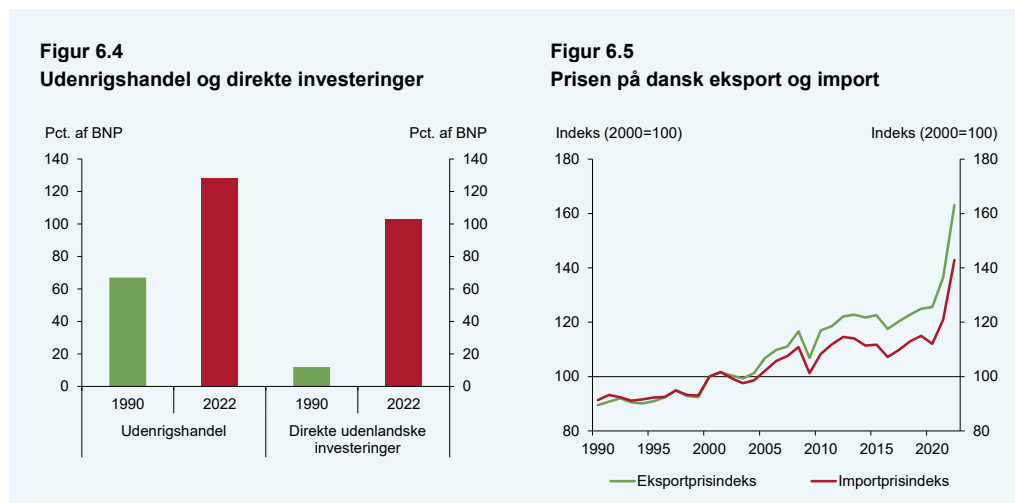
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som en lille åben økonomi nyder Danmark i høj grad glæde af international handel og grænseoverskridende investeringer. Siden 1990 er udenrigshandlen – målt som summen af eksport og import – næsten fordoblet som andel af BNP, og svarer i 2022 til knap 130 pct. af BNP. Alene eksporten udgør 70 pct. af BNP i 2022. Samtidig er danske virksomheders engagement og tilstedeværelse i udlandet øget, så danske direkte investeringer til og fra udlandet tilsammen udgør lidt over 100 pct. af BNP i 2022, mod blot 12 pct. i 1990, *jf. figur 6.4.*

Danmarks store samhandel med udlandet er en vigtig drivkraft bag produktivitetsudviklingen. Globaliseringen og EU's indre marked styrker konkurrencen og ansporer løbende virksomhederne til at løse opgaverne bedst muligt og finde nye innovative løsninger. Produktiviteten styrkes endvidere ved en øget grad af international specialisering og vidensspredning ved deltagelse i globale værdikæder.

Sammensætningen af udenrigshandlen har også bidraget til at løfte velstanden i Danmark. Såkaldte bytteforholdsgevinster har alene øget velstanden i Danmark med 0,3 pct.-point om året siden 1990. Det afspejler, at danske virksomheder løbende har været i stand til at sælge varer og tjenester til udlandet til fortsat højere priser i forhold til de varer og tjenester, som vi køber af udlandet, *jf. figur 6.5.* Det er fx sket ved, at vi importerer elektronik og biler, der er faldet i pris over tid, og omvendt eksporterer medicin og vindmøller, der generelt har haft en mere robust prisudvikling.

Endelig modtager Danmark netto løn- og formueindkomst fra udlandet som følge af danske virksomheder og lønmodtageres aktiviteter i udlandet. Det har i gennemsnit øget velstanden med 0,2 pct.-point om året siden 1990. Dette skyldes primært, at danskerne har akkumuleret en betragtelig udlandsformue, som løbende generer et positivt afkast.



Anm.: I figur 6.4 er udenrigshandel summen af eksport og import som andel af BNP. Direkte udenlandske investeringer udgør summen af beholdningen af indadgående og udadgående direkte udenlandske investeringer i forhold til BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, UNCTAD og egne beregninger.

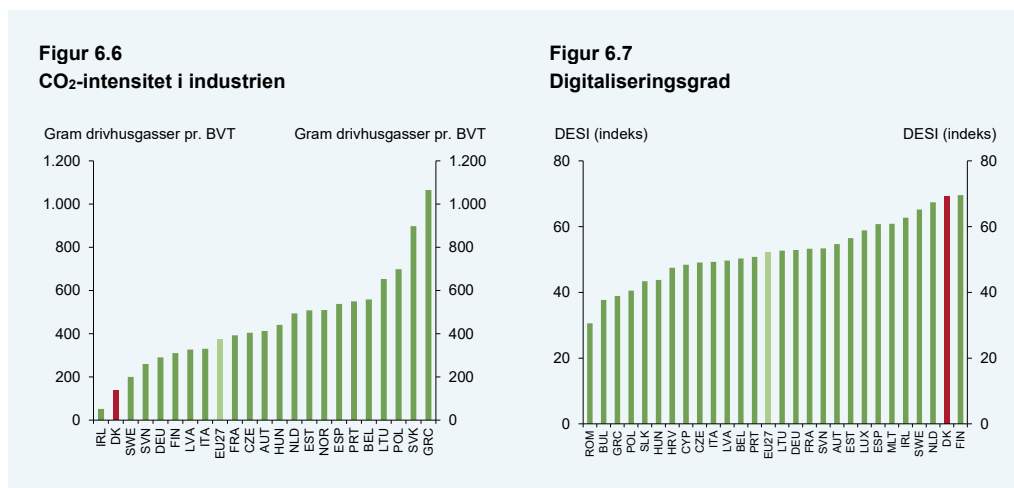
Samhandlen med udlandet har været en forudsætning for, at Danmark i dag har opbygget styrkepositioner inden for fx life science, søfart, forædlede fødevarer og grøn energi. Det skyldes blandt andet, at samhandlen med udlandet giver lande mulighed for at specialisere sig i at producere de varer og tjenester, hvor de har komparative fordele. Dertil giver samhandlen danske virksomheder adgang til store udenlandske markeder, hvilket både giver muligheder for meget større virksomheder, men også bidrager til at øge konkurrencen og nytænkningen i de enkelte virksomheder.

Værdiskabelsen i Danmark skabes med et relativt lavt direkte klimaaftryk. Det afspejler blandt andet, at Danmark er langt fremme i den grønne omstilling. I industrien er det fx lykkedes at reducere CO₂-udledningen siden 1990, således at Danmark i 2021 var blandt de lande i EU, hvor industrien udledte mindst CO₂ i forhold til værdiskabelsen, jf. figur 6.6.¹ Den effektive energiudnyttelse kan bidrage til at understøtte danske virksomheders konkurrenceevne givet den globale, grønne omstilling, som heldigvis vinder frem.

Det høje produktivetsniveau i Danmark afspejler også, at danske virksomheder og den offentlige sektor har været dygtige til at implementere ny teknologi. Danmark er således i dag et af de mest digitaliserede lande i verden. Danmark har i flere år været højt placeret i internationale rangeringer, blandt andet i EU-Kommissionens Digital Economy and Society Index (DESI), som på baggrund af en

¹ Det kan formegentlig også afspejle sammensætningseffekter inden for industrien.

række indikatorer opgør digitaliseringsgraden på tværs af EU-lande, *jf. figur 6.7*. Danmark er ligeledes langt fremme med automatisering, hvilket blandt andet ses ved en høj andel af robotter i industrien.²



Anm.: I figur 6.6 er CO₂-intensiteten opgjort som gram drivhusgasser pr. bruttoværditilvækst i euro i 2021. Figur 6.7 viser DESI i 2022, der er et indeks for graden af digitalisering i de enkelte EU-lande.

Kilde: Eurostat, EU-kommissionens DESI 2022 og egne beregninger.

Implementering af ny teknologi har været en væsentlig faktor for produktivets- og dermed velstandsudviklingen i Danmark, og det vil også være tilfældet i de kommende år.

I disse år tager den teknologiske udvikling et spring fremad. Det gælder blandt andet kunstig intelligens, kvanteteknologi og grønne teknologier. Det er teknologier, som kan have et stort potentiale for at øge produktiviteten inden for en række områder, herunder blandt andet i administrative funktioner og udviklingen af nye produkter, eller gøre fremskridt i den grønne omstilling. Et potentiale som vi endnu ikke kender rækkevidden af, men som vil skabe store forandringer i arbejdsfunktionen i både den private og offentlige sektor. I Danmark har vi gode forudsætninger for, at et sådan teknologispring kommer alle til gode, blandt andet som følge af et omstillingsparat erhvervsliv, et fleksibelt arbejdsmarked samt det høje danske uddannelsesnivea med gode muligheder for efteruddannelse, omskoling og opkvalificering.

Regeringen vil skabe bedst mulige forudsætninger for, at danske virksomheder kan udvikle og implementere nye teknologier. Regeringen prioriterer derfor et forhøjet fradrag for virksomhedernes udgifter til forsknings- og udviklingsaktiviteter, der skal understøtte innovation og nytænkning i danske virksomheder.

Som led i National Strategi for Kvanteteknologi prioriterer regeringen 50 mio. kr. årligt frem mod 2027, der skal understøtte kommercialisering, udvikling og anvendelse af kvanteteknologi. Regeringen ønsker dertil at prioritere 200 mio. kr. årligt på forskning og innovation inden for kvanteteknologi, så der samlet set prioriteres 1,2 mia. kr. frem mod 2027.

² Økonomiministeriet (2023): Robotter på det danske arbejdsmarked.

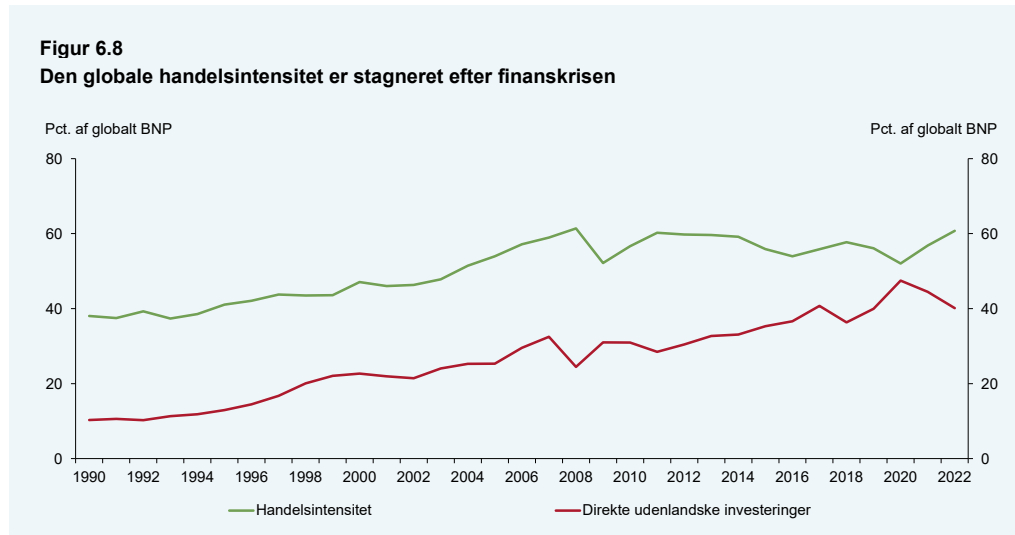
Derudover vil regeringen fortsætte de ambitiøse investeringer i digitalisering og automatisering på tværs af både den offentlige og private sektor, herunder fortsætte arbejdet med Automatisk Erhvervsrapportering, der skal understøtte, at erhvervslivet og samfundet kan realisere det fulde potentiale på op mod 3 mia. kr. årligt ved automatisering af bogførings- og regnskabsprocesser.

6.2 Globaliseringsprocessen skifter karakter

Den internationale handel er steget over de seneste årtier. Teknologiske fremskridt og liberaliseringer af verdenshandlen, særligt i 1990'erne og 2000'erne, har åbnet den internationale handel for nye markeder, og gjort det muligt for vestlige virksomheder at eksportere til og investere i blandt andet Asien og Østeuropa.

Den stigende økonomiske integration på tværs af lande – ofte kaldet *globaliseringen* – kommer blandt andet til udtryk ved, at verdenshandlen er vokset omtrent dobbelt så hurtigt som den globale værditilvækst i en periode mellem 1990 og frem til finanskrisen. Handelsintensiteten, dvs. verdenshandlens andel af globalt BNP, steg i denne periode fra 38 pct. til 61 pct., *jf. figur 6.8*. I samme periode voksede investeringer på tværs af lande knap fire gange så hurtigt som BNP.

Efter finanskrisen er der dog tegn på, at udviklingen i den globale handel er stagneret. Hvor verdenshandlen i perioden før finanskrisen voksede ca. dobbelt så hurtigt som globalt BNP, er de to nærmere vokset i et 1:1-forhold i de seneste 15 år i løbende priser. I 2022 var handelsintensiteten på 61 pct. af BNP – det samme som i 2008. De globale investeringer er steget i samme periode.



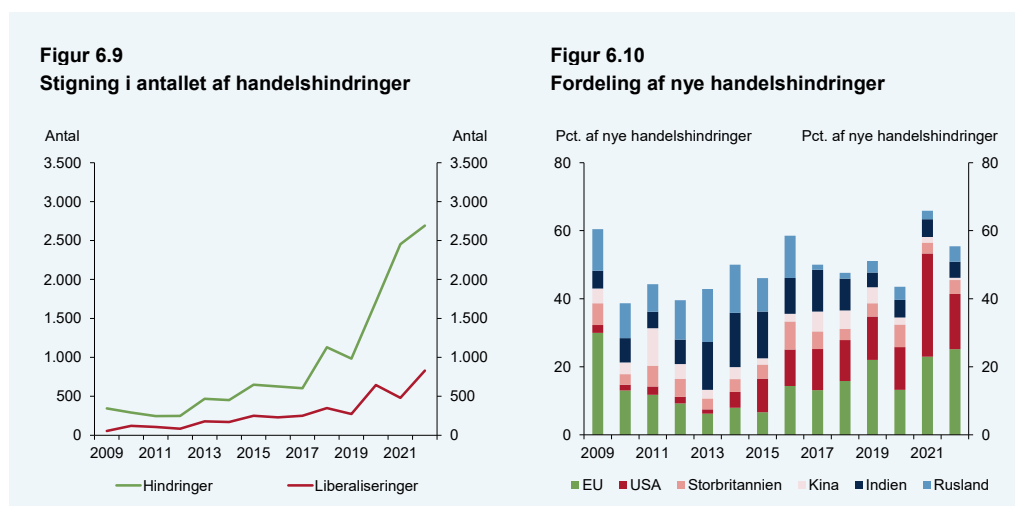
Anm.: Handelsintensiteten er opgjort som summen af global import og eksport som andel af globalt BNP. De direkte udenlandske investeringer er ligeledes opgjort som andel af globalt BNP. Der ses på beholdningen af investeringer, i modsætning til flowet, og investeringerne er opgjort på baggrund af udstømningen af investeringer.

Kilde: Verdensbanken, UNCTAD og egne beregninger.

Der kan være flere forklaringer bag denne udvikling. Handelsintensiteten påvirkes af konjunktursving, og i årene efter finanskrisen var en lav investeringsaktivitet i avancerede økonomier medvirkende til at reducere tempoet i den internationale handel.³

Mere strukturelt er der tegn på, at mange gevinster ved globale værdikæder er høstet. Det gælder fx i form af specialisering, hvor de endelige forbrugsgoder består af komponenter produceret i mange forskellige lande. Dertil kommer, at udviklingen af avanceret robotteknologi og kunstig intelligens fremover kan betyde, at nogle varer og tjenester i stigende grad kan produceres med et lavere input af arbejdskraft og i højere grad kræver specialiseret arbejdskraft.⁴ Dermed kan billig arbejdskraft i fremtiden blive mindre afgørende for, hvor virksomhederne placerer deres produktion.

Stagnationen i den internationale handel kan også være forårsaget af diskretionære beslutninger i form af en stigning i antallet af globale handelshindringer, der i dag markant overstiger omfanget af handelsliberaliseringer, jf. figur 6.9. Antallet af handelshindringer og -liberaliseringer siger ikke i sig selv noget om omfanget af interventionerne, da de kan variere i størrelse. Alligevel tegner det stigende antal af handelshindringer et billede af, at geopolitik og protektionisme spiller en stadig større rolle i den globale handel. Overvejende er det verdens største økonomier, der introducerer nye handelshindringer, herunder USA og EU jf. figur 6.10.



Anm.: Antallet af handelsinterventioner er både import- og eksportrettede og opdelt efter om der er tale om handels-hindrende tiltag eller liberaliseringer. Antallet er korrigeret for forsinkelser i indberetningstidspunkt og er opgjort med årlig skæringsdato ultimo året (31. dec.). Der fokuseres på handelsinterventioner rettet mod varer, investeringer og service. I figur 6.10 er udvalgte landes handelshindringer opgjort som andel af alle nye handels-hindringer.

Kilde: Global Trade Alert og egne beregninger.

³ Økonomi- og indenrigsministeriet (2018): Økonomisk Analyse nr. 36, Dansk økonomi og frihandel under pres.

⁴ Se fx OECD, The future of Global Value Chains. Business as usual or a new normal?, OECD Science, Technology and Policy Papers, July 2017 No. 41 og WEF, The Future of Manufacturing, Opportunities To Drive Economic Growth, Geneva 2012.

Handelshindringerne kan have forskellig karakter, og kan fx være i form af told eller eksporttilskud, men kan også dække over nye produktstandarder, kvoter eller beskyttede geopolitiske betegnelser. Det stigende omfang af handelshindringer trækker i sig selv i retning af at gøre handel på tværs af landegrænser mere vanskeligt.

Der er flere årsager til det stigende omfang af handelshindringer. Med Ruslands krig i Ukraine er der fx indført en række handelssanktioner over for Rusland og Belarus. Krigen og coronapandemien har sammen med stigende geopolitiske spændinger endvidere tydeliggjort vigtigheden af forsyningssikkerhed, hvilket har trukket i retning af, at nogle lande i stigende grad beskytter kritisk infrastruktur. Der kan også være miljø- og sundhedsmæssige hensyn.

Det har skubbet til en international udvikling, hvor både EU, USA og Kina har gennemført tiltag med henblik på at sikre en større grad af forsyningssikkerhed ved politisk at tilgodese hjemlig produktion eller ved fx at begrænse eksport af højteknologiske produkter. Fx indeholder både USA's *Inflation Reduction Act (IRA)*, Kinas *Made in China 2025* og EU's *Green Deal Industrial Plan* mærkbare industripolitiske tiltag, jf. boks 6.2. Sådanne tiltag vil potentielt kunne sikre en større grad af forsyningssikkerhed, men indebærer ofte også en afvejning i forhold til, at tiltagene potentielt kan føre til stigende omkostninger og/eller lavere produktivitet, der kan koste vækst og velstand.

De industripolitiske tiltag kan fx bidrage til, at nogle lande opnår en konkurrencebeskyttelse af specifikke virksomheder eller brancher. Det gælder særligt, hvis fx statsstøtte ikke ydes generelt. Sådanne tiltag kan risikere at skabe en ond spiral, hvor lande forsøger at overgå hinanden i statsstøtte. Det kan skade den globale vækst og velstand, idet støtten risikerer at fastholde ressourcer i specifikke brancher og virksomheder med lav produktivitet.

Udviklingen skal også ses i lyset af en voksende international frygt for, at andre lande yder strategisk og konkurrenceforvridende statsstøtte til specifikke brancher med henblik på at kunne opnå en så stor en andel af et bestemt marked eller en bestemt vare, at de kan kontrollere prisen og forsyningen.

Omvendt kan den del af de industripolitiske tiltag, der drejer sig om støtte af udvalgte teknologier potentielt bidrage til at styrke innovation og udbredelsen af disse. USA's IRA har tiltrukket sig stor opmærksomhed fra EU, da den kan bidrage til at tiltrække investeringer til USA i teknologiske nøglesektorer, herunder grønne teknologier. Man skal dog være opmærksom på, at skøn over det samlede niveau for grønne subsidier i IRA'en peger mod, at disse ikke er større end niveauet af støtte til den grønne omstilling i EU, og at der er store usikkerheder forbundet med at vurdere mulige konsekvenser for EU's konkurrenceevne. Tiltagene i den amerikanske IRA er i højere grad rettet mod etablering af produktion af grønne teknologier i stor skala, og i mindre grad mod innovation, jf. boks 6.2.

I forbindelse med den grønne omstilling er det grundlæggende positivt, at andre lande – herunder Kina og USA – understøtter opskalering, industrialisering og udvikling af grønne teknologier. USA's IRA kan ses som USA's vej ind i den grønne omstilling, og støtten kan åbne for nye erhvervsmuligheder for danske virksomheder. Fx gives der i USA's IRA støtte til virksomheder, der leverer teknologi og udstyr til produktion af brint. EU-regulering, national regulering samt administrative processer må ikke udgøre en barriere for at tiltrække investeringer og skalere den grønne omstilling. Det er således vigtigt for EU's konkurrenceevne, at den grønne omstilling understøttes af hurtige og smidige godkendelses- og myndighedsprocesser både på EU-plan og i de enkelte medlemslande.

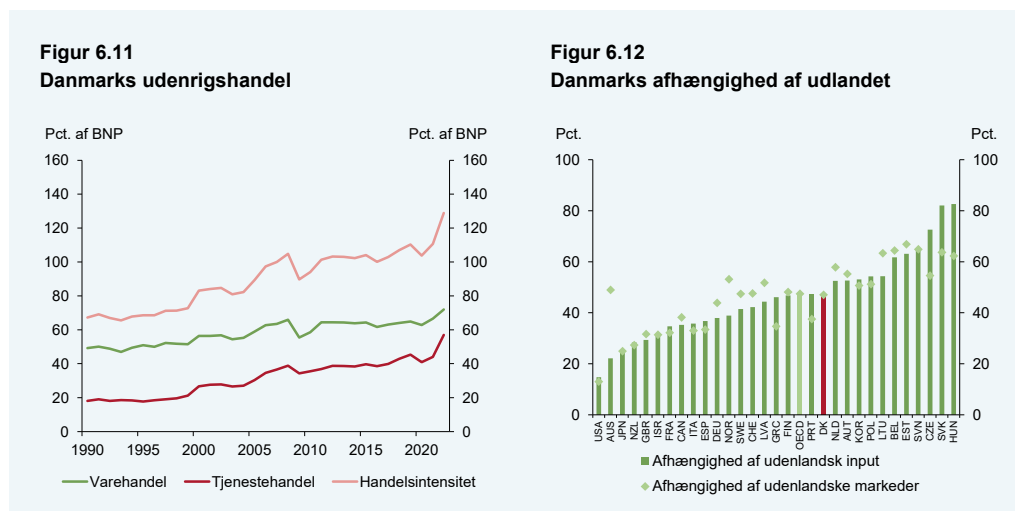
Regeringen anerkender derfor, at vi befinder os i en ny geopolitisk virkelighed, hvor industripolitikken er kommet tilbage på bordet globalt set – ikke mindst for grøn teknologi. Regeringen arbejder derfor aktivt for at fremme danske interesser i udviklingen af EU's grønne industripolitik. Overordnet set vil regeringen arbejde for at styrke EU's grønne industris konkurrenceevne gennem forbedrede rammevilkår, mere effektiv anvendelse af EU-midler og mobilisering af private investeringer. Samtidig vil regeringen arbejde for at undgå et skadeligt statsstøttekapløb, herunder ved at arbejde for, at de midlertidige lempelser af EU's statsstøtteregler for at understøtte økonomien og den grønne omstilling ikke fortsættes, med mindre der er klar evidens for, at de er nødvendige og proportionelle.

6.3 Danmark i en foranderlig verden

Med globaliseringen er Danmarks integration i den globale handel steget. Ligesom verdenshandlen er Danmarks udenrigshandel vokset omtrent dobbelt så hurtigt som værditilvæksten fra 1990 og frem til finanskrisen, *jf. figur 6.11*. Det dækker både over en fremgang i vare- og tjenestehandlen.

Efter et markant tilbageslag efter finanskrisen har handelsintensiteten i Danmark generelt været stigende, navnlig som følge af en stigende tjenestehandel. En stor del af stigningen i Danmarks handel er dog sket i 2021 og 2022, hvor Danmarks vare- og tjenestehandel i både priser og mængder er steget hurtigere end BNP.

Som en lille åben økonomi bliver Danmark alt andet lige påvirket mere end de fleste andre lande af en nedgang i den globale handel. Danmark er både relativt afhængig af udenlandske input i produktionen af danske varer sammenlignet med andre lande, og en relativt høj andel af danske varer og tjenester anvendes som input i produktionen i udlandet, *jf. figur 6.12*.



Anm.: I figur 6.11 er handelsintensiteten opgjort som summen af eksport og import som andel af BNP. I figur 6.12 er afhængighed af udenlandsk input opgjort som andelen af udenlandsk input, der anvendes i den indenlandske produktion, som andel af det samlede input. Afhængigheden af udenlandske markeder viser andelen af et lands output, der anvendes som input i produktionen i udlandet. Indikatorerne vises for 2019.

Kilde: Danmarks Statistik, OECD (2023): Risks and opportunities of reshaping global value chains, og egne beregninger.

Boks 6.2**Eksempler på industripolitiske tiltag blandt de store globale aktører****Inflation Reduction Act**

Den amerikanske *Inflation Reduction Act* (IRA) trådte i kraft den 1. januar 2023. Den indeholder støtteordninger til fremme af klimavenlige investeringer og produktion i USA, men også tiltag på fx sundhedsområdet. Klima- og energitiltagene skønnes at beløbe sig til ca. \$391 mia. over 10 år, hvilket svarer til 1,5 pct. af USA's BNP i 2022.⁵ Væsentlige dele af støtten gives indirekte som skatterabatter, og beløbet er således behæftet med usikkerhed. Med IRA'en styrkes en række sektorer som fx vindteknologi, solceller, brint, energi-effektivisering og elbiler, og IRA'en udlægges af mange som en amerikansk "klimalov". Men konteksten for dens tilblivelse kan i høj grad ses som en indsats for at skabe nye industrielle arbejdspladser i USA og undgå overførsel af produktion af nye teknologier til Kina. Fx kan der i en række tilfælde opnås yderligere skatterabatter ved opfyldelsen af krav til lokalt produceret indhold i industriprodukter. Foruden subsidier til den grønne omstilling, har USA også indført implicite handelsbarrierer, som fx skattefordele ved køb af amerikansk producerede varer og produkter med amerikansk indhold, samt statsstøtte til etablering af drift/produktion i USA. Det samlede niveau for grønne subsidier i USA's IRA er ikke underlagt et fast loft, hvorfor det samlede beløb vil afhænge af, hvor mange, der faktisk benytter dem. Det samlede beløb, som estimeret af USA's Congressional Budget Office, forventes at være omtrent på niveau med støtten, der gives til den grønne omstilling i EU, om end subsidier til vedvarende energi er højere i EU. Tiltagene i den amerikanske IRA er i højere grad rettet mod etablering af produktion af grønne teknologier i stor skala, og i mindre grad mod innovation.⁶ IRA'en vil sandsynligvis have en effekt på investeringer i de brancher den vedrører, men dens betydning for Europa og europæiske virksomheders konkurrenceevne er fortsat usikker. Det skyldes blandt andet, at de potentielle investeringer som IRA'en kan udløse, endnu ikke er fuldt realiseret.⁷

Made in China 2025

Den kinesiske regering har en strategi om at transformere Kina fra at være verdens fabrik til at blive en førende global producent og innovatør inden for avancerede teknologier og højværdiindustrier, for dermed at gøre landet til en global magt inden for teknologi, industri og økonomi. De konkrete initiativer har skabt spændinger med en række vestlige lande på grund af bekymringer over handelspraksis, teknologioverførsel og geopolitisk indflydelse. Et blandt flere eksempler er *Made in China 2025*, som er en omfattende industripolitisk strategi, der blandt andet sigter mod at fremme forskning og udvikling inden for avancerede teknologier, som fx kunstig intelligens, robotter, kvante-teknologi og bioteknologi, samt opgradering af traditionelle industrier som automobilindustrien, elektronikindustrien samt grøn og bæredygtig produktion.

EU's Green Deal Industrial Plan

I lyset af blandt andet det (grønne) teknologikapløb mellem USA og Kina, globale udsving i forsyningskæder og krigen i Ukraine har EU-Kommissionen i 2023 taget initiativ til *Green Deal Industrial Plan* (GDIP). Planen præsenterer en række initiativer til at understøtte Europas grønne industrier, en europæisk egenforsyning inden for centrale grønne teknologier og en hurtig klimaomstilling. I den forbindelse er der blandt andet indført nye midlertidige statsstøtteregler, som blandt andet betyder, at landene kan etablere støtteordninger til etablering og opskalering af produktionskapacitet inden for udvalgte grønne teknologier som fx vindteknologi og Power-to-X. Som en del af GDIP har Kommissionen præsenteret *Net Zero Industry Act*, som skal understøtte EU's egenproduktion af strategiske nøgleteknologier, blandt andet industriel fremstilling af centrale elementer for den grønne omstilling.

⁵ Estimat fra Committee for a Responsible Federal Budget (2022) på baggrund af opgørelse fra Congressional Budget Office (2022): Estimated Budgetary Effects of Public Law, 117-169.

⁶ Kleimann, D., N. Poitiers, A. Sapir, S. Tagliapietra, N. Véron, R. Veugelers and J. Zettelmeyer (2023): *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*, Policy Contribution 04/2023, Bruegel.

⁷ EU-Kommissionen (2023): Report on EU policy initiatives for the promotion of investments in clean technologies (Preliminary assessment of measures taken by the EU to stimulate investments into clean technologies and the impact of the US Inflation Reduction Act on investments).

Globaliseringen har generelt haft stor positiv betydning for dansk økonomi. Danmarks høje velstandsniveau skyldes i høj grad vores deltagelse i den globale handel som en lille, åben økonomi. Det har blandt andet bidraget til at styrke produktiviteten, hvilket er kommet alle i samfundet til gode i form af højere indkomst og lavere forbrugspriser. Det har samtidig givet danske husholdninger adgang til et bredere og billigere udvalg af produkter, hvilket har styrket købekraften.

Med globaliseringen er udenlandske investeringer og arbejdskraft også i højere grad blevet tilgængelige for danske virksomheder. Det har ligeledes haft positiv betydning for dansk økonomi. Analyser peger fx på, at udenlandsk ejede virksomheder i gennemsnit er mere produktive end danskejede virksomheder i Danmark.⁸ Derudover spiller udenlandsk arbejdskraft en vigtig rolle i forbindelse med konjunkturudsving. Det kan blandt andet ses på udstedelsen af erhvervsopholdstilladelser, der er positivt korreleret med udviklingen i beskæftigelsen.⁹ Det har også vist sig under det seneste opsving, hvor udenlandske statsborgere har stået for omkring halvdelen af væksten i lønmodtagerbeskæftigelsen relativt til 2019.¹⁰

Samhandlen med udlandet har sideløbende haft betydning for erhvervsstrukturene i Danmark. Globaliseringen har åbnet store globale markeder for danske virksomheder, der har gjort det muligt for danske virksomheder at ekspandere mere, end det ville være muligt på det danske marked. Det ses blandt andet ved, at store virksomheder i Danmark i dag tegner sig for en større andel af omsætningen end for 20 år siden. Virksomheder med flere end 100 ansatte udgjorde i 2000 44 pct. af omsætningen i Danmark, hvilket er steget til 52 pct. i 2021, jf. figur 6.13. Det er særligt de største og eksportorienterede virksomheder, der står for en voksende andel af værdiskabelsen.¹¹ Tilvæksten er sket uden en tilsvarende stigning i virksomhedernes andel af beskæftigelsen.

Et andet eksempel på et skift i erhvervsstrukturene er, at danske virksomheder i stigende omfang benytter globale forretningsmodeller, hvor varer produceres og sælges i udlandet under dansk ejerskab, uden at de har været på dansk jord – såkaldt *merchanting* og *processing*.¹² Disse typer aktiviteter udgjorde ca. 16 pct. af vareeksporten i 2022 mod blot 2 pct. i 2005 og medregnes i det danske BNP, jf. figur 6.14.

på kryds og tværs af hele verden. Diversificerede forsyningskæder kan mindske risici for danske virksomheder. De seneste år har dog vist, at voksende geopolitisk usikkerhed kan skabe sårbarheder i forsyningsikkerheden, blandt andet i forbindelse med coronapandemien, Ruslands krig i Ukraine og løbende handelskonflikter.

Det kan føre til såkaldt *re-shoring* – det vil sige, at virksomheder med fabrikker i udlandet flytter (dele af) deres produktion tilbage til Danmark. Der er imidlertid ikke aktuelle tegn på, at danske virksomheder i særlig grad overvejer *re-shoring*. Det kan fx afspejle, at mulighederne for at øge produktionen i Danmark er begrænset af mangel på arbejdskraft. Flere danske virksomheder overvejer derimod at flytte aktiviteter tættere på deres udenlandske kunder, sælge til flere markeder og skaffe flere underleverandører for at gøre sig mindre sårbare af enkelte markeder og leverandører.¹³

⁸ Se fx Erhvervs- og Vækstministeriet (2012): Vækstpolitisk Redegørelse og Pedersen & Skaksen (2008).

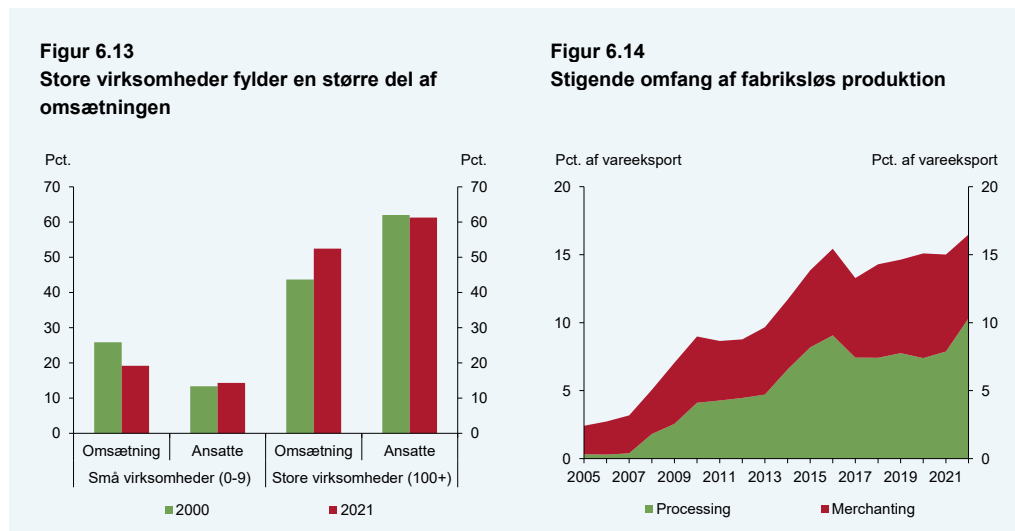
⁹ Økonomiministeriet (2023): Økonomisk Redegørelse, marts 2023.

¹⁰ Økonomiministeriet (2023): Økonomisk Redegørelse, august 2023.

¹¹ DI (2023): Superstjernevirksomheder fylder stadig mere i dansk økonomi.

¹² DST (2021): Hvordan indgår dansk produktion af varer i udlandet i Nationalregnskabet?

¹³ DI (2022): *Globaliseringen lider ingen nød i Danmark*.



Anm.: I figur 6.13 er små virksomheder defineret ved at have mellem 0 og 9 ansatte, og store virksomheder er defineret ved at have over 100 ansatte. Figuren viser virksomhedernes andel af den samlede omsætning og det samlede antal ansatte i firmastatistikken. I figur 6.14 er processing en forretningsmodel, hvor en dansk virksomhed får sine råvarer forarbejdet i udlandet. Merchanting er fabriksløs produktion, hvor en dansk virksomhed handler i udlandet med produkter, som den får specialfremstillet i udlandet.

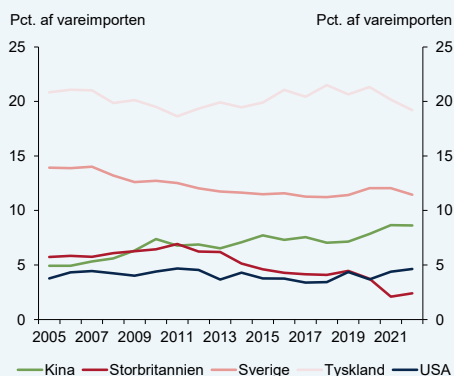
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Danske virksomheders aktive rolle i globaliseringen betyder, at danske forsyningskæder i dag rækker

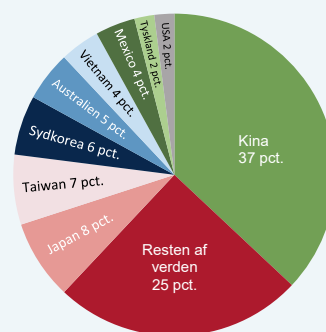
Der er fx tegn på, at danske virksomheder ønsker at reducere deres afhængighed af Kina, og omvendt ekspandere i Vesten og andre dele af Asien. Ligesom det er tilfældet for mange andre lande er Danmarks samhandel med Kina steget de seneste årtier – især vareimporten fra Kina er steget markant mere end samhandlen med vores traditionelle handelspartnere, *jf. figur 6.15*. Samtidig tegner Kina sig for en tredjedel af Danmarks potentielt kritiske importafhængigheder, det vil sige inputs i produktionen af danske varer, der kun produceres i få lande og derfor gør forsyningen sårbar, *jf. figur 6.16*.

På globalt plan tales der ligeledes i EU- og G7-landene om *de-risking*, som dækker over et ønske om at blive mindre afhængig af Kina, når det fx gælder sjældne jordarters metaller, hvor Kina er dominerende på verdensmarkedet.

Figur 6.15
Vareimport fra udvalgte lande



Figur 6.16
Danmarks potentielt kritiske afhængigheder fordelt på produktionslande



Anm.: I figur 6.15 er vareimporten fra udvalgte lande opgjort som andel af Danmarks samlede vareimport opgjort ud fra betalingsbalancestatistikken. De kritiske importafhængigheder i figur 6.16 er opgjort i forhold til varenes handelsværdi i 2019.

Kilde: Danmarks Statistik, Erhvervsministeriet baseret på BACI-databasen, 2019 og egne beregninger.

Generelt set er de usikkerheder, danske virksomheder står over for, samlet set blevet større i de seneste år. Fx som følge af Ruslands krig i Ukraine, større risici i forsyningskæderne, højere renter og inflation – samt en overordnet bevægelse mod en ny global magtbalance. Usikkerhederne må forventes også at være betydelige i de kommende år, og regeringen vil derfor arbejde for en mere robust handels- og industripolitik, der understøtter vækst og velstand.

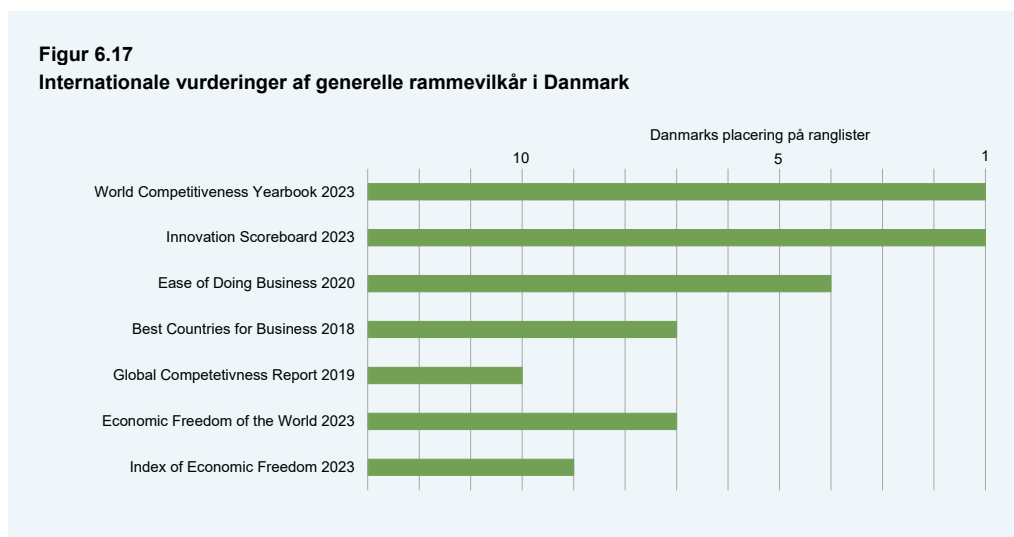
Regeringen vil blandt andet præsentere en ny globaliseringsstrategi, der skal understøtte en fortsat god konkurrenceevne for danske virksomheder med henblik på at styrke dansk vækst ud fra et langsigtet perspektiv. Strategien skal bidrage til, at dansk erhvervsliv kan udnytte muligheder fra globale hovedtendenser og EU's aktive industripolitik. Derfor har regeringen nedsat et Virksomhedsforum for globale risici, der skal rådgive regeringen om, hvilke rammevilkår og afhængigheder, der er særligt kritiske for dansk erhvervslivs forsyningskæder og de danske styrkepositioner i lyset af de globale hovedtendenser. Det skal samlet understøtte både eksisterende danske styrkepositioner og udviklingen af nye styrkepositioner på ryggen af et fundament af gode, generelle rammevilkår. Regeringen vil også gøre en indsats for, at det bliver nemmere for danske virksomheder at navigere i en geopolitisk usikker verden. Gennem en række konkrete initiativer skal erhvervslivet være omstillingsparat og stå stærkt globalt.

Globaliseringen har også skærpet behovet for mere ensartede regler, når det fx gælder selskabsskat, energi og klima. Internationalt arbejder regeringen således for, at vigtige aftaler om international selskabsbeskatning og EU's regulering på energi- og klimaområdet kan gennemføres og forbedres. Det er fx af stor betydning, at globale selskaber betaler skat på lige fod med andre virksomheder. Derfor er det positivt, at der allerede i starten af 2024 bliver sat en effektiv global bund under selskabsskatten, og at der derved bliver skabt en mere ligelig og retfærdig selskabsbeskatning af verdens største selskaber.

I overensstemmelse med OECD-aftalen om mindstebeskatning af multinationale selskaber kan regeringen tiltræde, at spor 1, som vedrører omfordeling af beskatningsret fra hjemlandet til markedslandet, også implementeres. Danmark har accepteret omfordelingen som en del af en samlet løsning, hvor mindreprovenuet ved omfordelingen af beskatningsretten fra Danmark omtrent opvejes af merprovenuet ved minimumsbeskatningen. Det vurderes derfor, at den samlede aftale er i overensstemmelse med regeringens skattestop. Aftalen vil have størst effekt, hvis flest mulige store multinationale virksomheder, herunder tech-giganterne, omfattes af aftalen, så de i fremtiden betaler en del af deres skat i de lande, hvor de har deres markeder. Derfor lægger regeringen vægt på, at andre ligesindede lande – særligt større økonomier, som fx USA – ratificerer OECD-aftalen.

6.4 Gode rammevilkår skaber grobund for vækst og velstand

Dansk erhvervslivs succes hænger tæt sammen med, at Danmark er et af de bedste lande i verden at drive virksomhed i. Det ses blandt andet ved, at Danmark placerer sig blandt de førende lande i forskellige undersøgelser af virksomhedernes rammevilkår, *jf. figur 6.17*.



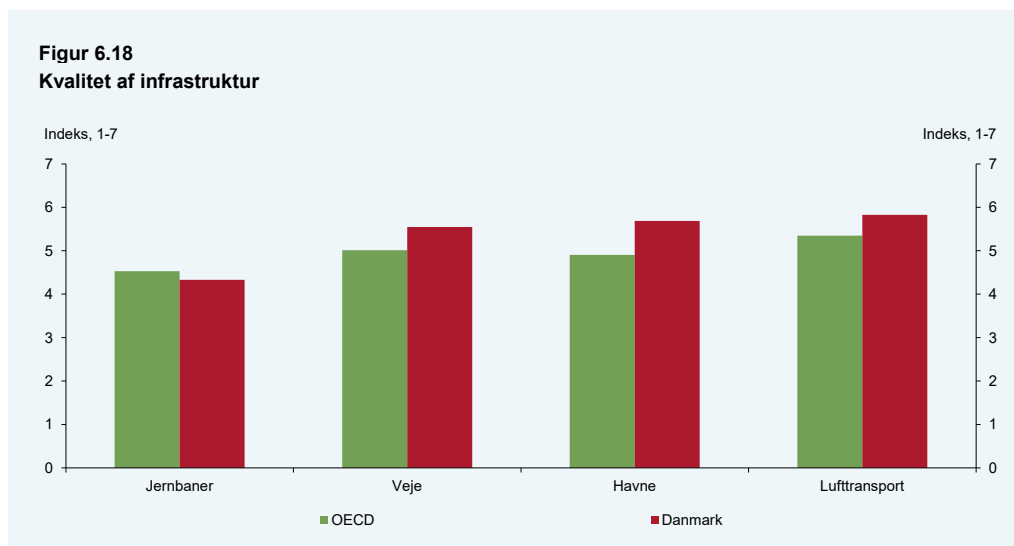
Kilde: IMD, EU-Kommissionen, Verdensbanken, Forbes, World Economic Forum, Fraser Institute og The Heritage Foundation.

De gode resultater betyder dog ikke, at vi kan hvile på laurbærrerne. Der er konstant udvikling i landene omkring os, og vores gode position kræver, at vi hele tiden forbedrer rammevilkårene. Det gælder kort sagt om at bygge videre på vores solide fundament.

De gode rammevilkår kan blandt andet tilskrives en robust samfundsmodel, hvor et velfungerende velfærdssystem og et stærkt erhvervsliv styrker og understøtter hinanden. Den offentlige sektor tilvejebringer uddannelse, infrastruktur, sundhed og børnepasning, der understøtter produktiviteten i den private sektor. Den private sektor driver omvendt vækst og velstand til gavn for danske husholdninger og leverer samtidig finansiering af den offentlige sektor.

De danske rammevilkår skiller sig positivt ud på forskellige måder. Danske virksomheder har blandt andet adgang til højt kvalificeret arbejdskraft med et højt uddannelsesniveau, og den danske flexicurity-model bidrager til et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked, således at arbejdskraften nemt og hurtigt flyttes til de virksomheder, der har behov for arbejdskraft og kan betale mest.

De gode rammevilkår afspejler også en høj kvalitet af infrastrukturen. En god transportinfrastruktur er vigtigt for et moderne samfund og for dansk erhvervsliv. Råvarerne skal nå frem til virksomhederne, produkterne skal nå ud til kunderne, medarbejderne skal kunne komme på arbejde, og travle familier skal ikke spille dyrebar tid. Samtidig er det vigtigt for sammenhængskraften, at der er mulighed for, at den enkelte dansker kan bo og arbejde i alle dele af landet. I Danmark er kvaliteten af infrastrukturen generelt høj, *jf. figur 6.18*. Foruden den fysiske infrastruktur er også den digitale infrastruktur på et højt niveau i Danmark.¹⁴



Anm.: Uvægtet gennemsnit. Indeksskalaen går fra 1 til 7, hvor 7 er det bedste. Figuren viser den oplevede kvalitet af infrastruktur.

Kilde: World Economic Forum (2018): The Global Competitiveness Report 2018.

Den samlede ramme til offentlige investeringer vil med den nye 2030-plan fortsat ligge på et historisk højt niveau. Det afspejler blandt andet initiativer i *Infrastrukturplan 2035* fra 2021, der er indgået af et bredt flertal af Folketingets partier.

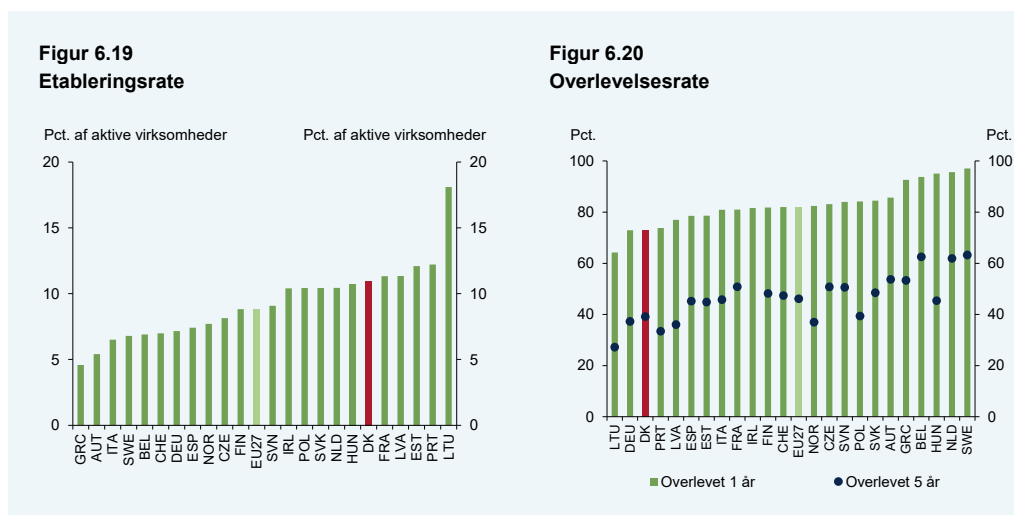
Af aftalen fremgår det, at der samlet set investeres og igangsættes initiativer på transportområdet for ca. 192 mia. kr. (2024-pl) frem mod 2035. Heraf vil der foretages store, nye investeringer på jernbaneområdet samt fornyelse og vedligehold af den eksisterende infrastruktur for ca. 101 mia. kr. Dette skal gøre den kollektive transport til et effektivt, attraktivt og grønt tilvalg for flere danskere.

¹⁴ Danmark er et af de mest digitaliserede lande i EU målt ved EU-Kommissionens Digital Economy and Society Index, se blandt andet figur 6.7.

Derudover er der med aftalen afsat ca. 80 mia. kr. til at udbygge og forbedre det danske vejnet i alle landsdele med ambitionen om at skabe mere sammenhængende vejforbindelser på tværs af landet – der samtidig understøtter mobiliteten uden for de større byområder. På den mest belastede del af vejnettet skal investeringerne bidrage til en effektiv trafikafvikling, således at færre sidder i kø.

Den grønne omstilling af transportsektoren er en prioritet for regeringen i de kommende år. Særligt i de tidlige stadier er der behov for, at staten understøtter denne udvikling og sikrer, at de rette vilkår er til stede for borgere og erhverv. Der er med Infrastrukturplanen afsat ca. 0,6 mia. kr. (2024-pl) til udrulning af ladeinfrastruktur til personbiler frem mod 2030, der allerede er ved at blive etableret langs statsvejnettet. Dertil er der afsat ca. 0,4 mia. kr. (2024-pl) til drivmiddelinfrastruktur til tung vejtransport. I tillæg hertil vil regeringen snart præsentere en konkret udrulningsplan for ladeinfrastruktur til tung vejtransport langs statsvejnettet. Det er regeringens ambition, at der med afsæt i puljerne sættes yderligere handling bag fremme af grøn transport.

Rammevilkårene er ligeledes gode med hensyn til at starte og registrere virksomhed i Danmark, hvilket afspejles i en højere etableringsrate af nye virksomheder end gennemsnittet i EU, *jf. figur 6.19*.



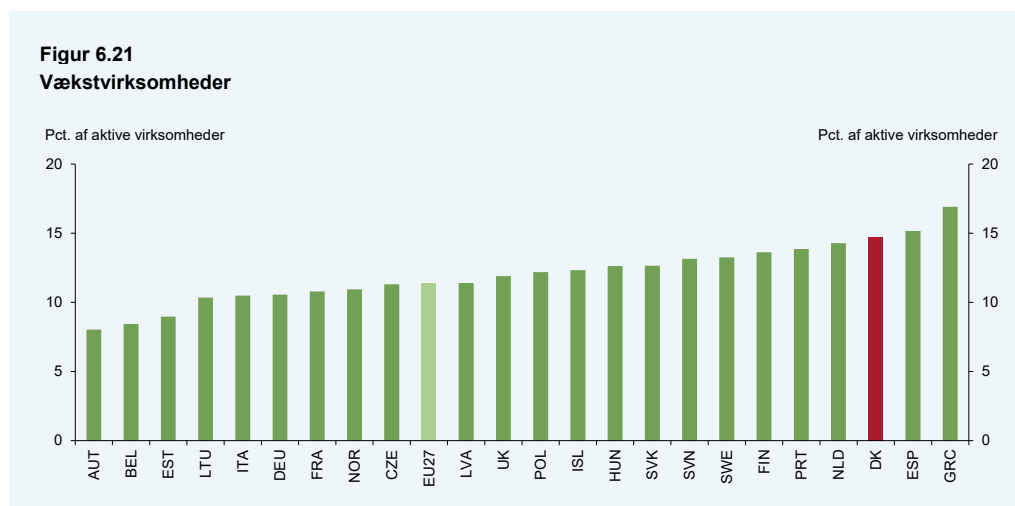
Anm.: Etableringsraten i figur 6.19 er antallet af nye virksomheder som andel af det samlede antal aktive virksomheder i 2020. Tallene er ekskl. holdingselskaber. Figur 6.20 viser overlevelsesrater for virksomheder opgjort i 2020. 'Overlevet 1 år' er andelen af virksomheder, der blev etableret i 2019, der stadig var aktive i 2020. 'Overlevet 5 år' er andelen af virksomheder, der blev etableret i 2015, der stadig var aktive i 2020.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Der er ligeledes en sund og konstant udskiftning af virksomheder i Danmark. Det er en naturlig del af et dynamisk erhvervsliv, at nye virksomheder etableres og ikke-rentable virksomheder lukker. Dermed opstår også ændringer i erhvervsstrukturen, når der sker ændringer i efterspørgslen og den teknologiske udvikling. Der er en over gennemsnitlig andel af virksomheder i Danmark, der ikke overlever både 1 og 5 år efter etablering relativt til øvrige lande i EU, *jf. figur 6.20*. Det skal blandt andet ses i forhold til den relativt høje etableringsrate i Danmark.

Udskiftningen i virksomheder bidrager til, at arbejdskraft og kapital ikke fastlåses i lavproduktive virksomheder, også kaldet zombievirksomheder. Et højt antal af lavproduktive virksomheder er både et problem for samfundet og øvrige virksomheder, da de beslaglægger arbejdskraft og kapital, der kunne være brugt mere effektivt andre steder. I Danmark er der en relativt lav andel af zombievirksomheder, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med, at Danmark har gode rammer for afvikling af svage virksomheder.¹⁵

I Danmark er der samtidig en relativt stor andel af virksomheder, der kommer ind i markante vækstforløb. Andelen af såkaldte vækstvirksomheder i Danmark ligger blandt andet over gennemsnittet i EU, når man ser på et gennemsnit over perioden 2016-2019, *jf. figur 6.21*. Det kan blandt andet afspejle det dynamiske erhvervsliv, hvor der startes mange virksomheder, men hvor mindre produktive virksomheder også nedlægges.

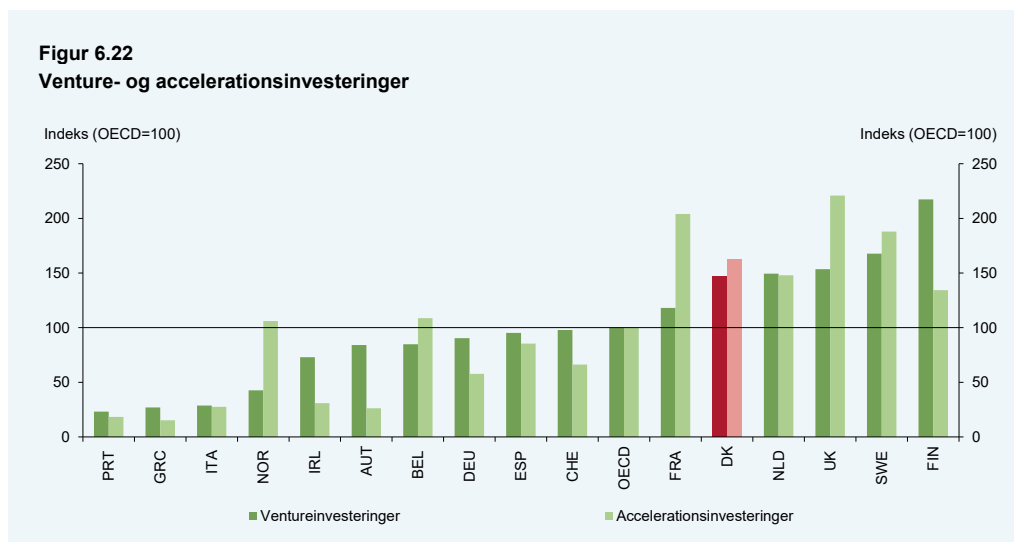


Anm.: Vækstvirksomheder er virksomheder, der har en annualiseret vækst på minimum 10 pct. i antallet af ansatte i en treårig periode og i startperioden har minimum 10 ansatte. Vækstvirksomhederne er opgjort som andelen af aktive virksomheder i et gennemsnit over årene 2016-2019, da 2020 er påvirket af corona.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Gode rammevilkår indebærer også, at virksomhederne har god adgang til risikovillig kapital, der sikrer at nye ideer og innovationer får mulighed for at blive ført ud i livet. Danske virksomheder har overordnet set fornuftig adgang til risikovillig kapital. Niveaueet for både venture- og accelerationsinvesteringer i Danmark lå i et gennemsnit over perioden 2020-2022 relativt højt i forhold til øvrige lande i OECD, *jf. figur 6.22*.

¹⁵ Se fx S. Andersen m.fl. (2019): Zombievirksomheder fylder kun lidt i Danmark, Danmarks Nationalbank.



Anm.: Venture- og accelerationsinvesteringer er opgjort som pct. af BNP, og som et gennemsnit for perioden 2020-2022 på grund af store årlige udsving. For begge typer investeringer er OECD sat til indeks 100. Ventureinvesteringer dækker over investeringer fra både indenlandske og udenlandske investorer, og offentligt ejede fondes ventureinvesteringer er inkluderet i opgørelsen. Ventureinvesteringerne dækker både seed-, opstarts- og ekspansionsinvesteringer. Accelerationsinvesteringer er både fra indenlandske og udenlandske investorer og fonde. Offentligt ejede fondes investeringer er med i opgørelsen.

Kilde: Invest Europe, Eurostat, OECD og egne beregninger.

Selvom erhvervslivet har et godt udgangspunkt, og Danmark har en række styrkepositioner med virksomheder i det globale førerfelt, er det vigtigt, at vi fortsætter med at tilpasse rammevilkårene og erhvervspolitikken i Danmark, så den skaber gode betingelser for virksomhedernes udvikling. Ikke mindst for nye virksomheder med nye ideer og løsninger, som har potentialet til at blive fremtidens erhvervssuccesser.

For at understøtte fremtidens erhvervssuccesser vil regeringen præsentere en ny iværksætterstrategi, der har til formål at styrke iværksætteri i hele Danmark. Hertil prioriteres der 1 mia. kr. årligt i 2030. Med strategien vil regeringen blandt andet gøre det lettere at investere i iværksættervirksomheder, gøre det mere attraktivt at være iværksætter uanset køn og gøre det lettere at tiltrække kapital.

Regeringen vil desuden lette skatten ved virksomhedsoverdragelser af familieejede virksomheder, og prioritere 0,8 mia. kr. inden for rammerne af 2030-planen til et retskrav på en skematisk model for værdiansættelse.

Regeringen vil derudover nytænke og prioritere i erhvervsstøtten, så danske virksomheder understøttes bedst muligt og samfundet får mest værdi for pengene. Erhvervsstøtten kan være et vigtigt værktøj til at fremme grøn vækst, innovation og konkurrenceevne på relevante områder og under de rette forudsætninger. Regeringen lægger derfor op til, at ændringerne skal ske på baggrund af anbefalinger fra "Eksperudvalget for fremtidens erhvervsstøtte".

Frisættelse og andre veje til bedre velfærd for pengene

7

**Regeringen
investerer
i velfærden,
men flere
penge gør det
ikke alene**

Regeringen vil investere betydeligt i velfærdssamfundet frem mod 2030. Det er ansvarligt i lyset af blandt andet den demografiske udvikling og behov for at styrke centrale velfærdsområder. Men flere penge gør det ikke alene.

**Velfærden
skal drives
med frihed
under ansvar**

Regeringen vil gennemføre en omfattende frisættelse af den måde, den offentlige sektor styres på, med henblik på at frigøre de ansattes tid og skabe mere værdi for borgerne. Målet er et velfærdssamfund med langt mere lokal frihed, ansvar og engagement, og hvor borgeren sættes før systemet.

**Behov for
at fokusere
på kerne-
opgaverne
og udnytte
ny teknologi**

Regeringen vil sikre, at midlerne anvendes effektivt og til kerneopgaven, tættere på borgerne. Det kræver skarpe prioriteringer, og at fremtidens teknologiske muligheder udnyttes.

Den offentlige sektor er til for danskerne. Så når der investeres betydeligt i den offentlige sektor de kommende år, er det afgørende, at:

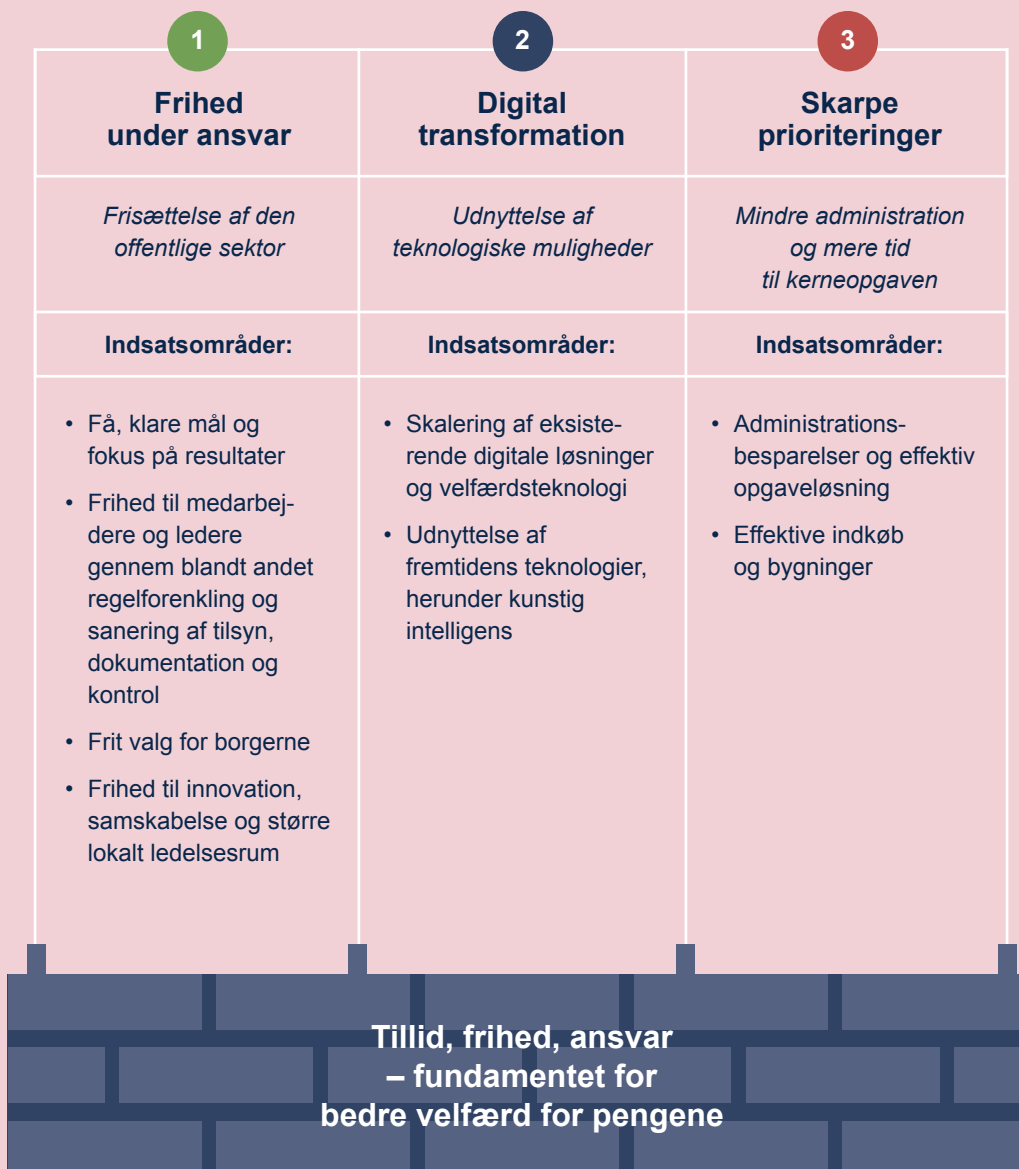
- ressourcerne gør en mærkbar forskel i danskernes hverdag
- den offentlige sektor følger med tiden og udnytter de teknologiske muligheder
- ressourcerne bruges på kerneopgaven og med respekt for, at det er borgernes penge

Regeringen vil sikre større frihed til borgerne og dem, der skal lede og løfte velfærdsopgaverne i vores samfund. Der skal være tid til relationer mellem mennesker – til varme og til omsorg. Medborgerskab er det vigtigste i et stærkt velfærdssamfund. Det starter og slutter med et større personligt ansvar og flere valgmuligheder for den enkelte. Bureaukratiet skal vige for at give borgerne mere indflydelse på daginstitutioner, skoler og plejehjem.

Regeringen ønsker et samfund, hvor der er større tillid og flere muligheder, så borgerne kan vælge den velfærd og den service, som passer bedst til dem. Det kræver blandt andet, at man lokalt – som medarbejder og leder – har frihed under ansvar til at yde en faglig indsats – og dermed blandt andet en sanering af regler, tilsyn, dokumentation og kontrol. Der er brug for et opgør med nulfejlskultur og mere plads til den lokale ledelse, så vi kan lægge sporene til en grundlæggende forandring, der kan mindske regulering og kontrol. Målet er at frigøre tid til kerneopgaven og meget mere plads til lokale valg og prioriteringer.

Med frihed og flere ressourcer følger også et større lokalt politisk og ledelsesmæssigt ansvar. Danskerne skal opleve, at den offentlige sektor leverer. Samtidig vil regeringen sikre en fortsat tidssvarende offentlig sektor, hvor vi udnytter fremtidens teknologiske muligheder. Og endelig vil regeringen prioritere skarpt, så ressourcerne bruges på kerneopgaven – ikke på unødige administration og bureaukrati, *jf. figur 7.1*.

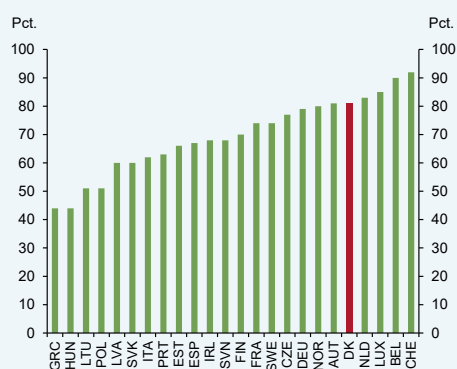
Figur 7.1
Frisættelse og andre veje til bedre velfærd for pengene



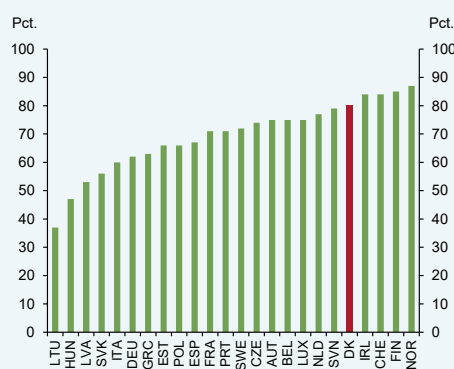
Stærkt udgangspunkt, men behov for at få mere og bedre velfærd for pengene

Danmark har en af verdens bedste offentlige sektorer. Den offentlige sektor er grundlæggende velfungerende og leverer hver dag service af høj kvalitet til borgere og virksomheder. Der er generelt høj tilfredshed med den offentlige service i Danmark sammenlignet med mange andre lande, *jf. figur 7.2-7.5.*

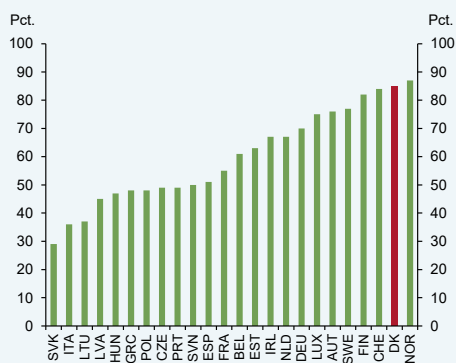
Figur 7.2
Tilfredshed med sundhedssystemet i udvalgte lande, 2022



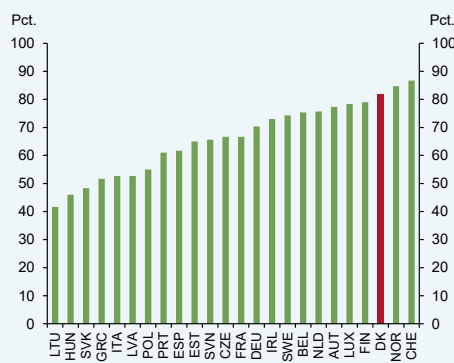
Figur 7.3
Tilfredshed med uddannelsessystemet i udvalgte lande, 2022



Figur 7.4
Tilfredshed med retssystemet i udvalgte lande, 2022



Figur 7.5
Tilfredshed med sundheds-, uddannelses- og retssystemet i udvalgte lande (gns.), 2022

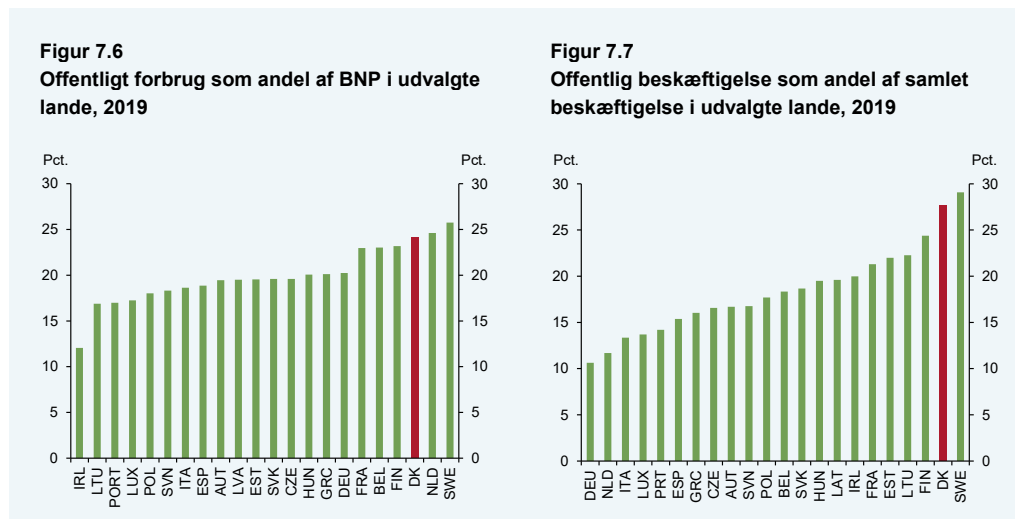


Anm.: Figurene viser den gennemsnitlige tilfredshedsscore (pct.) på tværs af besvarelser vedr. sundheds-, uddannelses- og retssystemet i OECD-lande, der også er EU-lande samt Norge og Schweiz.

Kilde: OECD Government at a Glance 2023 (Gallup World Poll 2022) og egne beregninger.

Vi har samtidig en relativt stor offentlig sektor og højt offentligt forbrug som andel af samfundøkonomien, ligesom en forholdsvis stor andel af den samlede beskæftigelse er i den offentlige sektor, *jf. figur 7.6 og figur 7.7.* En stor del af vores ressourcer anvendes således i den offentlige sektor – også sammenlignet med andre lande. Det forpligter til, at ressourcerne anvendes effektivt. En af grundene

til, at vi har en stor offentlig sektor, er netop, at den fungerer godt i forhold til mange andre lande – og at vi derfor som land har valgt at organisere mange vigtige ydelser inden for fx sundhed, ældrepleje og uddannelse i det offentlige, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet i andre lande. Den danske samfundsmodel hænger samtidig kun godt sammen, fordi en meget stor andel af danskerne arbejder og dermed også giver plads til en stærk og værdiskabende privat sektor.



Anm.: Figur 7.6 viser det offentlige forbrug som andel af BNP i 2019 på tværs af udvalgte lande. Figur 7.7 viser den offentlige beskæftigelse som andel af den samlede beskæftigelse i 2019 på tværs af udvalgte lande. Der anvendes tal fra 2019, idet det offentlige forbrug og den offentlige beskæftigelse kan være påvirket af forhold relateret til covid-19 i perioden 2020-2022.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Selvom vi grundlæggende har en god offentlig sektor, står vi over for en række udfordringer de kommende år, blandt andet:

- Ændret demografi med flere børn og ældre, *jf. kapitel 4*
- Rekrutteringsudfordringer i dele af den offentlige sektor, *jf. kapitel 5*
- Potentielt stigende efterspørgsel på offentlig service som følge af velstandsudvikling mv., *jf. kapitel 8*

Derudover oplever blandt andre kommunerne en stor udgiftsvækst på visse områder, herunder fx det specialiserede socialområde samt specialundervisning. Regeringen har prioriteret midler, der som minimum modsvarer det demografiske træk på det offentlige forbrug, således at pengene følger med, i takt med at der bliver flere børn og ældre.¹ Yderligere prioriteres midler til et løft af kernevelværdien inden for blandt andet sundhed, psykiatri, børn, unge og uddannelse ud over demografien. Samtidig tager regeringen en række initiativer, der skal sikre flere medarbejdere med de rette kompetencer,

¹ I Finansministeriets beregning af det demografiske træk på det offentlige forbrug sammenholdes den forventede befolkningsudvikling med de seneste kendte gennemsnitlige reale udgifter pr. person (inkl. korrektion for delvis sund aldring). Opgørelsen af det demografiske træk tager ikke højde for, at marginalomkostningerne kan være mindre end gennemsnitsomkostningerne inden for nogle områder, fx det kollektive offentlige forbrug.

blandt andet ved at prioritere en ramme på 3 mia. kr. fra administrationsbesparelser til at forbedre løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor, investere i uddannelse og gennemføre reformer, der øger arbejdsudbuddet. Prioriteringen af den offentlige velfærd er nødvendig og ansvarlig i lyset af de samfundsudfordringer, vi står over for. Men flere penge gør det ikke alene.

Veje til bedre velfærd for pengene

Værdien af den offentlige service for borgere og virksomheder afhænger af forskellige forhold: Hvor mange penge der bruges, hvor effektivt de bruges, og om de omsættes til velfærdsydelse, som borgerne efterspørger. Det handler i sidste ende om at skabe mærkbare resultater for danskerne, *jf. Appendiks 7A*.

Bedre velfærd skal blandt andet opnås gennem innovation på de enkelte institutioner, hvor ledere og medarbejdere finder gode løsninger med inddragelse af borgere, et aktivt civilsamfund og offentlig-private partnerskaber. Det kræver, at den offentlige sektor i højere grad drives med frihed under ansvar for ledere og medarbejdere. Regeringen vil derfor gennemføre en omfattende frisættelse af den offentlige sektor, som skal fremme frihed og højere kvalitet for borgerne, *jf. afsnit 7.1*.

Bedre velfærd kræver derudover, at der fra politisk hold – lokalt og nationalt – sørges for, at midlerne anvendes effektivt og prioriteres derhen, hvor de skaber mest værdi for danskerne. Regeringen vil investere i, at den offentlige sektor kan udnytte fremtidens teknologiske muligheder som fx digitalisering og samtidig have fokus på at værne om sikkerheden og den enkeltes tryghed og individuelle behov, *jf. afsnit 7.2*. Og regeringen vil prioritere skarpt, så midlerne i højere grad anvendes på kerneopgaven frem for administration og bureaukrati, *jf. afsnit 7.3*.

7.1 Velfærden skal drives med frihed under ansvar

Når der de kommende år investeres betydeligt i den offentlige sektor, skal danskerne opleve, at ressourcerne gør en mærkbar forskel. Regeringen vil gennemføre en omfattende frisættelse af den offentlige sektor med det formål at frigøre de ansattes tid og skabe frihed, selvbestemmelse og kvalitet for borgerne. Frisættelsen skal komme danskerne til gavn og skabe tid til relationer mellem mennesker. Regeringen starter med en frisættelse af folkeskolen og ældreområdet, men det slutter ikke der.

Mennesker er forskellige. Derfor ønsker regeringen et samfund, hvor der er større tillid, og hvor borgerne har større frihed til at vælge den velfærd og den service, som passer bedst til dem. Hvor man lokalt – som medarbejder og leder – har frihed under ansvar til at yde en faglig indsats. Konkret betyder det, at social- og sundhedshjælperen skal buge mere af sin tid på at være sammen med den ældre medborger og mindre tid på at dokumentere sit arbejde.

Regeringen har grundlæggende tillid til, at borgere, medarbejdere og ledere er dem, der selv skaber den bedste velfærd. Det kræver lokal frihed, ansvar og engagement. Derfor skal blandt andet ledelsesrummet styrkes.

Frisættelse indebærer blandt andet, at der skal fokus på få, klare mål, og at lederen skal stå på mål for de resultater, der leveres. Frisættelsen skal udfyldes af et større fagligt rum til medarbejderne og den faglige ledelse samt til lokale politiske prioriteringer. Med frisættelse og flere ressourcer følger derfor et større decentralt ansvar for de lokale beslutninger.

Regeringen mener, at en grundlæggende forandring kræver tillid og et opgør med nulfejlskultur, retligheder, særhensyn og millimeterdemokrati. Det kan mindske regulering og kontrol, så der kommer mere tid til kerneopgaven og mere plads til lokale valg og prioriteringer. Regeringen er samtidig bevidst om at imødegå de dilemmaer, som en omfattende frisættelse af den offentlige sektor rejser. Frisættelsen må fx ikke ske på bekostning af de borgere, der har allermost brug for et stærkt velfærdssamfund, men som ikke altid kommer til orde eller har ressourcerne til at kræve deres ret. Derfor vil regeringen fastholde få centrale hegnspele på velfærdsområderne og samtidig værne om det frie valg.

Regeringen vil også prioritere initiativer, der kan understøtte frisættelsen gennem frigørelse af ressourcer til kerneopgaven. Det er blandt andet centralt at fastholde og udbygge fælles løsninger i den offentlige sektor, hvor det giver mening og kan frigøre ressourcer til kerneopgaven, *jf. afsnit 7.3*.

Regeringen vil styrke samarbejdet mellem det offentlige, civilsamfundet og det private erhvervsliv og gennem en vifte af forskellige offentlige og private tilbud fremme udvikling og innovation.

Regeringen vil blandt andet frisætte den offentlige sektor gennem:

- Få, klare mål og fokus på resultater
- Frihed til medarbejdere og ledere gennem blandt andet regelforenkling og sanering af tilsyn, dokumentation og kontrol
- Frit valg for borgerne
- Frihed til innovation, samskabelse og større lokalt ledelsesrum

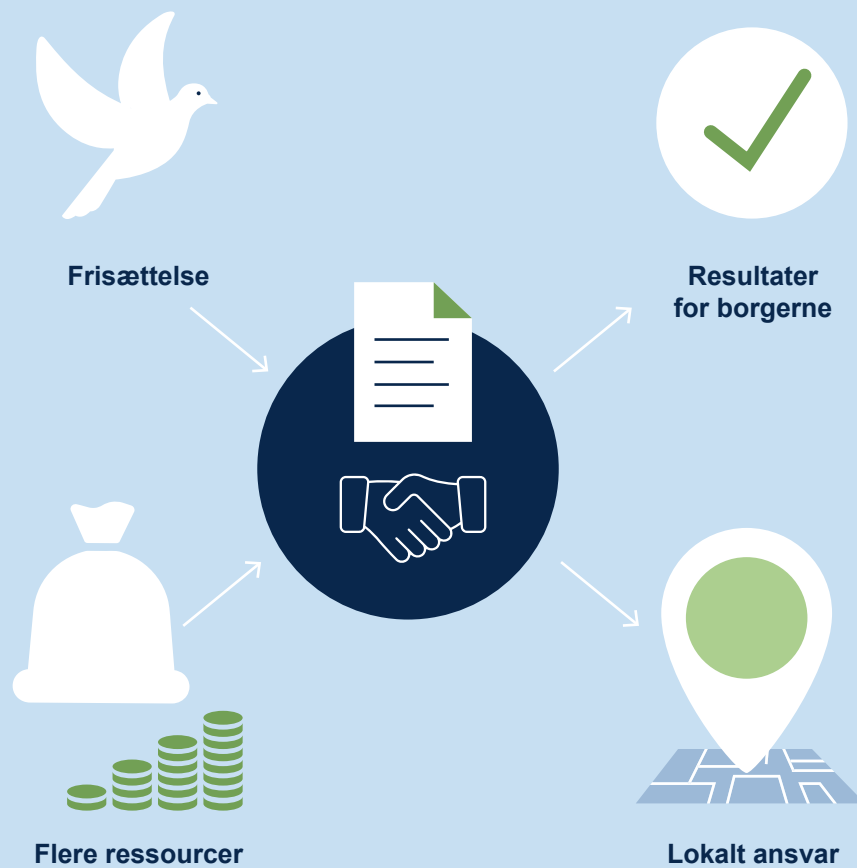
Få, klare mål og fokus på resultater

Fundamentet for en omfattende frisættelse af den offentlige sektor er, at der sættes en klar retning for opgaveløsningen med få klare mål. Målene skal være langsigtede og retningsgivende for, hvilke resultater der skal opnås for borgerne, ligesom de skal være meningsfulde for medarbejdere og ledere i den offentlige sektor. Det er derfor centralt, at målene forstås, anerkendes og optages som centrale pejlemærker for opgaveløsningen.

Der er over tid sket en knopskydning af de mål, som medarbejderne skal opfylde. Og for ofte fokuseres der på proces- og aktivitetskrav frem for de resultater, som borgerne i sidste ende skal opleve. Regeringen vil derfor have fokus på få, klare og langsigtede mål for, hvilke resultater der skal opnås, blandt andet ved at tydeliggøre det i politiske aftaler. Lederen skal stå på mål for de resultater, der leveres, men der skal til gengæld være udpræget lokal frihed til at finde vejen derhen. Regeringen vil samtidig sikre en tydeligere kobling mellem ressourcer og målene på området. Danskerne skal have vished om, at ressourcerne gør en mærkbar forskel i deres hverdag, *jf. figur 7.8*.

Figur 7.8

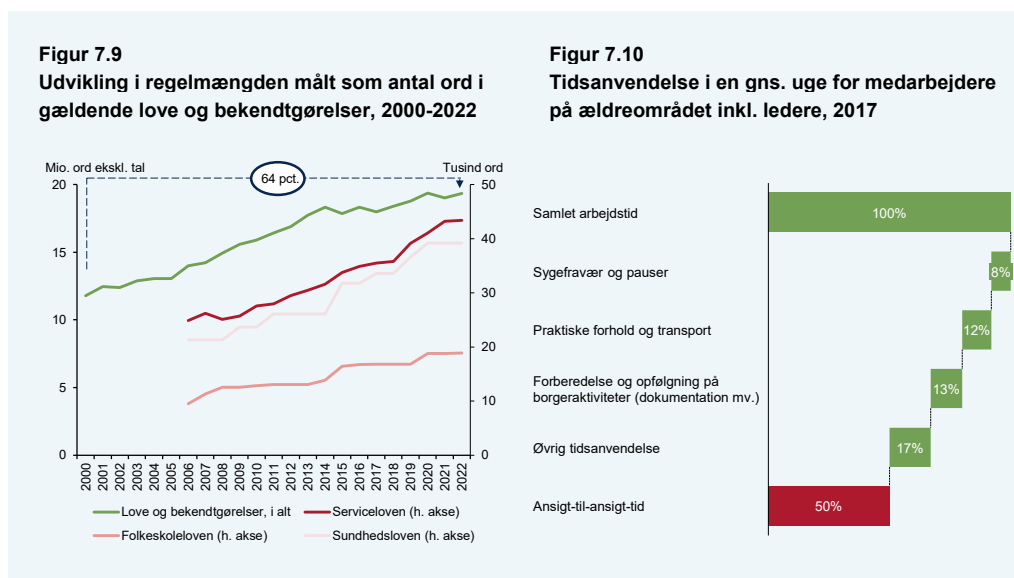
Frisættelse og flere ressourcer skal følges af resultater for borgerne og større lokalt ansvar



Frihed til medarbejdere og ledere gennem blandt andet regelforenkling og sanering af tilsyn, dokumentation og kontrol

Siden årtusindskiftet er mængden af love og regler målt som antal ord i lovgivningen i Danmark steget med 64 pct., *jf. figur 7.9*. Dette på trods af, at skiftende regeringer har haft ambitioner om det modsatte. Antallet af ord i love og bekendtgørelser fortæller selvfølgelig ikke hele historien, og en mindre bindende lovgivning kan godt indeholde flere ord. Men udviklingen tegner alligevel et billede af den måde, omfanget af love og regler har udviklet sig over tid.

Reglerne har betydning for, hvordan medarbejderne tilrettelægger deres arbejde. Når der kommer flere regler til, kan det blandt andet betyde, at den enkelte medarbejder skal bruge mere tid på at dokumentere og dermed har mindre tid til kerneopgaven. I ældreplejen viser kortlægninger fx, at medarbejderne kun bruger ca. 50 pct. af deres arbejdstid på ansigt-til-ansigt-tid med borgeren, *jf. figur 7.10*.



Anm.: Figur 7.10: Øvrig tidsanvendelse omfatter uddannelse og kompetenceudvikling, tilsyn og underretning, administration og ledelse, intern mundtlig kommunikation og sparring samt kontakt og kommunikation.

Kilde: Herby (2023); Rambøll og Qvartz for Finansministeriet, Kulegravninger af ældrepleje- og dagtilbudsområdet (2018) og egne beregninger.

Regeringen vil sammen med kommuner og regioner arbejde for at sanere i eksisterende unødigt regulering, herunder særligt proces-, aktivitets- og dokumentationskrav, der tager tid fra kerneopgaven. Regeringen vil blandt andet have fokus på i højere grad at arbejde med overordnede hegnspæle, som fastholder et stort lokalt handlerum. Samtidig har regeringen fokus på, at statslige tilsyn, dokumentations- og kontrolopgaver saneres, reduceres og koordineres bedre, således at kontrol og tilsyn i højere grad sker i samarbejde med de relevante aktører og med fokus på læring og inddragelse.

Arbejdet med regelforenkling er startet med folkeskolen. For mange centrale krav skaber ikke god undervisning. Det gør lokalt engagement og frihed under ansvar. Blandt andet derfor har regeringen fremlagt Folkeskolens Kvalitetsprogram. Regeringen foreslår, som en del af kvalitetsprogrammet, en af de mest vidtgående og ambitiøse frisættelser af folkeskolen i mange år. Hvor man tidligere har sat

folkeskolen fri i forhold til enkelte krav eller inden for bestemte temaer, foreslår regeringen nu en markant frisættelse for både læreren, eleven, skolelederen og den kommunale forvaltning. En frisættelse, der suppleres med, at skolebestyrelsen får mere indflydelse til at sætte lokal retning for deres egen skoles udvikling, *jf. boks 7.1*.

Boks 7.1

Frisættelse af folkeskolen

Regeringen ønsker blandt andet:

- at give muligheder for lokalt at afkorte skoleugen. Og at der gives frihed til, at man lokalt kan beslutte, hvad de frigjorte ressourcer skal anvendes til. Det kan være en kortere skoledag for at få flere voksne i undervisningen eller i SFO'en. Det kan også understøtte, at man lokalt arbejder mere forebyggende ved at prioritere hjælp til de klasser, hvor der er elever med særlige behov. Ligesom skoleugens længde kan fastholdes, fx hvis der lokalt er gode erfaringer hermed. Der skal være plads til forskellighed,
- at der skal udarbejdes nye læreplaner, og at en af ambitionerne for de nye læreplaner er, at antallet af mål reduceres med 90 pct. i forhold til det nuværende antal af mål,
- at afskaffe krav om fuld kompetencedækning, så der fx gives større fleksibilitet til, at eleverne fx i de mindste klasser kan have de samme lærere i løbet af skoledagen,
- at afskaffe centrale lovkrav om henholdsvis 45 minutters bevægelse samt lektiehjælp og faglig fordybelse og i stedet at give skolebestyrelserne bedre mulighed for at sætte præg og retning på dette ved at fastsætte principper for motion og bevægelse samt lektiehjælp og faglig fordybelse,
- at igangsætte et serviceeftersyn af kvalitetstilsynet med folkeskolerne, herunder at gøre tilsynet mindre bureaukratisk for kommuner og skoler,
- at igangsætte et flerårigt samarbejdsprogram med KL om regel- og procesforenklinger på folkeskoleområdet, *jf. økonomiaftalen mellem regeringen og KL for 2024*.

Overstående frisættelsesinitiativer er blot et udsnit af frisættelsesinitiativerne i kvalitetsprogrammet, der tilsammen skal sikre en vidtgående frisættelse af folkeskolen. En frisættelse, som skal understøtte langt bedre rammebetingelser for, at folkeskolen ledes, udvikles og drives lokalt – med afsæt i ledere og medarbejderes fagligheder og dømmekraft – til glæde og gavn for elever og forældre.

Kilde: Forberedt på Fremtiden II (Folkeskolens Kvalitetsprogram).

Ansvar for regelforenkling og -sanering er ikke kun placeret i Folketinget. En del regulering og krav er ikke pålagt af staten, men er i stedet indført af de enkelte kommuner, regioner eller institutioner. Det er derfor en fælles opgave, at den samlede mængde af administrative byrder nedbringes – i både staten, kommunerne og regionerne.

Regeringen vil desuden blandt andet gennemføre en omfattende frisættelse af ældreområdet med fokus på mere selvbestemmelse til den ældre, kontinuitet i hjælpen og opgør med unødvendigt bureaukrati og kontrol, *jf. boks 7.2*.

Boks 7.2**Frisættelse på ældreområdet**

Regeringen vil fremlægge forslag til en ny ældrelov med få klare værdier, der skaber bedre rammer for en alderdom med livsglæde og tid til nærvær og omsorg. Frem for skemaer og minuttyranni. Regeringen vil blandt andet have følgende pejlemærker i arbejdet:

- Give den ældre reel selvbestemmelse.
- Udvide det frie valg, så private leverandører får flere muligheder for at levere ældrepleje. Uden at det medfører unødigt yderligere bureaukrati.
- Give ældre mere frihed til at bo, som de vil.
- Sikre større kontinuitet i den hjælp og pleje, den enkelte ældre modtager.
- Afskaffe al unødigt bureaukrati og kontrol.

Frit valg for borgerne

Borgeren skal sættes før systemet, og det er derfor den enkelte borgers behov, der skal i centrum. Regeringen vil styrke det frie valg, så den enkelte borger får flere muligheder for at vælge den velfærd og service, som passer til den enkeltes behov og livssituation. Udvidelsen af det frie valg skal samtidig ske, uden at det medfører unødigt yderligere bureaukrati.

Det frie valg kan desuden fremme konkurrencen blandt både offentlige og private leverandører, hvilket kan bidrage til at skabe bedre kvalitet og effektivitet samt ansøre til innovation i tilrettelæggelsen af den offentlig service.

Frihed til innovation, samskabelse og større lokalt ledelsesrum

Borgernes behov bliver stadig mere komplekse og individuelle. Løsningerne skal derfor løbende tilpasses, så de passer til det, som borgerne faktisk efterspørger. Det starter med en erkendelse af, at det ikke altid er regeringen og Folketinget, der har svaret.

Regeringen vil derfor skabe større rum for, at løsninger kan opfindes og afprøves lokalt, og at der arbejdes med forsøgsordninger og eksperimentelle implementeringer, med henblik på at der kan drages erfaringer og læring fra resultaterne. Hvis der er gode erfaringer med bestemte indsatser, vil det kunne deles og viderebringes. Der er allerede gode erfaringer med lokale løsninger. Fx har 8 ud af 10 offentlige arbejdspladser indført mindst én innovation inden for en toårig periode. Men selvom det er tilfældet, er det kun halvdelen af de offentlige innovationer, som er forsøgt delt med andre arbejdspladser.²

Regeringen vil samtidig have fokus på at øge inddragelsen, indflydelsen og ansvaret for tilrettelæggelsen af velfærdsopgaverne blandt både offentlige institutioner, private virksomheder, civilsamfund og borgere. Samskabelse mellem relevante aktører skal sikre lokal forankring af den offentlige service og vil kunne danne grundlag for nye tilgange og løsninger, *jf. boks 7.3*.

² Offentlig innovation kan være nye eller væsentligt ændrede produkter, serviceydelser, processer, organisationsformer eller måder at kommunikere med omverdenen på, som er ny for arbejdspladsen (Center for Offentlig-Privat Innovation (2023)).

Boks 7.3**Eksempler på lokale løsninger, innovationer og samskabelse**

- Roskilde Kommune har igangsat et arbejde med at udvikle en ny helhedsorienteret tilsynsmodel på ældreområdet, der inddrager relevante aktører på området (borgere, pårørende og professionelle) fra starten i tilrettelæggelsen af, hvordan tilsynet skal udformes og udføres. Hensigten er at skabe en tilsynsmodel, der bygger på tillid, dialog og organisatorisk læring frem for kontrol, der er afkoblet fra den daglige organisatoriske praksis.
- Næstved Kommune har i et offentligt-privat samarbejde igangsat et projekt på plejeområdet, som skal sikre, at personalet kan bruge tiden der, hvor de gør mest gavn og samtidig øge trygheden for de ældre. Projektet går ud på, at en digital assistent oversætter kamerabilleder fra plejeboliger til tekst og animationer på personalets enheder, som gør, at personalet er i stand til at skride hurtigt ind, hvis beboere fx er urolige.
- Favrskov Kommune har nedbragt energiforbruget og forbedret indeklimaet på en række skoler gennem et offentligt-privat samarbejde om energireovering, hvor besparelser i energiforbruget investeres direkte i reovering af bygningerne.

Kilde: VIVE, CO-PI og DI.

Regeringen vil styrke samarbejdet mellem den offentlige og private sektor med henblik på at sikre en større ligestilling og konkurrence mellem leverandører og skabe bedre mulighed for privat medfinansiering samt kommercialisering af de løsninger, der udvikles. Desuden vil regeringen undersøge forskellige former og muligheder for fremtidens velfærdsinstitutioner, herunder modeller, hvor velfærdsinstitutioner er selvstyrende enheder med egen bestyrelse og driftsøkonomi og med frihedsgrader som private virksomheder eller selvejende institutioner.

Endelig vil regeringen styrke det lokale ledelsesrum. Erfaringer peger på, at de lovgivningsmæssige rammer kun udgør en mindre barriere for nytænkning og frisættelse. Det handler derfor i høj grad om en kulturforandring, hvor frisættelsen udfyldes af et større lokalt ledelsesansvar, herunder for de faglige prioriteringer. Det skaber behov for god ledelse på tværs af den offentlige sektor, så offentlige ledere vil kunne indtage det nye ledelsesrum og tage del i det borgernære arbejde. Lederen skal have plads og frihed til reelt at kunne lede til gavn for borgerne.

Det er en forudsætning for, at frisættelsen i sidste ende kommer borgerne til gavn, at der sker en grundlæggende forandring af den måde, den offentlige sektor hidtil har været styret på. Der er behov for, at den lokale ledelse rykker et skridt tættere på borgerne, og at der i øget grad skabes en kultur, hvor den offentlige sektor analyserer fejl og tager ved lære af dem. Tillid er i den sammenhæng et nøgleord.

Eksempler på regeringens initiativer fremgår af *boks 7.4*.

Boks 7.4

Eksempler på regeringens initiativer vedr. frisættelse af den offentlige sektor

- Folkeskolens Kvalitetsprogram, der indeholder en omfattende frisættelse af folkeskolen blandt andet med udarbejdelse af nye læreplaner og en ambition om at afskaffe 9 ud af 10 bindende og vejledende mål i læreplanerne.
- Omfattende frisættelse af ældreområdet med afsæt i en ny ældrelov med få klare værdier.
- Fokus på at fastlægge få, centrale opgaver og mål for institutionerne på velfærdsområderne.
- Afskaffelse af unødigt statslig og kommunal regulering.
- Sanering og begrænsning i antallet af statslige og lokale tilsyn og kontrolopgaver.
- Større ledelsesrum og ansvar for den enkelte leder til at tage del i det borgernære arbejde. Lederen skal have plads og frihed til reelt at kunne lede til gavn for borgerne.

7.2 Fremtidens teknologiske muligheder skal udnyttes

Den offentlige sektor skal følge med tiden og udnytte de teknologiske muligheder. Danmark er blandt de førende lande inden for digitalisering af den offentlige sektor. Det skyldes ikke mindst, at medarbejdere, borgere og virksomheder har taget nye digitale løsninger til sig. Men vi står også stærkt i dag, fordi der historisk er truffet langsigtede beslutninger, investeret i nye digitale løsninger og arbejdet systematisk med at skabe forudsætningerne for en digitaliseret offentlig sektor.

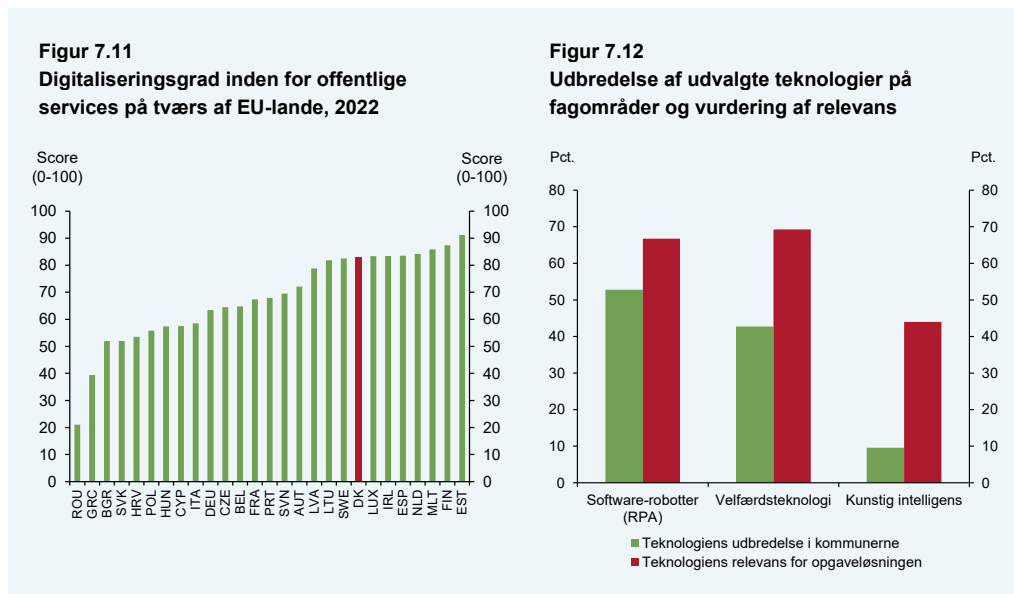
Danmark skal også fremover være i toppen internationalt, når det kommer til at udnytte ny teknologi i den offentlige sektor. Det er et ambitiøst mål, som kræver et langsigtet strategisk arbejde og ambitiøse investeringer i fremtidens digitale løsninger. Selvom Danmark har et stærkt udgangspunkt, er der fortsat et betydeligt potentiale for at udbrede eksisterende løsninger og udnytte fremtidens teknologiske muligheder, blandt andet kunstig intelligens. Samtidig er det afgørende, at det sker på en etisk og sikkerhedsmæssig forsvarlig måde. Og at Danmark på samme tid går forrest i arbejdet med at understøtte digital inklusion, så ingen bliver hæftet af.

Regeringen vil blandt andet udnytte de teknologiske muligheder i den offentlige sektor gennem:

- Skalering af eksisterende digitale løsninger og velfærdsteknologi
- Udnyttelse af fremtidens teknologier, herunder kunstig intelligens

Skalering af eksisterende digitale løsninger og velfærdsteknologi

Danmark er godt rustet til at omsætte digitalisering og nye teknologier til værdiskabende løsninger for borgere og virksomheder. Det skyldes ikke mindst, at den offentlige sektor allerede i vid udstrækning anvender digitale og teknologiske løsninger sammenlignet med andre lande, *jf. figur 7.11*.



Anm.: Figur 7.11 viser indikatoren ”Digital Public Services” fra The Digital Economy and Society Index (DESI) fordelt på de 27 EU-lande. Figur 7.12 viser *dels* udbredelsen af udvalgte teknologier blandt 9 fagområder i de 98 kommuner målt som andelen, der har en given teknologi i drift, *dels* fagområdernes vurdering af relevansen af teknologierne for opgaveløsningen på det pågældende fagområde. Velfærdsteknologi dækker over mobilitetsrobotter, spise/måltidsrobotter, sanserobotter, hygiejnerobotter, medicinhåndteringsrobotter, skærmbesøg, træningsvideoer og telemedicin. Kunstig intelligens dækker over deep learning, machine learning og NLP.

Kilde: Eurostat, DESI 2022. Kommunernes Teknologiradar 2023.

I dag anvender over halvdelen af kommunernes fagområder allerede software-robotter, *jf. figur 7.12*. Robotterne kan blandt andet automatisere rutineprægede opgaver og dermed frigøre tid og ressourcer til kerneopgaven og den borgernære velfærd. Der eksisterer således allerede en række gode eksempler på automatiseringsløsninger i mindre skala i den offentlige sektor, *jf. boks 7.5*.

Boks 7.5**Eksempler på automatisering, der kan frigøre tid og ressourcer til kerneopgaven**

- Ringkøbing-Skjern Kommune har i 2019 etableret et Robotic Process Automation (RPA) team på 2,5 årsværk, der udvikler RPA-løsninger til at understøtte administrative processer, fx autosvar, automatiske mødeindkaldelser og opslag i systemer. I 2021 frigav løsningerne 7-8 administrative årsværk svarende til en nettobesparelse på 3,6 mio. kr.
- Sønderborg Kommune har udviklet en aktindsigtsplatform, som ved hjælp af RPA har reduceret det manuelle arbejde i aktindsigtsprocessen med ca. 70 pct. I kombination med et videreudviklingsprojekt mellem Sønderborg, Vejen og Fredensborg kommuner, hvor kunstig intelligens anonymiserer følsomme oplysninger, forventes en reduktion af behandlingstid per aktindsigt på 33-50 pct.
- Statens Administration (SAM) har siden 2016 arbejdet med RPA-projekter og løbende udbredt løsningerne internt. Siden 2018 er der blevet gennemført automatiseringstiltag ved brug af over 60 robotter, hvilket har frigjort ressourcer i SAM svarende til mere end 50.000 effektive timer eller over 40 årsværk. Siden 2019 er løsningerne desuden blevet udbredt til andre statslige institutioner.
- Norddjurs Kommune har siden 2020 arbejdet med en løsning, der automatisk sorterer og journaliserer den indgående post i kommunens hovedpostkasse og fordeler den, så den kommer til den rigtige modtager første gang. Norddjurs Kommune har ved anvendelse af løsningen oplevet en reduktion i den tid, der bruges på fordeling af indkommende post på ca. 66 pct. i forhold til tidligere.

Kilde: KL, Deloitte, Økonomistyrelsen og Digitaliseringsstyrelsen.

Tilsvarende anvendes velfærdsteknologi allerede i dag som en integreret del af opgaveløsningen inden for blandt andet ældrepleje og sundhed, fx måltidsrobotter, skærmbesøg, træningsvideoer og telemedicin. Erfaringer med velfærdsteknologiske løsninger peger blandt andet på, at borgere og pårørende oplever en større grad af selvstændighed, tryghed og livskvalitet. Ny teknologi kan således ikke alene medvirke til at frigøre ressourcer til den borgernære velfærd, men kan også i sig selv bidrage til et kvalitetsløft for borgerne, *jf. boks 7.6*.

Boks 7.6**Eksempler på velfærdsteknologi, der kan frigøre tid og øge kvaliteten for borgerne**

- Aarhus Kommune har lavet et forsøg med bevægelsessensorer hos sårbare ældre i hjemmeplejen, som tidligere har oplevet fald i hjemmet. Sensorerne sender en alarm, hvis der registreres inaktivitet i hjemmet, fx på badeværelset. Både ældre og pårørende har oplevet løsningen som tryghedsskabende.
- Vejle Kommune har arbejdet med skærmbesøg i ældreplejen, hvor plejepersonale kan foretage korte samtaler med borgerne via tablets. Det har frigivet transporttid mv. svarende til 2,4 årsværk ved anvendelse af skærmbesøg hos cirka 40 borgere. Både medarbejdere og borgere oplever, at skærmbesøg giver mere fleksibilitet og mere fokuserede samtaler.
- Aalborg Kommune har anvendt en medicinrobot, der hjælper med dispensering af medicin til borgere i eget hjem. Det frigør tid til, at medarbejderne kan udføre andre opgaver imens. Robotten har en præcision på 99,9 pct., og borgerne er generelt tilfredse med løsningen, som giver øget selvstændighed og styring af hverdagen.
- Syddjurs Kommune har udviklet en datamodel, der ved hjælp af data og sensorer kan vurdere behovet for rengøring af lokaler. Ved at analysere sensordata kan kommunen undgå overflødig rengøring og reducere arbejdstiden med ca. 18 pct.

Kilde: KL, Aarhus Kommune og Deloitte.

I samarbejde med kommuner og regioner vil regeringen fortsætte arbejdet med at udbrede kloge digitale løsninger og velfærdsteknologi i den offentlige sektor. I forbindelse med aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2024 har regeringen, KL og Danske Regioner blandt andet aftalt at ville udmønte 500 mio. kr. i 2023-2028 til teknologi, it-infrastruktur og udstyr i sundhedsvæsenet. Formålet er at sikre lettere og mere fleksibel digital kontakt til det samlede sundhedsvæsen i forbindelse med konsultationer, behandling, opfølgning, pleje og genoptræning i eget hjem.

I forbindelse med aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2023 er der endvidere igangsat en 10-årsplan for ny teknologi og automatisering af den offentlige sektor, der løbende skal anvise tiltag, som ved hjælp af ny teknologi og automatisering kan frigive ressourcer i den offentlige sektor. I 2023 er der afsat midler til indsatser, der skal udbrede løsninger om dosispakket medicin, datadrevet ruteplanlægning, digital hudkræftdiagnostik og regelbaseret indberetning af kliniske kvalitetsdata i kommuner og regioner, herunder praksissektoren.

Regeringen vil samtidig have fokus på effektiv styring af større it-projekter i staten, øget realiserbarhed af it-projekter, mere fokus på formål med it og bedre balance mellem opgaver og ressourcer, så der ikke sættes flere it-projekter i gang, end det er muligt at gennemføre.

Udnyttelse af fremtidens teknologier, herunder kunstig intelligens

Kunstig intelligens kommer i fremtiden til at ændre vores samfund markant. Både måden vi arbejder på, driver forretning på, leverer offentlig service på, bruger offentlig service på og interagerer med hinanden på. Allerede i dag overgår kunstig intelligens menneskelige evner på visse områder og indeholder potentiale til at kunne bistå med en lang række opgaver i den offentlige sektor både inden for administrative processer og kerneopgaven, *jf. boks 7.7*.

Boks 7.7**Eksempler på brug af kunstig intelligens**

- Region Hovedstaden anvender kunstig intelligens til at hjælpe radiologer med at screene patienter for brystkræft. Alle screeningsbilleder bliver vurderet af to læger. Den ene læge kan nu erstattes af kunstig intelligens for den gruppe af kvinder, der har lav sandsynlighed for kræft. Hermed udnyttes radiologernes kapacitet og kompetencer mere effektivt, hvorved ventetider reduceres.
- Erhvervsstyrelsen anvender maskinlæringsalgoritmer til at identificere virksomheder til kontroludvælgelse med henblik på at finde fejl og bedrageri. Erhvervsstyrelsen modtager årligt over 300.000 årsrapporter og 350.000 selskabsregistreringer. Siden 2019 har styrelsen udviklet maskinlæringsløsninger, som kan bidrage til at målrette kontrollen. Kontrollen sker derfor delvist på baggrund af maskinlæringsalgoritmer og delvist på baggrund af øvrige (fx manuelle) kontrolformer. Erfaringen viser, at 2/3 af stråmandssagerne og 65 pct. af regnskaberne, der er kontrolleret på baggrund af maskinlæringsalgoritmer, indeholder fejl.
- Aarhus Kommune har i samarbejde med en række andre kommuner udviklet og testet et analyseværktøj, der optimerer ruteplanlægningen i forbindelse med transport til hjemmehjælp, varelevering mv. Hvor kommunen havde anslået et behov på 43 biler, blev behovet reduceret til 30, svarende til en besparelse på 30 pct. Ved brug af kunstig intelligens kortlægges det faktiske kørselsbehov på baggrund af GPS-data, hvilket bidrager til at optimere udnyttelsen af kommunens køretøjer.
- Skattestyrelsens Borger- og Virksomhedsvejledning bruger i dag ca. 11 årsværk på manuelt at visitere ca. 350.000 henvendelser til relevante fagområder. Der udvikles derfor i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Økonomistyrelsen et kunstig intelligens-værktøj, som automatisk foretager visiteringen. Løsningen ventes at føre til en effektiviseringsgevinst på 50-60 pct. af de anvendte årsværk samt derudover at reducere henvendelsers liggetid og føre til hurtigere sagsbehandling.

Kilde: Region Hovedstaden, KL, Rambøll, Smart City Insights, Økonomistyrelsen og Erhvervsministeriet.

Regeringen vil arbejde for, at den offentlige sektor følger med tiden og udnytter mulighederne for bedre og mere effektiv opgaveløsning gennem ny teknologi. Det kræver kloge og langsigtede investeringer. Regeringen foreslår blandt andet at prioritere 100 mio. kr. til forskning i kunstig intelligens som led i udmøntningen af forskningsreserven i 2024.

Samtidig vil regeringen sikre, at anvendelse, udvikling og udbredelse af kunstig intelligens sker på en sikkerhedsmæssig og etisk ansvarlig måde med mennesket og borgerens grundlæggende rettigheder i centrum. Det kræver blandt andet klare regulatoriske rammer for anvendelsen af kunstig intelligens (inkl. generativ kunstig intelligens), så offentlige myndigheder har klarhed om, hvordan blandt andet data må anvendes i opgaveløsningen.

Regeringen vil som del af en kommende digitaliseringsstrategi yderligere styrke indsatsen for, at Danmark griber de teknologiske muligheder, som kunstig intelligens giver, og at det samtidig sker på en ansvarlig måde.

Det er samtidig afgørende, at alle borgere kan være med i en digitaliseret offentlig sektor – ikke mindst dem, der har allermest brug for velfærd. Tempoet for den digitale udvikling har været højt. Når Danmark skal være et digitalt foregangsland, skal vi derfor også gå forrest i arbejdet med at sikre inkluderende digital service.

Eksempler på regeringens initiativer fremgår af *boks 7.8*.

Boks 7.8

Initiativer med henblik på at udnytte fremtidens teknologiske muligheder

- 500 mio. kr. til teknologiske løsninger i sundhedsvæsenet.
- Forslag om at prioritere 100 mio. kr. til forskning i kunstig intelligens.
- Digitaliseringsstrategi for Danmark, der blandt andet vil indeholde initiativer målrettet digitalisering og ny teknologi i den offentlige sektor.
- 10-årsplan for ny teknologi og automatisering af den offentlige sektor, der løbende skal anvise tiltag, som ved hjælp af ny teknologi og automatisering kan frigive årsværk i den offentlige sektor.
- Udbredelse af eksisterende løsninger og velfærdsteknologi med henblik på at frigøre ressourcer til kerneopgaven og løfte kvaliteten i den offentlige service.
- Indsatser for digital inklusion med henblik på at styrke vilkårene for de borgere, der er udfordret af digitaliseringen, og at fremme et mere inkluderende digitalt velfærdssamfund for alle.
- Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2022-2025, der blandt andet indeholder initiativer målrettet brugervenlig digital service, effektiv datadeling i den offentlige sektor og udvikling af dansk sprogteknologi.
- Styrket it-styring i staten med henblik på at sikre, at der i de kommende år investeres klogt i den eksisterende og fremtidige it-portefølje, og at staten har de nødvendige forudsætninger for blandt andet at kunne anvende nye teknologier.

7.3 Skarpe prioriteringer skal frigøre ressourcer til kerneopgaven

Den offentlige sektor er på mange måder velfungerende og leverer service af høj kvalitet til mange mennesker. Regeringen vil udbygge velfærden og sikre, at pengene følger med, i takt med at der bliver flere børn og ældre, samt prioritere et yderligere løft af kernevelfærden ud over demografien. Det skal sikre, at der er penge nok til flere dagtilbud, undervisning og ældrepleje, når vi bliver flere børn og ældre. Men uanset tilførsel af flere midler til demografi mv., så vil der de kommende år være behov for at foretage prioriteringer og effektiviseringer i hele den offentlige sektor for at få mest muligt for skattekrone. Fx har kommunerne de seneste år oplevet et opadgående udgiftspres på det specialiserede socialområde samt specialundervisning. En fortsat udgiftsvækst på disse områder fremadrettet vil bidrage til behovet for skarpe prioriteringer.

Samtidig bruger vi for mange af skatteborgernes penge og medarbejdernes kostbare tid og ressourcer på administration og bureaukrati. Og der er fortsat potentiale for at gøre tingene klogere og mere effektivt, så danskerne får mere for pengene. Det gælder i forhold til de eksisterende udgifter, men ikke mindst i forhold til de nye prioriteter frem mod 2030 inden for blandt andet sundhed, psykiatri, ud-

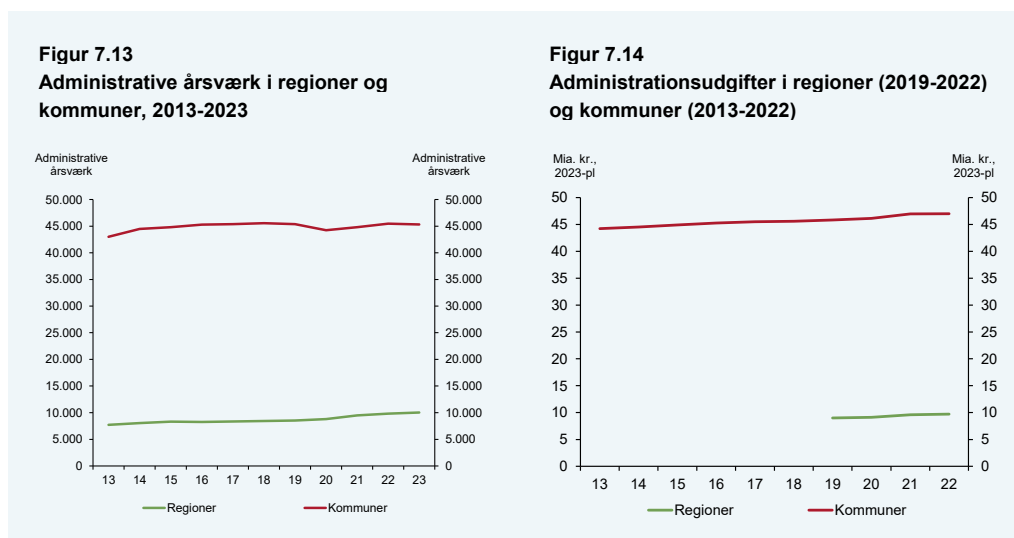
dannelse, tryghed, forsvar mv., hvor regeringen vil have stort fokus på at anvende ressourcerne effektivt. Når der investeres betydeligt i den offentlige sektor de kommende år, skal danskerne være sikre på, at ressourcerne bruges på kerneopgaven og med respekt for, at det er borgernes penge.

Regeringen vil blandt andet prioritere skarpt og frigøre ressourcer til kerneopgaven gennem:

- Administrationsbesparelser og effektiv opgaveløsning
- Effektive indkøb og bygninger

Administrationsbesparelser og effektiv opgaveløsning

Regeringen har prioriteret en ekstraordinær ramme på 1 mia. kr. i 2024 stigende til 3 mia. kr. i 2030 til løn og arbejdsvilkår i den offentlige velfærd. Rammen finansieres af besparelser på kommuner og regioners udgifter til administration, som er steget gradvist de senere år, *jf. figur 7.13 og 7.14.*



Anm.: Figur 7.13 viser udviklingen i administrative årsværk i kommuner og regioner opgjort på baggrund af stillingskategorier. For kommunerne er stillingskategorier inden for administration og it mv., akademikere, journalister og chefer medtaget i opgørelsen. For regionerne er stillingskategorier inden for administration og it mv., akademikere og chefer medtaget i opgørelsen. Det gælder for stillingerne i kommunerne og regionerne, at de er afgrænset til ordinært ansatte (tjenestemænd og overenskomstansatte). Figur 7.14 viser administrationsudgifterne i opgørelse fra kontoplanen for hhv. kommuner og regioner. For kommunerne er administrationsudgifterne opgjort på baggrund af regnskabsdata og afgrænset til 'Hovedfunktion 6.45 Administrativ Organisation' og 'Gruppering 200 Ledelse og administration'. For regionerne kan de samlede administrationsudgifter i kontoplanen først opgøres fra 2019 og frem, idet der i 2019 blev foretaget en kontoplansændring, som muliggjorde en samlet opgørelse af både decentral og central administration. Opgørelsen indeholder administrationsudgifter til IT. Den består af kontiene 1.50.33.-1.50.37., 2.60.40, 2.85.80, 3.60.51., 4.20.12. og 4.20.13. og arterne 10:76 og 78:99.

Kilde: Kommunernes og regionernes løndatakontor (KRL) og egne beregninger.

For at understøtte kommunerne og regionerne i deres arbejde med at nedbringe udgifterne til administrative opgaver og friholde den borgernære velfærd fra besparelsen har regeringen og hhv. KL og Danske Regioner med aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2024 aftalt at etablere to flerårige samarbejdsprogrammer. Som led i samarbejdsprogrammerne vil regeringen blandt andet

se fordomsfrit på, hvordan statslige styrelser anbefalinger, vejledninger og krav mv. kan reduceres og gøres mere hensigtsmæssige, og hvordan de statslige tilsyns- og kontrolopgaver kan saneres, forenkles og koordineres bedre, *jf. boks 7.9*.

Boks 7.9

Flerårige samarbejdsprogrammer med kommuner og regioner

Regeringen har med økonomiaftalerne for 2024 med KL og Danske Regioner aftalt to flerårige samarbejdsprogrammer mellem regeringen og hhv. KL og Danske Regioner. De flerårige samarbejdsprogrammer har til formål at understøtte kommunerne og regionernes arbejde med at udvikle velfærden inden for de økonomiske rammer og tilvejebringe de forudsatte administrationsbesparelser i kommuner og regioner.

Det flerårige samarbejdsprogram på det kommunale område er organiseret i tre spor: i) Enklere rammer for opgaveløsningen, herunder initiativer der omhandler aktiviteter fra statslige styrelser, statslige regelforenklinger, forenkling af kommunernes egne regler og procedurekrav. ii) Udbetaling Danmark og digitaliseringsklar lovgivning og forenkling af puljeadministration, begrænset opfølgning og kontrol af opgaveløsningen. iii) Strukturelle tiltag, herunder at sikre effektive offentlige indkøb i fællesskab, øget anvendelse af fælles løsninger samt udvikling og implementering af nye teknologiske løsninger.

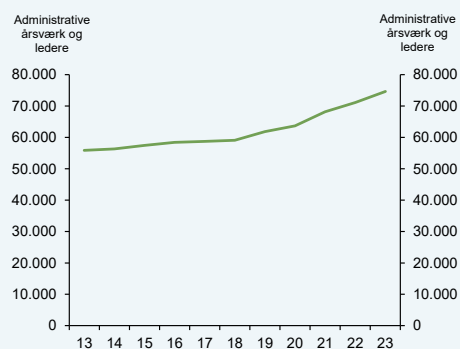
Det flerårige samarbejdsprogram på det regionale område indeholder initiativer angående statslige reguleringer, tilsyn, forenklinger af regionernes egne regler og procedurekrav og opfølgning på Robusthedskommissionens anbefalinger i forhold til blandt andet at sikre bedre brug af ressourcerne gennem mere fleksibel brug af kompetencer, digitalisering og implementering af ny teknologi. Dertil indeholder samarbejdsprogrammet et initiativ vedrørende medicin, der blandt andet skal undersøge mulighederne for en bedre styring og mere rationelt medicinforbrug, fx gennem god ordinationspraksis, styrket automatisering og fokus på samspillet mellem sygehusmedicin og tilskudsmedicin.

Kilde: Aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2024.

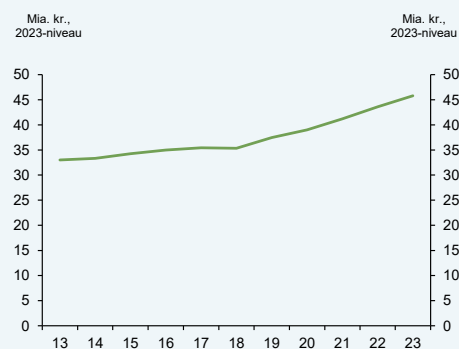
Regeringen vil samtidig nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen, så udgifterne reduceres med 3 mia. kr. i 2030. Det skal ske ved at nedlægge jobcentrene, sætte kommunerne fri af unødige statslige proceskrav og prioritere de indsatser, der hjælper ledige tættere på arbejdsmarkedet. Regeringen har nedsat en ekspertgruppe, som skal komme med anbefalinger til en reform af beskæftigelsesindsatsen, *jf. kapitel 5*.

Regeringen vil derudover sætte ind over for administrationsudgifter i staten, hvor der er sket en betydelig stigning de senere år, *jf. figur 7.15 og 7.16*. En del af udviklingen skyldes blandt andet håndteringen af covid-19 og den nødvendige genopretning af skattevæsenet. Men det forklarer ikke hele udviklingen. Og der er brug for at sætte ind de steder, hvor udviklingen skal vendes.

Figur 7.15
Administrative årsværk og ledere i staten,
2013-2023



Figur 7.16
Lønudgifter til administrative årsværk og ledere i staten, 2013-2023



Anm.: Figur 7.15 viser administrative årsværk og ledere i staten, hvor Danmarks Statistiks DISCO-fagklassifikationer er anvendt til at klassificere administrative årsværk i ISOLA. Opgørelsen er skønsbaseret med udgangspunkt i beskrivelserne af fagklassifikationerne. Figur 7.16 viser lønudgifterne til administrative årsværk og ledere i staten. Udgifterne er reguleret til 2023-niveau med reguleringsprocenten fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen. Det bemærkes, at afgrænsningen af administrative årsværk og udgifter er forskellig mellem stat, kommuner og regioner, hvilket gør det vanskeligt at sammenligne udviklingen i og antallet af administrative årsværk og udgifter på tværs af delsektorer.

Kilde: ISOLA og egne beregninger.

Det bemærkes, at opgørelsen af administration i staten ikke 1:1 kan sammenlignes med niveauet i kommuner og regioner, da de er opgjort forskelligt, *jf. boks 7.10*.

Boks 7.10 Opgørelse af administration

På statens område er administrative årsværk opgjort på baggrund af DISCO-fagklassifikationer. Statens ansatte er fordelt på godt 500 arbejdsfunktionskoder. Ud fra de enkelte arbejdsfunktionskoder er det vurderet, hvilke af de 500 arbejdsfunktioner der har administrativ karakter. For mange af arbejdsfunktionerne kan dette relativt entydigt bestemmes, men der er også visse arbejdsfunktioner, hvor vurderingen er vanskelig. Administrative årsværk opgøres på statens område ud fra, om arbejdsfunktionen primært er relateret til kontorarbejde. Dette inkluderer hovedsageligt akademisk ansatte i centraladministrationen, der har arbejdsfunktioner inden for blandt andet forvaltning. Dermed omfatter administrative årsværk typisk jurister, økonomer, diplomater mv., hvorimod lærere, forskere, ansatte inden for politi og militær mv. typisk ikke medregnes som administrative.

Det er på baggrund af arbejdsfunktioner vanskeligt at adskille administrativt arbejde i centraladministrationen fra andet akademisk arbejde i staten. Det bemærkes hertil, at anvendelsen af DISCO-fagklassifikationer er forbundet med en vis usikkerhed, da der ikke er styring eller centrale retningslinjer for registrering, hvorfor en registreret DISCO-kode ikke konsekvent er retvisende for arbejdsfunktionen. Dertil kommer, at det i staten ikke er muligt at afgøre, om det kun er en mindre andel af en medarbejders tid, der anvendes på opgaver af administrativ karakter.

Lønudgifterne til administration i staten er opgjort på lønarter, der anvendes til statslige OK-forhandlinger og medtager grundløn, kvalifikations- og funktionstillæg, vederlag, andre tillæg, over-/merarbejde og tjenestefrihed. For staten er det hele medarbejderens løn, der medtages i opgørelsen, og der er dermed ikke mulighed for at skelne, om en medarbejder ikke udelukkende varetager administrative funktioner. Samtlige ledere i staten er derudover medtaget i opgørelsen. Det vurderes derfor, at opgørelsesmetoden til en vis grad overvurderer antallet af administrative årsværk.

På kommuner og regioners område opgøres administrative årsværk for både ledere og medarbejdere på baggrund af stillingskategorier. Dette er ikke direkte sammenligneligt med opgørelsen af administrative årsværk i staten. Administrationsudgifter er ligeledes opgjort forskelligt i kommuner og regioner i forhold til staten. Det er for statens område ikke muligt at lave en tilsvarende opgørelse på administrative stillingskategorier. Administrationsudgifter på kommuner og regioners område er baseret på udgifter på udvalgte hovedfunktioner på deres kontoplan, *jf. figur 7.14*.

Udviklingen i administration i staten er blandt andet drevet af Skatteministeriet og Justitsministeriet. Stigningen i administration på Skatteministeriets område er navnlig sket siden 2017 som led i genopretningen af skattevæsenet. Herudover bemærkes det, at stigningen i både årsværk og lønudgifterne også skal ses i lyset af håndteringen af covid-19, hvor der er ansat flere i blandt andet Sundhedsministeriet og Erhvervsministeriet. Derudover har der generelt været en stigning i udgifterne til administrative årsværk i staten over tid på tværs af ministerområder.

Det bemærkes, at administration opgjort på baggrund af stillingskategorier og fagklassifikationer ikke nødvendigvis giver et fuldt billede af omfanget og karakteren af administrative opgaver. Fx vil det kunne fremstå som øget administration i opgørelsen, hvis man aflaster faggrupper som fx lærere, politibetjente eller SOSU'er ved i højere grad at anvende administrative årsværk (fx HK'ere) til at varetage administrative opgaver.

Kilde: Økonomistyrelsen.

I tillæg til de flerårige samarbejdsprogrammer med kommuner og regioner vil regeringen tage initiativ til et flerårigt arbejdsprogram på det statslige område, som har til formål at frigøre medarbejdernes tid, sikre bedre ressourceudnyttelse, understøtte opgavebortfald og begrænse statslig administration og bureaukrati. De frigjorte ressourcer kan prioriteres til nye politiske initiativer og behov frem mod 2030. Regeringen vil præsentere et konkret oplæg herom primo 2024.

Regeringen vil blandt andet løbende forholde sig til, hvilke opgaver statsadministrationen skal varetage – og på hvilket niveau. Regeringen er parat til at se fordomsfrit på, hvilke projekter og opgaver der kan nedprioriteres eller helt bortfalde. Fx eksisterer der i dag en række rapporteringskrav på tværs af statslige departementer og styrelser, som er indført med de bedste intentioner, men hvor gevinsterne ved rapporteringen ikke nødvendigvis står mål med ressourceforbruget. Regeringen vil blandt andet løbende og systematisk gennemføre analyser i staten med henblik på at pege på mulige omprioriteringer, opgavebortfald og effektiviseringer, blandt andet som klar hovedregel i forbindelse med indgåelse af flerårsaftaler.

Samtidig vil regeringen have et vedvarende fokus på effektiv organisering, herunder på at optimere lag og ledelsesspænd i staten samt benytte specialisering og fælles løsninger, hvor det giver mening. Det gælder både større grad af specialisering inden for kerneopgaven, hvor fx oprettelsen af National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) i politiet bidrager til at løse de mest komplekse og alvorlige sager om økonomisk, organiseret og it-relateret kriminalitet endnu bedre. Og det gælder inden for administration og støttefunktioner i staten, hvor fælles løsninger inden for blandt andet it-drift og administration hvert år frigør ressourcer til andre prioriteter, *jf. boks 7.11*.

Boks 7.11 Gevinster ved Statens It og Statens Administration

- Statens It (SIT) blev oprettet i 2010 og varetager i 2023 den basale it-drift for ca. 39.000 brugere på 21 ministerområder. Samling af den basale it-drift i SIT har medført konkrete økonomiske gevinster for samtlige kunder som følge af stordriftsfordele i form af prisreduktioner på gennemsnitligt 4,4 pct. årligt siden 2016.¹ Der har blandt andet været økonomiske gevinster for nye kunder ved overgang samt i form af øget gennemsigtighed og undgåede alternativomkostninger. Endelig oplever de fleste af SIT's kunder kvalitative gevinster, herunder i form af driftsstabilitet og øget informationssikkerhed, idet SIT er certificeret efter ISO 27001 standarden.
- Statens Administration (SAM) blev oprettet i 2011 og varetager i 2023 løn- og regnskabsadministrationen for mere end 160 statslige institutioner. SAM realiserer effektiviseringspotentialer for statslige institutioner gennem stordriftsfordele ved samling af administrative opgaver. Eksempelvis viser en tidligere analyse, at opgavesamlingen hos SAM har betydet en effektivisering af opgaveløsningen på ca. 50 pct. Samtidig opnås der standardiserings- og digitaliseringsfordele, som øger kvaliteten i varetagelsen af administrative opgaver.

1) Den gennemsnitlige prisreduktion på 4,4 pct. årligt siden 2016 er i løbende priser (ekskl. pris- og lønregulering) for perioden 2016-21 og i faste priser (inkl. pris- og lønregulering) for perioden 2021-23.

Kilde: Statens It og Statens Administration.

Regeringen vil derudover have fokus på at nedbringe sygefravær og imødegå høj medarbejderomsætning på de områder, hvor det er relevant. Staten skal være en attraktiv arbejdsplads med større fleksibilitet, mangfoldige karriereveje, medbestemmelse i arbejdsopgaver, klart mandat for ledere og et systematisk fokus på medarbejderudvikling.

Effektive indkøb og bygninger

Der er i en årrække arbejdet med fælles indkøb på tværs af den offentlige sektor. Det har gjort det muligt at udnytte skalafordele og sikre gode vilkår gennem fælles udbud, *jf. boks 7.12*. En stor del af de offentlige indkøb foretages dog fortsat decentralt, hvilket kan give fleksibilitet i forhold til lokale behov. Regeringen vil fortsætte arbejdet med at købe klogt og effektivt ind gennem fælles udbud, hvor

det giver mening. Samtidig vil regeringen nedbringe klimaaftrykket fra de offentlige indkøb, blandt andet ved at have skarpt fokus på, hvor meget der købes ind.

Boks 7.12

Gevinster ved fælles offentlige indkøb

Arbejdet med fælles indkøb i den offentlige sektor blev intensiveret i midten af 1990'erne med dannelsen af Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), som siden er suppleret med Statens Indkøbsprogram i Økonomistyrelsen. Tilsammen har Økonomistyrelsen og SKI mellem 50-60 rammeaftaler, som giver de enkelte institutioner mulighed for at købe en lang række forskellige varer og tjenesteydelser ind på gode vilkår. Eksempelvis har Statens Indkøbsprogram siden 2006 medført besparelser på i alt 2,7 mia. kr. på indkøb i staten og selvejesektoren.

Ligesom regeringen har fokus på effektive indkøb, er det vigtigt, at de offentlige bygninger udnyttes effektivt og ikke bruger unødigt energi. Nogle offentlige institutioner kan indrette bygningsmassen mere effektivt og reducere energiforbruget. Samtidig lægger regeringen vægt på, at de offentlige institutioner agerer professionelt som bygherrer i forbindelse med nybyggerier og renoveringer. Regeringen vil arbejde målrettet med at forbedre udnyttelsen, indretningen og energieffektiviteten af de offentlige bygninger, så udgifterne og energiforbruget kan reduceres, blandt andet med afsæt i erfaringer fra ind- og udland, *jf. boks 7.13*.

Boks 7.13

Erfaringer på bygningsområdet

- I Finland har Senaatti – som modsvarende Bygningsstyrelsen i Danmark – gennem en årrække arbejdet målrettet med lokalitets- og porteføljestrategier. Strategiernes indeholder blandt andet brug af aktivitetsbaserede kontormiljøer, strategisk porteføljestyring samt øget brug af hjemmearbejde. Herigennem er det lykkedes at reducere det gennemsnitlige arealforbrug pr. ansat med ca. 35 pct. og frigøre årlige besparelser på ca. 120 mio. kr. euro.
- I Holland arbejdes der med en strategi om at samlokalisere statslige institutioner i store og fleksible ejendomme. Hovedparten af de statslige institutioner er således fysisk placeret i fælles ejendomme med flere brugere. Dermed opnås mulighed for stordriftsfordele i de enkelte ejendomme og større fleksibilitet ved organisationstilpasning af de enkelte institutioner.
- I Danmark blev der i 2018 ibrugtaget et nyt kontorknudepunkt på 41.000 m² på Kalvebod Brygge, som huser en række offentlige myndigheder. Bygningens størrelse og fleksibilitet har gjort det muligt at håndtere både udvidelse af Energistyrelsens arealbehov, ressourceændringer og politiske omprioriteringer inden for rammerne af den eksisterende bygning. Hermed har det været muligt at udnytte arealerne effektivt og at undgå omkostninger til flytning og evt. private lejemål.

Kilde: Senaatti (Finland), Rijksvastgoedbedrijf (Holland) og Bygningsstyrelsen (Danmark).

Eksempler på regeringens konkrete prioriteringer fremgår af *boks 7.14*.

Boks 7.14**Prioriteringer, der skal frigøre ressourcer til kerneopgaven**

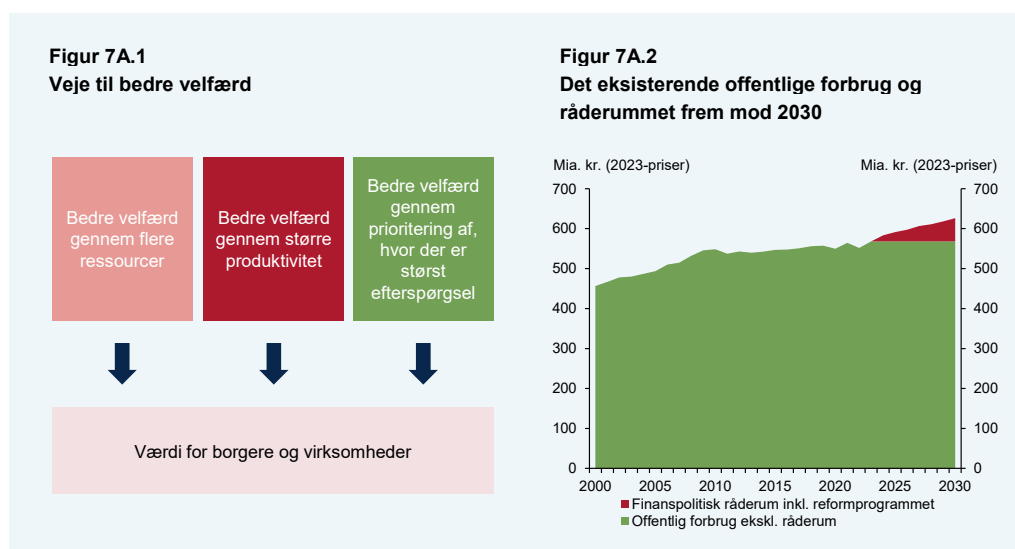
- Reform af beskæftigelsesindsatsen for 3 mia. kr., herunder nedlæggelse af jobcentrene.
- Administrationsbesparelser i kommuner og regioner på 1 mia. kr. i 2024 stigende til 3 mia. kr. i 2030, som prioriteres til at forbedre løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor. Flerårige samarbejdsprogrammer med KL og Danske Regioner med henblik på at understøtte besparelserne på kommuner og regioners administration.
- Besparelser i staten på 0,4 mia. kr. i 2024. Regeringen vil primo 2024 præsentere et oplæg til et flerårigt arbejdsprogram på det statslige område, som har til formål at frigøre medarbejdernes tid, sikre bedre ressourceudnyttelse, understøtte opgavebortfald og begrænse statslig administration og bureaukrati.
- Løbende analyser i staten, herunder som den klare hovedregel i forbindelse med flerårsaftaler samt på øvrige områder, med henblik på at identificere opgavebortfald, effektiviseringer mv.
- Bedre velfærd, offentlig service for borgere og virksomheder og øvrige politiske initiativer ved at prioritere de frigjorte midler til nye behov frem mod 2030.

Appendiks 7A

Produktivitet i den offentlige sektor

Værdien af den offentlige service for borgere og virksomheder afhænger af forskellige forhold: Hvor mange penge der bruges, hvor effektivt de bruges, og om de omsættes til velfærdsydelser, som borgerne efterspørger. Frem mod 2030 er der aktuelt plads til, at det offentlige forbrug mere end dækker det demografiske træk. Værdien for borgerne afhænger samtidig af, hvor meget velfærd der kan leveres for pengene, fx antallet af behandlinger. Og i sidste ende handler det om at skabe mærkbare resultater for pengene, fx når flere overlever livskritiske sygdomme eller får flere gode leveår efter behandling.

Det er derfor afgørende med et vedvarende fokus på at bruge ressourcerne effektivt og prioritere dem, så de anvendes på de områder, hvor der er behov og efterspørgsel fra borgere og virksomheder, jf. figur 7A.1. Det gælder både i forhold til prioriteringen af det eksisterende offentlige forbrug, som udgør 568 mia. kr. i 2023. Og det gælder i forhold til anvendelsen af råderummet frem mod 2030, jf. figur 7A.2.



Anm.: Figur 7A.2 illustrerer udviklingen i det offentlige forbrug siden 2000 samt det finanspolitiske råderum frem mod 2030 målt i forhold til 2023 (opgjort inkl. virkninger af regeringens reformprogram mv. svarende til ca. 58 mia. kr.). Det offentlige forbrug er opgjort ekskl. afskrivninger og er ligesom opgørelsen af det finanspolitiske råderum korrigeret for midlertidige udgifter forbundet med COVID-19, håndteringen af situationen i Ukraine samt skønnede driftsudgifter i regi af Ukraine-fonden. Det finanspolitiske råderum er på linje med vanlig praksis indregnet som offentligt forbrug.

Kilde: Finansministeriet. 2030-planforløb: Grundlag for udgiftsloft 2027, august 2023 og egne beregninger.

Produktivitet i den offentlige sektor

Det er ikke muligt at måle produktiviteten i den offentlige sektor retvisende, herunder fordi den offentlige service ikke handles på et egentligt marked. Som en grov indikator for produktivitetsudviklingen i

den offentlige sektor tages der i det følgende – rent illustrativt – udgangspunkt i forskellen i udviklingen i det individuelle offentlige forbrug opgjort ved hhv. input- og output-metoden. Indikatoren for produktivtetsvækst målt på denne måde kan bl.a. afspejle ændrede arbejdsgange, bedre kapacitetsudnyttelse og ny teknologi, *jf. boks 7A.1*.

Boks 7A.1

Måling af produktivitet i den offentlige sektor

Produktivitet siger noget om, hvor effektivt inputs anvendes i produktionen af en vare eller tjeneste. Produktivitet måles derfor ofte som forholdet mellem det input, der indgår i produktionen, og værdien af outputtet af produktionen. I det private marked kan værdien af output opgøres ud fra prisen. Hvis en forbruger fx køber et produkt fra en privat virksomhed, afspejler prisen, hvor stor værdi forbrugeren som minimum tillægger produktet. De markedsbestemte priser er derfor en vigtig kilde til information ved opgørelse af produktiviteten.

Der er imidlertid udfordringer ved at opgøre produktiviteten i den offentlige sektor. Det skyldes netop, at de varer og tjenester, som det offentlige producerer, ikke sælges på et egentligt marked, men i langt de fleste tilfælde stilles gratis til rådighed for borgerne, dvs. der er ikke en markedspris på offentlig produktion. Det betyder, at det ikke er muligt at opgøre produktiviteten i den offentlige sektor på samme måde som i den private sektor.

Historisk har værdien af det offentlige forbrug været baseret på den såkaldte inputbaserede metode. Værdien af den offentlige produktion opgøres alene ud fra omkostningerne til produktionen, der primært består af løn og indkøb af varer og tjenesteydelser i produktionen af offentlig service. Udviklingen i det offentlige forbrug opgjort ved input-metoden afspejler dermed ressourcetilførslen, og udviklingen i denne kan kun opfange enkelte produktivetsforbedringer, fx som følge af ændringer i sammensætningen af arbejdsstyrken ved et fastholdt antal timer eller ved ændringer i forholdet mellem kapital og arbejdskraft (for det offentlige forbrug inkl. afskrivninger).

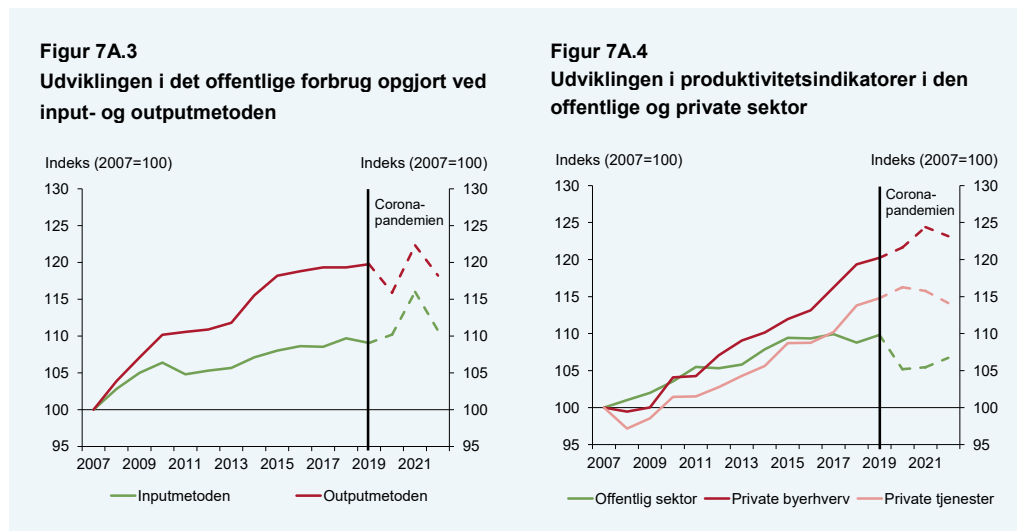
Siden 2014 har Danmarks Statistik dog også opgjort det offentlige forbrug ved den såkaldte outputbaserede metode. I modsætning til den inputbaserede metode inkluderes der indikatorer for den producerede mængde offentlige serviceydelser på en række områder. Det kan fx være antallet af knæoperationer på sygehusene eller antallet af elevtimer på universiteterne. Den outputbaserede opgørelse tager dermed skridt i retning af at måle, hvad det offentlige rent faktisk leverer, i stedet for at se på omkostningerne forbundet med produktionen. Den outputbaserede metode dækker dog ikke hele det offentlige forbrug og måler heller ikke kvaliteten af den offentlige service, og kan blandt andet derfor ikke sammenlignes med værdien af produktionen i den private sektor.

Ved at følge forholdet mellem den input- og outputbaserede opgørelse af det offentlige forbrug kan der fås en grov indikation af produktivtetsudviklingen i dele af den offentlige sektor. Her afspejler mertilvæksten i det offentlige forbrug opgjort ved den outputbaserede metode blandt andet produktivetsforbedringer relateret til ændrede arbejdsgange, bedre kapacitetsudnyttelse og ny teknologi.

Metoden har svagheder, idet den målte produktivtetsvækst alene hviler på grove mængdeindikatorer inden for dele af den offentlige service og fx ikke tager højde for ændringer i kvaliteten af den offentlige service. Den outputbaserede opgørelse af det offentlige forbrug kan kun opgøres for det individuelle offentlige forbrug, som fx sundhedsydelser og undervisning, der udgør omtrent 70 pct. af det samlede offentlige forbrug, og der findes samtidig ikke gode mængdeindikatorer for alle dele af det individuelle offentlige forbrug.

Hvis der ikke desto mindre til illustration tages udgangspunkt i denne opgørelse, er produktiviteten i den offentlige sektor steget med ca. 7 pct. fra 2007 til 2022, svarende til ca. 0,4 pct. årligt. Det skal

blandt andet ses i lyset af, at der løbende er gennemført tiltag med henblik på at sikre bedre ressourcudnyttelse og taget nye teknologiske løsninger i brug. Størstedelen af produktivetsforbedringerne er sket frem mod 2015. I årene derefter har udviklingen i den input- og outputbaserede opgørelse af det individuelle offentlige forbrug været omtrent parallel frem til corona-pandemien i 2020, jf. figur 7A.3 og 7A.4.



Anm.: Se boks 7A.1 for information om opgørelsen af produktivitet i den offentlige sektor. Den solide linje i begge figurer markerer året 2019. I årene herefter påvirker coronapandemien produktiviteten i både den offentlige og private sektor. Det bemærkes, at datagrundlaget kan være påvirket af forskellige forhold i perioden. Private byerhverv dækker over private virksomheder ekskl. finansielle virksomheder og primære erhverv, fx landbrug. Private byerhverv dækker over brancherne fremstilling, bygge- og anlægsvirksomhed samt private tjenester. Private tjenester omfatter handel og transport, information og kommunikation, finansiering og forsikring, ejendomshandel, boliger og erhvervsservice. Produktivetsudviklingen i den private sektor er målt som realt BVT pr. præsteret arbejdstime.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

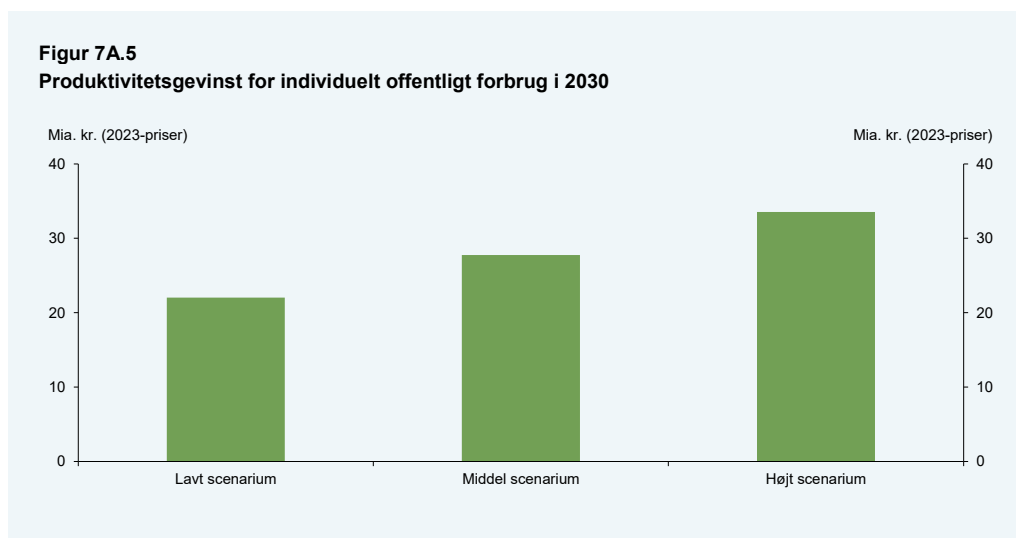
Den opgjorte produktivetsstigning i den offentlige sektor har været lavere end i den private sektor i perioden. Det kan bl.a. afspejle, at der ikke er de samme muligheder for at implementere ny teknologi, automatisere og outsource produktionen i store dele af den offentlige sektor, som der er for private virksomheder. Det kan også afspejle metodiske forskelle mellem opgørelsen af produktivitet i den offentlige og private sektor. Når der ses på produktivetsudviklingen i private tjenester, har udviklingen imidlertid været mere sammenlignelig med udviklingen i den offentlige sektor i perioden.

Når der ses isoleret på udviklingen i de individuelle offentlige udgifter, er de steget 11 pct. mellem 2007 og 2022 svarende til 43 mia. kr. i 2023-priser. I samme periode er produktivetsindikatoren steget 7 pct. Det svarer til, at uden produktivetsforbedringer skulle de offentlige udgifter i samme periode være steget med yderligere 30 mia. kr. i 2023-priser for at opnå samme omfang offentlig service i 2023. Det illustrerer, at forbedringer af produktiviteten i den offentlige sektor har stor betydning for omfanget af offentlig service.

Scenarier for produktivetsudvikling i den offentlige sektor frem mod 2030

Det er vanskeligt at forudsige produktivetsudviklingen i den offentlige sektor frem mod 2030. På den ene side kan det antages, at en række "lavhængende frugter" er høstet gennem effektiviseringstiltag de seneste årtier, herunder fællesstatslige og -offentlige løsninger, digitalisering mv. På den anden side kan nye teknologier indeholde et betydeligt potentiale for produktivetsvækst i den offentlige sektor både i forhold til de borgerrettede aktiviteter og administrative processer.

Der er opstillet tre illustrative scenarier for produktivetsudviklingen frem mod 2030 for det individuelle offentlige forbrug med udgangspunkt i den historiske udvikling i perioden 2007-2019 målt ved input- og outputmetoden. Ét hvor produktiviteten vokser svarende til den opgjorte gennemsnitlige udvikling i 2007-2019 i figur 7A.4, ét med en vækst lidt over den historiske udvikling og ét med en vækst lidt under. Som det fremgår, har produktivetsudviklingen stor betydning for den service, det offentlige kan levere, jf. figur 7A.5.



Anm.: De tre scenarier for produktivetsudviklingen i det individuelle offentlige forbrug er opgjort på baggrund af den historiske indikator for produktivetsudvikling målt ved input- og outputmetoden i årene 2007-2019. Middel-scenariet illustrerer en fortsættelse af den historiske trend, mens hhv. det lave og høje scenarie illustrerer udviklinger, hvor den historiske trend er hhv. 20 pct. lavere og 20 pct. højere end den historiske trend. Produktivetsgevinsten i 2030 er beregnet ved at fremskrive deflatoren for det individuelle offentlige forbrug opgjort ved outputmetoden i hvert af de tre scenarier i forhold til de mellemfristede fremskrivninger af deflatoren for det individuelle offentlige forbrug opgjort ved inputmetoden. Beregningen illustrerer således, hvor meget mere realvækst, der er plads til inden for rammerne af et uændret nominelt offentligt forbrug. Tal vises i 2023-priser.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Såfremt produktiviteten i den offentlige sektor stiger i samme tempo, som indikatoren peger på historisk, vil den offentlige sektor potentielt være i stand til at øge den offentlige service svarende til 28 mia. kr. i 2023-priser inden for rammerne af et uændret nominelt offentligt forbrug. Disse produktivetsforbedringer kan både bidrage til, at den offentlige sektor kan levere mere service for pengene, og at kvaliteten af servicen til borgere og virksomheder kan løftes.

Generations- udfordringer for det danske velfærds- samfund

8

Generations- udfordringer vil trække store samfunds- ressourcer

Selvom dansk økonomi og velfærdssamfundet står stærkt, er der udfordringer, som fortsætter efter 2030, ligesom nye udfordringer kan opstå. Klimakrisen og den grønne omstilling er blandt generationsudfordringerne, som fortsætter efter 2030, og som vil trække store samfundsressourcer og kræve aktive beslutninger i de kommende år.

Tilstrækkeligt arbejdsudbud er afgørende for fremtidens velfærd

Indretningen af vores velfærdssamfund vil endvidere blive udfordret, hvis danskerne ønsker at arbejde mindre, eller hvis pensionsalderen ikke følger med levetiden op. Opretholdelse af et tilstrækkeligt arbejdsudbud er afgørende for finansieringen og produktionen af den offentlige velfærd samt for det private erhvervsliv.

Stigende forventninger kan udfordre velfærds- samfundet

Danskernes krav og forventninger til velfærdsservice vil stige fremadrettet. Hvis kravene til offentlig service stiger mere end det såkaldte velstandskorrigerede demografiske træk, vil det udfordre den finanspolitiske holdbarhed og mere bredt velfærdssamfundet. Samtidig kan blandt andet internationaliseringen og den teknologiske udvikling påvirke eksisterende samfundsstrukturer, herunder på arbejdsmarkedet og i forhold til skattesystemet.

Når Danmark og dansk økonomi står stærkt i dag, er det blandt andet et resultat af, at skiftende regeringer løbende har taget fat om de udfordringer, samfundet har stået over for gennem de seneste årtier. Med 2030-planen fortsætter regeringen reformlinjen.

Selv med en vellykket håndtering de kommende år vil en række udfordringer fortsat gøre sig gældende i årtierne efter 2030. Samtidig vil der dukke nye udfordringer op, som vi ikke kender omfanget eller karakteren af endnu.

Udfordringer, vi er relativt sikre på, skal vi forberede os på i tide. Andre udfordringer, som kan ses i horisonten, skal vi holde et vågent øje med – og i god tid analysere og diskutere, hvordan vi bedst kan håndtere. Alle udfordringer kan dog ikke forudses. Derfor er en af de vigtigste forudsætninger for en tryk fremtid og et godt dansk velfærdssamfund, at vi holder fast i en sund, robust og omstillingsdygtig økonomi. En stærk økonomi giver rum til at handle, hvis og når det bliver nødvendigt. Og mange udfordringer vil bedst kunne håndteres, efterhånden som de viser sig eller tegner sig klarere.

Dette kapitel dykker ned i 5 kendte eller potentielle udfordringer, der vil strække sig over generationer:

Grøn omstilling, klima og miljø. De globale klimaforandringer er blandt de største udfordringer for nuværende og fremtidige generationer. Danmark skal tage ansvar og vise en god vej til, hvordan lande kan bidrage til at bremse den globale opvarmning og begrænse skaderne af den. Indsatsen for klima og biodiversitet vil trække store samfundsressourcer, også efter 2030. Mere ekstremt vejr og stigende vandstand giver blandt andet behov for øgede investeringer i klimatilpasning. Den grønne omstilling vil kræve betydelige investeringer, arbejdskraftressourcer og adfærdsændringer og samtidig påvirke de offentlige finanser, herunder ved at skattebaser fra afgifter på fossil energi vil falde bort. Det er en transformation, som vil kræve løbende handling, teknologiudvikling og omstilling – og kræve, at der løbende skaffes råderum i den offentlige økonomi.

Fundamentet for velfærdssamfundet er en høj arbejdsindsats. Fundamentet for velfærdssamfundet er baseret på, at alle arbejdsdygtige så vidt muligt er i beskæftigelse. Det er nødvendigt for at sikre tilstrækkelig finansiering og bidrager til, at der er det nødvendige antal medarbejdere til at løfte opgaverne i den offentlige og den private sektor. Frem til 2045 falder arbejdsudbuddet relativt til befolkningens størrelse som følge af den demografiske udvikling med færre i de mest erhvervsaktive aldre og flere ældre. Herudover kan danskerne i fremtiden ønske at omsætte en del af den stigende velstand til kortere arbejdstid, eller flere kan vælge at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen. Det vil mindske arbejdsstyrken og presse finansieringen af velfærdssamfundet. Det er ikke et problem her og nu, og som udgangspunkt ikke et forhold, nuværende generationer skal spare op til i kraft af fx højere skatter. Hvis fremtidige generationer ønsker at arbejde mindre, vil det som udgangspunkt være op til de generationer – som får gavn af den øgede fritid – at beslutte, hvordan de vil håndtere de afledte konsekvenser. Når danskerne og arbejdsmarkedets parter skal vurdere balancen mellem arbejde og fritid, er det således vigtigt, at der er kendskab til virkningerne af lavere arbejdstid ikke bare for den enkelte, men også for samfundsøkonomien og den kollektive velfærd.

Stigende forventninger til velfærdsydelse. Stigende velstand vil som udgangspunkt øge danskernes krav og forventninger til den offentlige velfærd. Efterspørgslen kan stige mere end lagt til grund i de langsigtede fremskrivninger. Når man betragter de sidste 40 år under ét, er udgifterne ikke steget mere end det velstandskorrigerede demografiske træk, men der har derudover været en vis vækst i private velfærdsydelser. Hvis fremtidige, rigere generationer ønsker mere velfærd end lagt til grund i

fremskrivningerne, kan det føre til øget køb af private velfærdsydelser, således at forskelle i forbrugsmuligheder kan vise sig på nye områder, fx blandt ældre. Der er i givet fald flere mulige veje til håndtering af en sådan udfordring, og løsninger vil i sidste ende bero på politiske valg. Inden for det offentlige kan der løbende arbejdes med omprioriteringer og bedre ressourceudnyttelse, herunder i kraft af mindre administration, frisættelse, opgavefokusering og ny teknologi. Desuden rummer vækst i privatfinansierede ydelser også mulighed for en aflastning af offentlige udgifter og potentiel fokusering på kerneydelser. Nulevende generationer skal samtidig kunne føle sig sikre på, at de kan få en god og tidssvarende velfærdsservice, når de som ældre får brug for pleje og sundhedsbehandling. Det er en del af den danske "generationskontrakt", hvor man bidrager mest til samfundet, mens man er i den arbejdsdygtige alder, men til gengæld har god adgang til pasning, undervisning og sundhedsbehandling som barn, ung eller ældre. Denne generationskontrakt er også i fremtiden en central del af fundamentet for en tryk alderdom, og der skal være tillid til, at fællesskabet leverer, når tiden kommer.

Den danske arbejdsmarkedsmodel. Den danske flexicurity model har bidraget til et stærkt arbejdsmarked med sunde strukturer, høj beskæftigelse og stærke lønmodtagerrettigheder. Men der er udviklingstræk, som potentielt kan udfordre elementer i modellen, herunder nye arbejdsformer, faldende organisationsgrad, og omstillingsbehov i forbindelse med den teknologiske udvikling i form af øget brug af robotteknologi, digitalisering og kunstig intelligens. Ny teknologi overflødiggør nogle jobfunktioner, men skaber samtidig nye job og er en grundlæggende drivkraft bag øget velstand og velfærd. Den danske model har netop vist sin styrke gennem de seneste årtier med god omstillingsevne, høj beskæftigelse og fortsat velstandsfremgang for alle grupper på arbejdsmarkedet. Vi skal holde øje med tendenser, der potentielt kan have uønskede afledte konsekvenser, men samtidig turde tro på og løbende understøtte, at det danske arbejdsmarked også fremover vil være i stand til at håndtere omstillinger, levere fremgang og fastholde ordnede forhold for både arbejdstagere og virksomheder.

Indretningen af skattesystemet. Skatterne finansierer de offentlige udgifter, og samtidig har indretningen af skattesystemet stor betydning for borgernes økonomiske adfærd og velfærd. Det gælder blandt andet i forhold til tilskyndelsen til at arbejde, investere og spare op, i forhold til fordelingen af indkomsterne efter skat, og i forhold til konsekvenser for miljø og klima. Det danske skattesystem vurderes overordnet set velfungerende og robust. Der er brede skattebaser og dermed relativt lav forvridning i forhold til det samlede provenu. Endvidere vil det nye boligskattesystem bidrage til at reducere udsving i boligpriserne og dermed samfundsøkonomien. Samtidig vurderes skattesystemet at være blevet langt mere robust over for nogle af tendenserne, som vil præge det danske samfund i de kommende generationer, herunder fortsat digitalisering og internationalisering. Skattepolitikken spiller en vigtig rolle i at fremme den grønne omstilling, men omstillingen og en eventuel tendens til lavere arbejdstid vil på sigt medføre tab af skatteindtægter, der kan give behov for justeringer. Det er derfor vigtigt løbende at være opmærksom på de udfordringer, som kan opstå, så der kan handles i tide, for at skattesystemet også i de kommende årtier kan finansiere de offentlige udgifter uden unødige forvridninger og understøtte ønskede adfærdsændringer.

8.1 Grøn omstilling, klima og miljø

De globale klimaforandringer og biodiversitetskrisen er vores tids største udfordringer. Klimaforandringer er allerede tydelige og påvirker dagligdagen for mange. Vejret er blevet mere ekstremt, og herhjemme har vi set varmere rekorder og tørke, og også kraftige skybrud, langvarig regn og stormfloder. For vores børn og børnebørn vil konsekvenserne af de globale klimaforandringer blive endnu større.

Danmark skal gå forrest og vise en god vej til, hvordan verden kan bremse den globale opvarmning og begrænse skaderne. Det kræver store investeringer i grønne energikilder og klimatilpasning, udvikling af ny teknologi samt ændringer i produktionsmetoder og forbrugsvaner. De fleste investeringer vil skulle foretages i den private sektor.

Det er en transformation, som fordrer handling både i dag og mange år frem. Den grønne omstilling vil kræve betydelige arbejdskraftressourcer og samtidig påvirke de offentlige finanser, herunder ved at skattebaser fra afgifter på fossil energi vil falde bort. Der er således en stor opgave i løbende at tilvejebringe råderum til håndtering af udfordringen i takt med, at der besluttet nye initiativer.

Plante- og dyrearter uddør hurtigere end nogensinde, og naturudfordringerne er massive og globale. Det gælder både naturen på land og i havet. Den seneste afrapportering til EU viste, at 95 procent af de vurderede naturtyper på land og i havet i Danmark er i ugunstig bevaringstilstand. Herudover viser den seneste danske rødliste, at danske dyre-, plante- og svampearter generelt ikke har fået det bedre siden rødlisten sidst blev opdateret i 2010, og at mange arter fortsat er i risiko for at uddø i Danmark. Man kan med rette sige, at Danmark og verden står midt i en global natur- og biodiversitetskrisen.

Vi har i Danmark 10 kendte generationsforureninger, som potentielt udgør en risiko mod overfladevand og grundvand og dermed drikkevand. Det er teknisk komplekse, omkostningstunge og tidskrævende sager at rydde op. Fra 2021 er der påbegyndt en systematisk indsats i forhold til de 10 generationsforureninger med statslig medfinansiering og regionerne som udførende myndighed.

Indfrielse af klimamål i 2045 og 2050

I Danmark er vi godt i gang med den grønne omstilling. Vi har reduceret udledningerne af drivhusgasser (CO₂e) med 41 pct. siden 1990 og siden klimalovens indførelse i 2019 er der indgået aftaler, som svarer til at nå over tre fjerdedele af vejen mod 70-pct. reduktionsmålet i 2030.

Regeringen har med regeringsgrundlaget også hævet de langsigtede ambitioner på klimaområdet. Regeringen vil fremrykke målet om klimaneutralitet til 2045 og sætte et nyt mål om 110 pct. reduktion af drivhusgasudledningerne i 2050 i forhold til 1990.

Givet opfyldelse af 70 pct.-målet i 2030 kræver klimaneutralitet i 2045, at de samlede årlige nettoudledninger skal reduceres med 23,5 mio. ton CO₂e fra 2030 til 2045. For at indfri 2050-målet om 110 pct. reduktion skal de samlede årlige nettoudledninger reduceres med yderligere 7,8 mio. ton frem mod 2050.¹ Samlet set skal de samlede årlige nettoudledninger således reduceres med 31,2 mio. ton CO₂e fra 2030 til 2050. Til sammenligning reduceres udledningerne med 4,3 mio. ton CO₂e frem mod 2030 som følge af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.*

¹ *Klimastatus og -fremskrivning 2023* fremskriver på nuværende tidspunkt alene drivhusgasudledningerne frem til 2035, hvorfor det ikke er muligt at foretage en egentlig vurdering af, hvor langt Danmark er i forhold til de langsigtede mål.

Det må derfor forventes, at der politisk skal vedtages og gennemføres gennemgribende tiltag med effekt efter 2030, for at nå målsætningen om klimaneutralitet i 2045. Det er for nuværende ikke muligt at vurdere omfanget konkret. De tiltag, der er taget for at nå 2030-målsætningen, kan også medføre, at udledningerne falder i årene efter 2030. Endvidere kan den teknologiske udvikling medføre, at fx det grønne valg bliver billigere relativt til anvendelse af fossile brændstoffer, hvorved en del af omstillingen vil ske også på grund af andre faktorer end politiske initiativer.

Opfyldelse af klimamålene vil under alle omstændigheder kræve en omfattende omstilling i samtlige sektorer i Danmark, herunder især landbruget, transport, industri og byggeri, *jf. figur 8.1*. Selv ved opnåelse af klimaneutralitet, skal der frem mod 2050 opnås negative udledninger for 7,8 mio. ton CO₂e herudover. Negative udledninger kan fx komme fra fangst og lagring af CO₂ (CCS), fra biogene kilder eller direkte fra atmosfæren og øget skovrejsning.

Klimatilpasning

Selvom både Danmark og resten af verden sammen har sat ambitiøse klimamål, er det uundgåeligt, at vi kommer til at opleve klimaforandringer. Selv de mest positive udledningsscenarioer fra FN's klimapanel, IPCC, viser temperaturstigninger frem mod år 2100. Lægges IPCC's mellemhøje scenarie for drivhusgasudledning til grund, ventes temperaturen i Danmark at være 2,0 grader højere i 2071-2100 end i referenceperioden 1981-2010. DMI vurderer, at den globale opvarmning blandt andet vil medføre flere ekstreme vejrhændelser i Danmark, *jf. tabel 8.1*.

Tabel 8.1
Ændringer i vejret som følge af klimaforandringer

	Reference	Mellemhøjt udledningsscenario
Tidsperspektiv	1981-2010	2071-2100
Årlig gennemsnitstemperatur (ændring)	-	2,0°C
Vintervedbør (ændring)	-	12 pct.
Årligt antal skybrud (ændring)	-	40 pct.
Middelhavniveau (ændring)	-	40 cm
Hyppighed for stormflodshændelser (20-årshændelse)	Ca. en gang hvert 20. år	Ca. en gang hvert andet år (12 gange oftere)

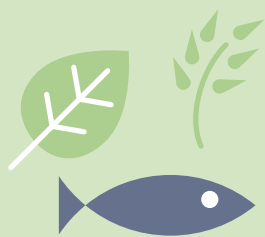
Amn.: Det mellemhøje udledningsscenario svarer omtrent til et udledningsniveau, hvor nuværende klimapolitikker og -ambitioner (nationally determined contributions, NDC's) implementeres.

Kilde: Danmarks Meteorologiske Institut pba. data fra KlimaAtlas.

I tabel 8.1 er der taget udgangspunkt i IPCC's mellemhøje udledningsscenario, som medfører en global temperaturstigning på gennemsnitligt 2 grader. Lægges dette scenarie til grund, kan vi i fremtiden vente at få 12 pct. mere vintervedbør. Store mængder regn over flere måneder kan få grundvandspejlet til at stige så meget, at det forårsager forsumpning og oversvømmelser på jordoverfladen samt oversvømmelser af kældre. Med en øget mængde vintervedbør kan man også forvente, at vandstanden i vandløb generelt vil stå højere, og at der vil være større risiko for, at vandløb vil gå over deres bredder.

Figur 8.1

Fremskrivning uden yderligere tiltag viser, at landbrug og transport vil stå for en stor andel af de samlede nettoudledninger i 2035



58%

Landbrug, skove,
gartneri og fiskeri



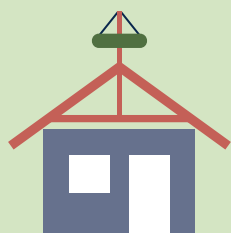
32%

Transport

CCS

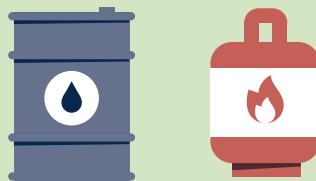
-10%

Carbon Capture Storage
= Fangst og lagring af CO₂



8%

**Fremstillingserhverv
og bygge-anlæg**



7%

**Produktion af olie, gas
og VE-brændstoffer**

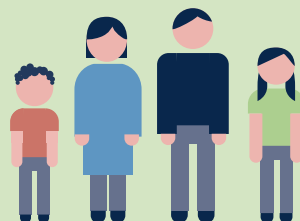
(inkl. korrektion ift.
metantabsregulering)



5%

Affald

(inkl. affaldsforbrænding
samt korrektion ift. biocovers)



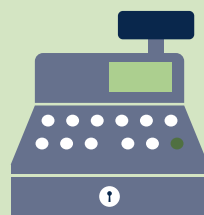
1%

Husholdninger



0,5%

El og fjernvarme



0%

Serviceerhverv

DMI forventer ligeledes at nedbøren i højere grad vil falde som kraftige byger. I scenariet forventes antallet af skybrud øget med 40 pct., og det øger risikoen for oversvømmelse i særligt byer, hvis der ikke gennemføres klimatilpasningstiltag. Samtidig ventes middelhavniveauet at stige med 40 cm. Med havniveaustigninger følger øget risiko for stormfloder og oversvømmelse langs kysterne. Risikoen for stormflodshændelser vil øges, så hændelser, der forekom hvert 20. år i referenceperioden, ventes at forekomme en gang hvert andet år i slutningen af dette århundrede.

Den øgede hyppighed af forskellige typer af ekstreme vejrhændelser øger også risikoen for 'sammenfaldende vejrhændelser', fx når store nedbørsmængder falder sammen med en stormflodshændelse. Det forstærker oversvømmelsesrisikoen i kystnære områder, hvor kyst, vandløb og by mødes, og kan kræve yderligere varslingsindsats og investeringer i klimatilpasning på sigt.

Forventningerne til fremtidens vejr viser, at der er behov for at tænke langsigtet for at ruste Danmark til fremtiden. Derfor har regeringen lanceret sit udspil til Klimatilpasningsplan 1, der særligt har fokus på at håndtere højstående grundvand samt bidrage til, at der sker fremdrift på store og vigtige kommunale kystbeskyttelsesprojekter.

Der er imidlertid behov for mere viden om det fremtidige investeringsbehov. Med regeringens klimatilpasningsplan igangsættes derfor analysespor, der skal tilvejebringe viden om, hvorvidt klimatilpasning i forhold til oversvømmelse sker på et hensigtsmæssigt niveau i Danmark. Med Klimatilpasningsplan 1 igangsættes en række tiltag og analyser, som skal understøtte, at Danmark også i fremtiden står stærkt, når konsekvenserne af klimaforandringerne rammer.

Natur og biodiversitet

Biodiversiteten er både i Danmark og globalt i tilbagegang. Det kræver handling, hvis vi skal videregive en jordklode til fremtidige generationer med mangfoldig artsrigdom og rig natur. Vi er nødt til at prioritere naturen og sørge for, at der er områder, hvor natur og biodiversitet har førsteprioritet.

Derfor vil regeringen indføre en samlet lov om natur og biodiversitet med mål og virkemidler for et grønnere Danmark. Målet er at bidrage til EU's biodiversitetsstrategi for 2030, der har som mål, at 30 pct. af EU's areal til land og til havs skal være beskyttet natur, hvoraf 10 pct. skal være strengt beskyttet natur.

For at give natur og biodiversitet et tiltrængt løft, vil regeringen gennemføre de 15 besluttede naturnationalparker med involvering fra de lokale kommunalbestyrelser. For yderligere at styrke natur og biodiversitet kan der udpeges op til yderligere fem områder, hvor der kan etableres naturnationalparker, mens der kan arbejdes på at udpege op til tre yderligere nationalparker som kan være med til at skabe store sammenhængende naturområder.

Derudover er det danske vand- og havmiljø desværre alt for mange steder kendetegnet af omfattende iltsvind, og dermed af manglende liv. F.eks. er tilstanden meget kritisk for dyr, fisk og planter og opgørelser viser, at fiskebestandene er i tilbagegang. Med Aftale om Danmarks Havplan fra juni 2023 kommer vi op på at have beskyttet mere end 30 pct. af det danske havareal, mens andelen af strengt beskyttede områder gradvist forøges fra 6 pct., som udpeges nu, til 10 pct. i 2030. Derudover skal vi leve op til vandrammedirektivet, som det også er aftalt i landbrugsaftalen samt havstrategidirektivet.

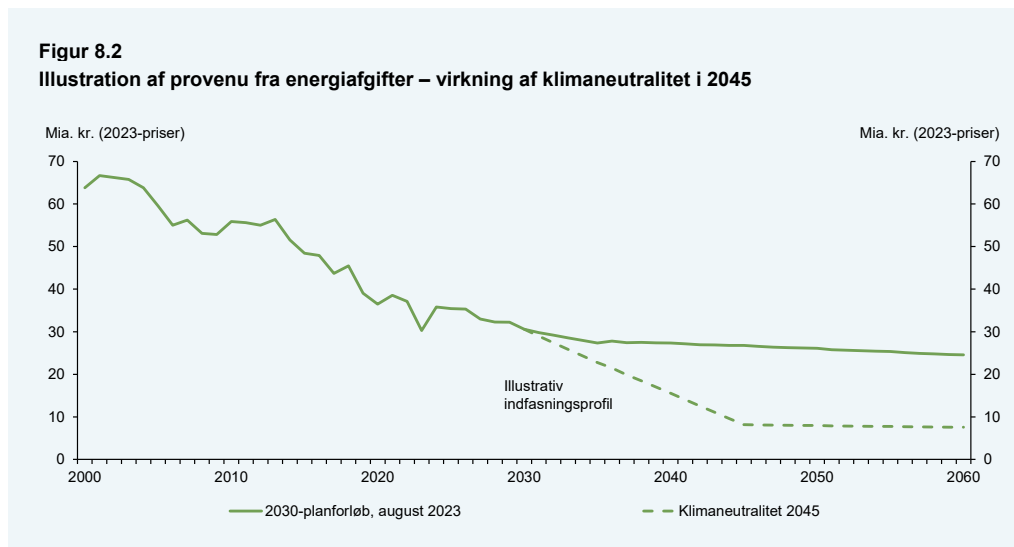
Regeringen har en ambition om meget mere skov i Danmark. Regeringen vil derfor fremlægge en ambitiøs skovplan med et mål om etablering af 250.000 hektar ny skov i Danmark. Det vil kunne bidrage til opnåelse af målet om nettonegative emissioner, og der skal sikres størst mulig synergi og afvejning med de mange formål med ny skov, f.eks. i forhold til klima, natur, biodiversitet og friluftsliv.

Grøn omstilling og de offentlige finanser

De statsfinansielle konsekvenser ved indfrielse af regeringens målsætninger, herunder klimamålene, vil blandt andet afhænge af, hvor stor en del af reduktionerne, som vil komme fra den teknologiske udvikling. Udviklingen går stærkt, og prisen på en række grønne energikilder er faldet kraftigt de seneste 10 år. Det er derfor muligt, at grøn energi produceret på markedsvilkår kan udkonkurrere dele af energien produceret med fossile brændstoffer.

I et scenarie, hvor hele den grønne omstilling sker på markedsvilkår uden statsstøtte, vil de statsfinansielle konsekvenser primært afhænge af, hvordan de statslige indtægter fra energiindtægter, fra salg af kvoter og CO₂-afgifter mv. påvirkes.

Som et illustrativt eksempel kan der ses på, hvad det vil betyde for de statslige indtægter, såfremt energifgifterne på fossile brændsler er bortfaldet i 2045, hvor regeringen har som målsætning, at Danmark skal være klimaneutral. Det skønnes konkret at medføre en reduktion af skatteindtægterne fra 2030 til 2045 med ca. 22 mia. kr., hvilket vil kræve tilsvarende ny finansiering, *jf. figur 8.2*. Der er i beregningerne ikke taget højde for evt. påvirkning på skatteindtægterne fra elafgift mv.



Anm.: Figur 8.2 viser provenuet fra energifgifter baseret på et beregningsteknisk eksempel, hvor nettoudledningerne reduceres lineært frem mod 2045. Det bemærkes, at der i eksemplet ikke er indregnet evt. påvirkning af elafgiften, bilafgifter, indtægter fra salg af CO₂-kvoter mv.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Det er dog sandsynligt, at der vil være behov for at hjælpe omstillingen på vej, fx i kraft af afgifter, støtte til nye teknologier eller evt. kompensationsordninger. De statsfinansielle konsekvenser vil, ligesom for indfrielse af 2030-målet, i høj grad afhænge af de konkrete virkemidler, som anvendes. Afgifter, som skaber incitament til grøn omstilling, kan give staten indtægter, i hvert fald i en periode indtil den grønne omstilling er gennemført. Omvendt vil tilskud til grønne teknologier som fx CCS eller kompensationsordninger være en – eventuelt midlertidig – omkostning for staten.

Ud over mulige omkostninger for staten forbundet med klimaneutralitet, vil mere ekstremt vejr og stigende vandstand også give behov for investeringer i klimatilpasning, enten direkte betalt af det offentlige eller betalt af private aktører, evt. med offentlige tilskud.

Sammen med øvrige opgaver inden for miljø- og naturområdet, herunder modgåelse af biodiversitetskrisen, er det opgaver som må og skal løses af hensyn til fremtidige generationer, og som ligger ud over, hvad der indgår i holdbarhedsfremskrivningen af dansk økonomi frem mod 2100, som er baseret på allerede besluttede tiltag.

Derfor er der også en stor opgave i løbende at tilvejebringe råderum til håndtering af udfordringen, herunder i takt med, at der besluttet nye initiativer og gøres fremskridt i den grønne omstilling. Bidrag hertil vil blandt andet kunne ske i kraft af de potentialer, der angives i 2030-planen for at øge beskæftigelsen ud over de konkrete tiltag, der er indeholdt i 2030-reformforløbet.

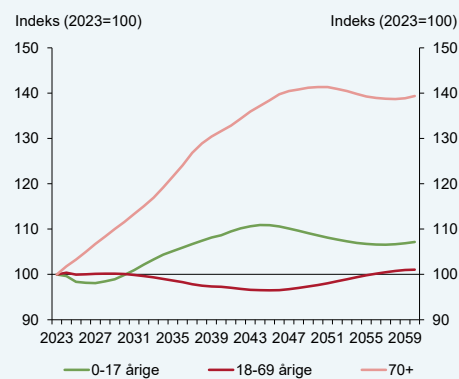
8.2 Fundamentet for velfærdssamfundet er en høj arbejdsindsats

Velstanden i et samfund afhænger grundlæggende af, hvor meget vi arbejder, og hvor effektive vi er, mens vi arbejder – produktiviteten. Danmark er et af de rigeste lande i verden. Det skyldes blandt andet et stærkt arbejdsmarked med høj erhvervsdeltagelse og et højt produktivetsniveau. Det er først og fremmest produktivetsudviklingen, der bestemmer den fremtidige velstandsfremgang. Højere produktivitet – i den private og navnlig den offentlige sektor – kan også bidrage til bedre offentlig service. Som udgangspunkt er voksende privat produktivitet dog nogenlunde neutralt for de offentlige finanser, fordi både private og offentlige lønninger samt indkomstoverførsler øges parallelt. Derimod har det samlede arbejdsudbud – altså både antallet af beskæftigede, og hvor mange timer vi arbejder – stor betydning, ikke bare for velstanden, men i høj grad også for finansieringen af det danske velfærdssamfund.

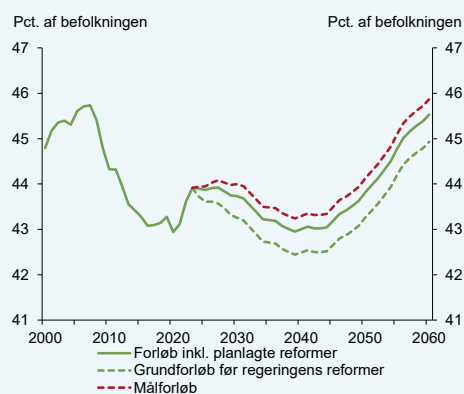
Den demografiske udvikling indebærer, at vi i de kommende årtier bliver flere ældre og samtidig færre i de mest erhvervsaktive aldre, *jf. figur 8.3*. De generationer, som går på pension, vil være større end de årgange, der træder ind på arbejdsmarkedet, og samtidig har de generationer, der trækker sig tilbage i perioden frem mod 2040, udsigt til en længere pensionsperiode end mange tidligere og senere generationer. Antallet af beskæftigede vil derfor i en årrække frem mod omkring 2045 udgøre en faldende andel af den samlede befolkning, *jf. figur 8.4*. Regeringens mål om at øge den strukturelle beskæftigelse med 45.000 fuldtidspersoner i 2030 reducerer hængekøjen i arbejdsudbuddet, men der vil fortsat være udsigt til fald i en periode efter 2030.

Figur 8.3

Flere ældre og færre i den arbejdsdygtige alder frem mod 2045

**Figur 8.4**

Fuldtidsbeskæftigelsen fylder en mindre andel af den samlede befolkning frem mod ca. 2045



Anm.: Figur 8.3 viser ændringer ifølge DREAM og Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning. Figur 8.4 viser den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse som andel af befolkningen. Målforløbet viser udviklingen i den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse under forudsætning af, at regeringens mål om 45.000 flere fuldtidsbeskæftigede i 2030 indfris. I opgørelsen af fuldtidsbeskæftigelsen er der taget afsæt i en arbejdstid korrigeret for midlertidige udsving ved hjælp af et Hodrick-Prescott-filter.

Kilde: Danmarks Statistik, 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

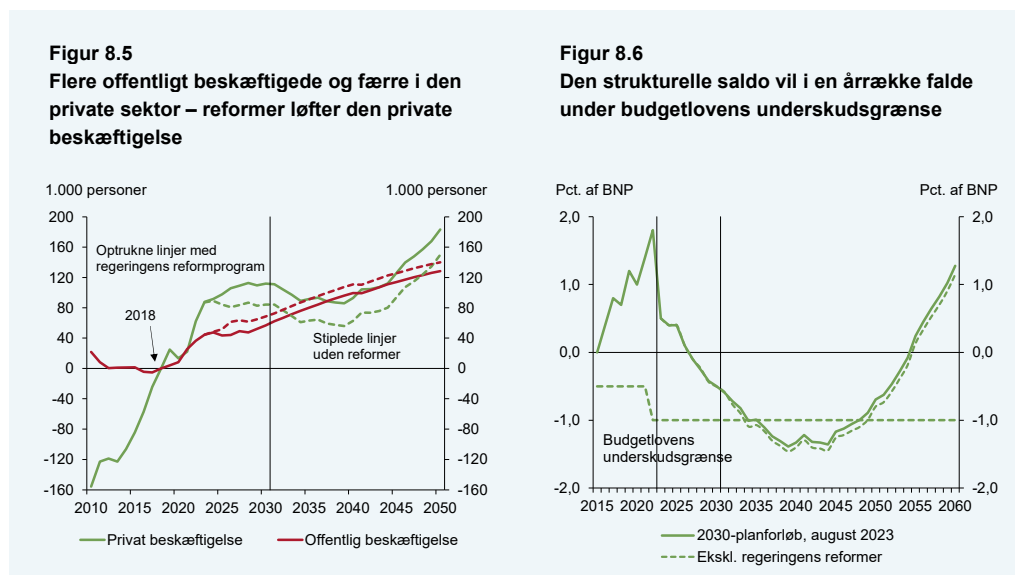
Det stigende antal ældre vil medføre et øget behov for sundhedsydelse og ældrepleje, og i den beregningstekniske fremskrivning efter 2030 medfører det, at beskæftigelsen i den offentlige sektor stiger. Samtidig aftager antallet af beskæftigede i den private sektor i en periode. Efter 2040 stiger den private beskæftigelse igen i takt med, at den demografiske modvind aftager, jf. figur 8.5.

Den demografiske udvikling trækker således i retning af øgede offentlige udgifter, og samtidig mindskes andelen af befolkningen, der er på arbejdsmarkedet, hvilket dæmper væksten i skattegrundlaget. Med de beregningstekniske antagelser om udviklingen efter 2030 er der dermed udsigt til voksende offentlige underskud, som i en periode fra ca. 2035 til ca. 2050 overstiger 1 pct. af BNP (strukturelt), dvs. større underskud end grænsen i budgetloven, jf. figur 8.6. I perioder med lavkonjunktur vil de faktiske underskud på den offentlige saldo dermed risikere at overstige de 3 pct. af BNP, som er grænsen for uforholdsmæssigt store underskud i EU-traktaten.

Efter ca. 2045 forventes igen en stigning i den andel af befolkningen, som er i beskæftigelse, i en grad så de offentlige finanser skønnes holdbare givet de forudsætninger, der lægges til grund om blandt andet pensionsalderen, arbejdstid og det offentlige forbrug.

Fremskrivninger så langt frem i tid er selvsagt usikre. Hvis forudsætningerne holder, vil der som udgangspunkt være behov for opstramninger i forhold til det beregningstekniske forløb i perioden frem mod 2040-2045, som vil skulle håndteres i fremtidige mellemfristede planer. Det kan fx være i kraft af en lavere vækst i dele af de offentlige udgifter, øgede eller fremrykkede skatteindtægter eller yderligere reformer, som øger beskæftigelsen og dermed skatteindtægterne. Der vil derfor også efter 2030

være behov for løbende at arbejde med at forbedre strukturerne i økonomien og den offentlige velfærd.



Anm.: Figur 8.5 viser ændringen i privat og offentlig beskæftigelse i forhold til 2018, hvor de stiplede linjer er et grundforløb ekskl. regeringens reformer, hvor råderummet frem til 2030 beregningsteknisk disponeres til offentligt forbrug. Figur 8.6 viser udviklingen i den strukturelle saldo i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning og eksklusiv regeringens planlagte og gennemførte reformer.

Kilde: Danmarks Statistik, *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027*, august 2023 og egne beregninger.

I holdbarhedsberegningen er det forudsat, at den *aftalte* arbejdstid ikke reduceres, og at den *gennemsnitlige* faktiske arbejdstid blandt de beskæftigede ikke falder.² Samtidig skønnes den gennemsnitlige realindkomst for både arbejdstagere og overførselsmodtagere at stige med op mod 40 pct. frem mod 2050.

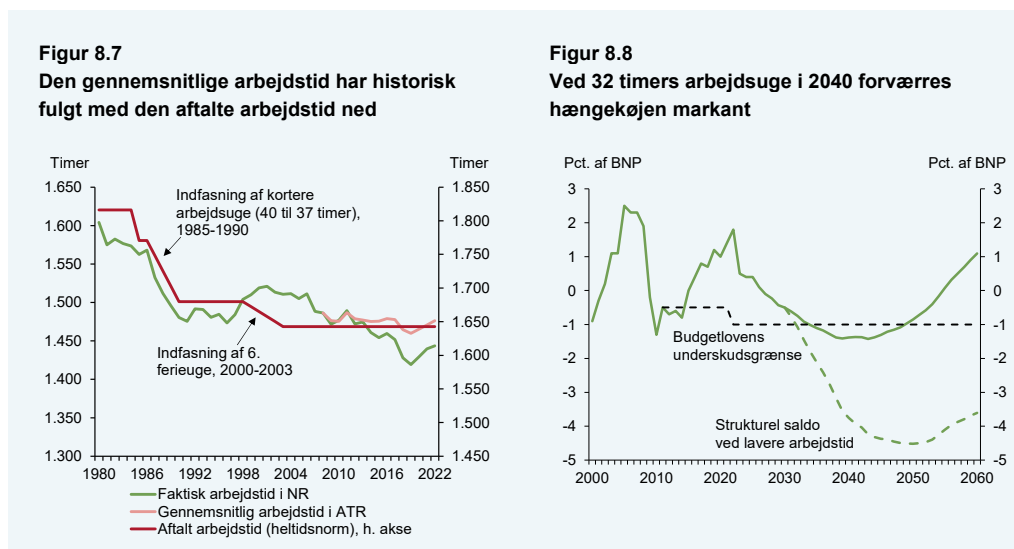
Historisk har der været en tendens til, at stigende velstand til dels er blevet omsat til mere fritid, dvs. kortere arbejdstid, *jf. figur 8.7*. En række andre faktorer har dog også påvirket den gennemsnitlige arbejdstid siden 1980, herunder ændringer i skattesystemet, øget erhvervsdeltagelse blandt kvinder, flere studerende mv. I de sidste 20 år er den aftalte arbejdstid derimod ikke faldet, og ændringer i arbejdstiden har ikke haft nogen særlig indvirkning på skatteindtægterne, *jf. appendiks 5A*.

En generel reduktion i arbejdstiden vil have direkte konsekvenser for arbejdsudbuddet, skatteindtægterne og dermed finansieringen af de offentlige velfærdsydelser. Til illustration ville fx indførelse af en 32 timers arbejdsuge i 2040 isoleret set medføre en markant forværring af hængekøjeudfordringen, *jf. figur 8.8*. Hvis der skal leveres samme niveau af offentlig velfærd ved uændret finanspolitisk holdbarhed, vil det eksempelvis kræve en forhøjelse af bundskatten med ca. 7 pct.-point, hvilket sammen med den reducerede arbejdstid vil medføre et fald i den disponible indkomst for en typisk arbejderfamilie med to børn på ca. 20 pct., svarende til ca. 115.000 kr. om året i dagens niveau. Alternativt

² Se Appendiks 5A for en nærmere beskrivelse.

skulle det offentlige forbrug reduceres med ca. 60 mia. kr., svarende til arbejdsindsatsen fra ca. 90.000 offentligt ansatte, og en reduktion på op mod 10 pct. i indkøbet af varer og tjenester fra den private sektor (der som udgangspunkt består af medicin, undervisningsmaterialer, hjælpemidler og meget andet). En sådan reduktion af det offentlige forbrug vil have store konsekvenser for produktionen af offentlige serviceydelser og derved muligheden for at leve op til befolkningens forventninger, fx på pleje- og sundhedsområdet, i uddannelsessystemet og på andre områder.

Virningen af lavere arbejdstid vil således udgøre en markant udfordring for velfærdssamfundet, og også for mængden af arbejdskraft til rådighed for det private erhvervsliv. De beregnede virkninger i det stiliserede eksempel vil potentielt kunne dæmpes lidt, hvis reduktionen af arbejdstiden også sænker efterspørgslen efter visse dele af det offentlige forbrug, fx efterspørgslen efter børnepasning. Desuden kan afledte produktivetsforbedringer i den offentlige sektor potentielt bidrage til, at faldet i den offentlige service bliver mindre, selv om antallet af arbejdstimer i det offentlige reduceres kraftigt, men det er ikke givet, at der vil være en sådan effekt.



Anm.: I 2020 faldt den gennemsnitlige arbejdstid som følge af coronanedlukningen, hvilket er korrigeret ud i figur 8.7. Arbejdstiden ifølge arbejdstidsregnskabet (ATR) er indekseret til niveauet i nationalregnskabet i 2008. Figur 8.8 viser udviklingen i den strukturelle saldo i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning og i et beregnings-teknisk eksempel af konsekvenserne af en 32 timers arbejdsuge i 2040.

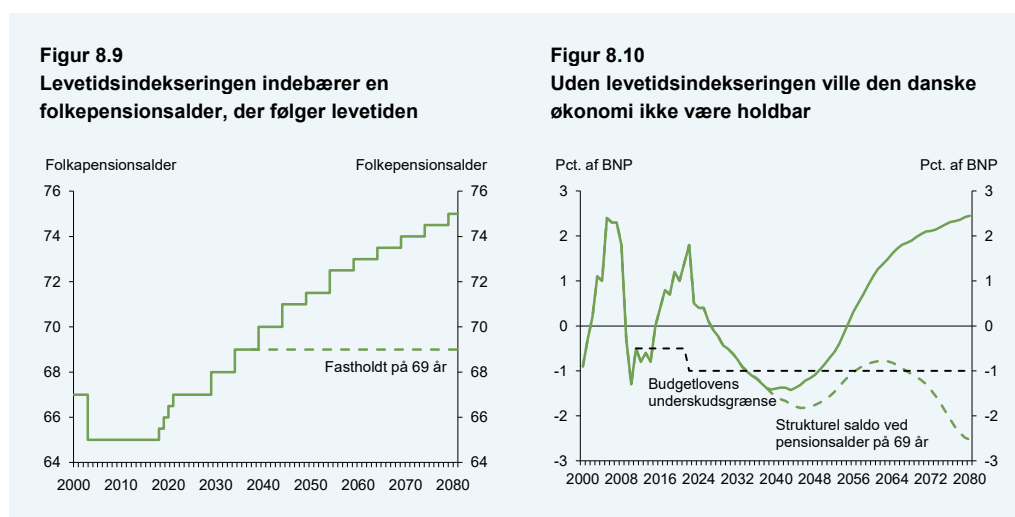
Kilde: Danmarks Statistik, 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Det vil også svække arbejdsudbuddet og de offentlige finanser, hvis en større andel af de beskæftigede vælger at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen for egne midler og altså selvpensionerer sig.

I Finansministeriets langsigtede fremskrivninger er det lagt til grund, at der vil ske en stigning i omfanget af selvpensionering i de kommende årtier i takt med den højere folkepensionsalder og modningen af pensionsformuerne. Der er således indregnet en stigning i antallet af selvpensionister fra ca. 6.000

i 2022 til omkring 25.000-30.000 personer i årene 2040-2050.³ Det svarer i gennemsnit til, at op mod 10 pct. af de tre årgange lige under folkepensionsalderen er selv pensionerede. Hertil kommer, at ca. en tredjedel af de samme årgange samtidig forudsættes at have trukket sig tilbage på tidlig pension, efterløn, seniorpension eller almindelig førtidspension. Ud over tilbagetrækning med offentlige ydelser begrænses omfanget af selv pensionering af, at udbetalingerne fra pensionsordninger tidligst kan påbegyndes 3-5 år før folkepensionsalderen, ligesom der er et betydeligt økonomisk incitament til at fortsætte med at arbejde frem til og efter folkepensionsalderen. Den potentielle udfordring med tab af skatteindtægter fra arbejdsindkomst som følge af selv pensionering skal således vurderes i lyset af, at en stigende grad af selv pensionering og anden tilbagetrækning allerede er indeholdt i Finansministeriets fremskrivninger.

Hængekøjeudfordringen vil desuden forværres, hvis pensionsalderen ikke følger den planlagte indekseringsmekanisme, som betyder, at pensionsalderen stiger, når danskerne lever længere. Levetidsindekseringen af folkepensionsalderen, som grundlæggende blev vedtaget med *Velfærdsaftalen (2006)*, sikrer, at folkepensionsalderen følger levetiden, jf. figur 8.9. Levetidsindekseringen er dermed afgørende for holdbarheden af de offentlige finanser, jf. figur 8.10.⁴



Anm.: Figur 8.9 viser den forventede folkepensionsalder sammenlignet med en fastholdt folkepensionsalder på 69 år. Figur 8.10 viser den offentlige saldo med levetidsindeksering af folkepensionsalderen og for fastholdt folkepensionsalder på 69 år.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Formålet med holdbarhedsberegningerne er grundlæggende at vurdere om finanspolitikken er holdbar givet *uændrede strukturer*, herunder blandt andet uændret arbejdstid. Hvis fremtidige generationer ønsker at arbejde mindre, vil det som udgangspunkt være op til disse generationer – som får gavn af den øgede fritid – at beslutte, hvordan de vil håndtere konsekvenserne for finansieringen af

³ Indregningen af selv pensionering er en konsekvens af regelændringer vedrørende folkepensionsalderen mv.

⁴ Det bemærkes, at den danske økonomi også er holdbar med det forslag til ændret regulering af folkepensionsalderen, der blev fremlagt af *Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning* i 2022, jf. *Danmarks Konvergenprogram 2023*.

de offentlige velfærdsudgifter og reduceret arbejdsudbud. Muligheden for faldende arbejdstid i fremtiden er derfor som udgangspunkt ikke en udfordring, som nuværende generationer skal spare op til ved fx at betale mere skat i dag eller på anden vis.

I Danmark er det arbejdsmarkedets parter, der står for at forhandle regler om blandt andet arbejdstid. Arbejdsmarkedets parter repræsenterer hovedparten af danske arbejdsgivere og arbejdstagere og har derfor mulighed og ansvar for at inddrage bredere samfundsøkonomiske hensyn ved eventuelle beslutninger om ændringer i arbejdstiden.⁵

For den enkelte, der fx måtte vælge at arbejde deltid eller være hjemmegående i en periode, har et sådant valg ikke nogen betydning for adgangen til offentlige velfærdsydelser i Danmark som fx sundhed, undervisning til ens børn eller pleje til ens ældre pårørende. For den enkelte er der et indtægts-tab, men for resten af borgerne er der også et økonomisk tab, nemlig i form af et lavere bidrag til skatteindtægterne – en såkaldt eksternalitet.

Arbejdsmarkedets parter kan imidlertid tage højde for den eksternalitet, som ændringer i den aftalte arbejdstid vil have via skatterne. Lavere arbejdstid bredt i samfundet vil medføre mindre offentlig service som følge af færre offentlige indtægter eller, hvis man ønsker at opretholde det offentlige serviceniveau, et lavere privat forbrug, som følge af dels lavere bruttoindkomst, dels højere skattetryk. Når danskerne og arbejdsmarkedets parter skal vurdere balancen mellem arbejde og fritid, er det således vigtigt, at der tages hensyn til konsekvenserne af lavere arbejdstid, ikke bare for den enkelte, men også for finansieringen og produktionen af den offentlige velfærd.⁶

Hvis der opstår et nedadgående pres på arbejdsudbuddet, vil det kræve nye aktive beslutninger, der understøtter sunde offentlige finanser, herunder fx ved at tilskynde til, at flere går fra deltidbeskæftigelse til fuldtid i det offentlige, at flere kan komme ind på arbejdsmarkedet, ligesom fx kvalificeret udenlandsk arbejdskraft også vil kunne bidrage til at opretholde arbejdsudbuddet og skatteindtægterne (dog afhængigt af omfanget af medbragt familie og opholdstid i Danmark mv.).

Det gælder imidlertid samtidig, at potentialet for yderligere reformer er mindre end førhen, herunder fordi den strukturelle ledighed allerede er lav og tilbagetrækningsalderen i forvejen sættes op. Samtidig vil fx øget tilskyndelse til højere arbejdstid via lavere skat på arbejde svække skatteindtægterne og dermed ikke kunne modgå den potentielle finansieringsudfordring.

I lyset af, at fremtidige ønsker om lavere arbejdstid således vil være vanskelige at håndtere, er det afgørende allerede nu at være opmærksom på problemstillingen, herunder ved at bevare et sundt udgangspunkt for de offentlige finanser og undgå initiativer, der kan lede til generelt kortere arbejdstid.

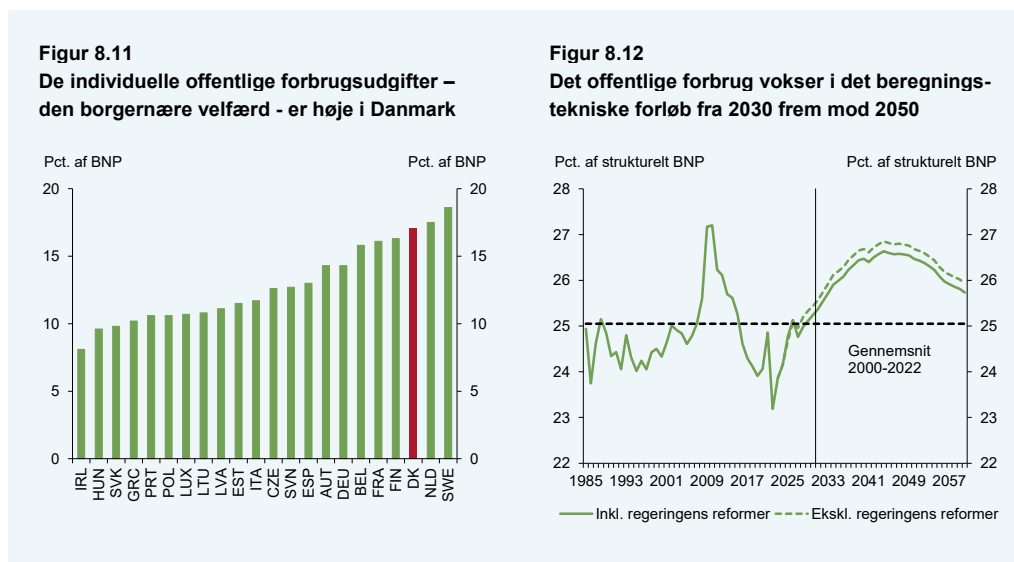
⁵ Det bemærkes, at der er usikkerhed om, i hvor høj grad ændringer i den aftalte standardarbejdstid påvirker den gennemsnitlige arbejdstid, navnlig på langt sigt. Ændrede præferencer for fritid kan komme til udtryk via ændringer i den overenskomstaftalte arbejdstid, og omvendt kan den aftalte arbejdstid påvirke normer og ønsker til arbejdstid, herunder fordi fritid fx kan have en større værdi, hvis ens ægtefælle eller omgangskreds også har fri, *jf. også Appendiks 5.A*.

⁶ Det bemærkes, at holdbarhedsberegningen implicit forudsætter uændret aftalt arbejdstid, men samtidig stigende tilbagetrækningsalder i tråd med den aftalte levetidsindeksering, hvilket blandt andet betyder, at fremtidige generationer alt andet lige bærer en større finansieringsbyrde. Finanspolitikken er dog også holdbar, når der forudsættes en række generationsneutrale principper, herunder en lempeligere regulering af folkepensionsalderen, *jf. nærmere i DK2030 – et grønnere, sikrere og stærkere Danmark 2030, september 2022 og Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet, april 2017*.

8.3 Stigende forventninger til velfærdsydelser

Det offentlige forbrug udgør i dag ca. 25 pct. af BNP. I Danmark prioriteres de offentlige ressourcer især på borgernær velfærd som sundhed, undervisning, børnepasning og ældrepleje mv. Det individuelle offentlige forbrug udgør således omtrent $\frac{3}{4}$ af det samlede offentlige forbrug, hvilket dermed er højt i international sammenhæng, jf. figur 8.11.⁷

Der er i mere end et årti efter 2030 udsigt til et opadgående pres på det offentlige forbrug som følge af den demografiske udvikling, jf. figur 8.12. Det skal ses i sammenhæng med, at de ældste og yngste borgere er de aldersgrupper, som modtager flest velfærdsydelser – i form af børnepasning, undervisning, sundhedsydelser og ældrepleje – og dermed har det største offentlige udgiftstræk.



Anm.: Figur 8.11 viser de individuelle offentlige udgifter som andel af BNP i 2021 for udvalgte lande. Figur 8.12 viser offentligt forbrug som andel af strukturelt BNP i fremskrivningen, inklusiv og eksklusiv regeringens planlagte og gennemførte reformer.

Kilde: OECD, Danmarks Statistik, 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Finansministeriets langsigtede fremskrivninger af det offentlige forbrug tager dels højde for det demografiske træk, dels en velstandsopskrivning, jf. boks 8.1. Det demografiske træk tager højde for, at forbruget af offentlige ydelser varierer på tværs af alder, køn og herkomst og opgør, hvor meget ressourceanvendelsen til offentligt forbrug rent mekanisk ændres ved demografiske ændringer. Væksten i det demografiske træk måler således, hvor meget de offentlige forbrugsudgifter skal vokse, hvis udgifterne pr. bruger af den offentlige service skal fastholdes, når det forudsættes, at antallet af brugere følger den demografiske udvikling.

⁷ Individuelt forbrug dækker over ydelser, der benyttes af enkeltpersoner, herunder uddannelse, sundhedsvæsen, dagtilbud, hjemmepleje mv. Omvendt dækker kollektivt forbrug over ydelser som forsvar, politi, retsvæsen mv.

Boks 8.1**Beregningstekniske principper i Finansministeriets langsigtede fremskrivninger af offentligt forbrug**

I årene efter 2030 bygger fremskrivningen af de offentlige finanser på beregningstekniske principper og forudsætninger, som overordnet set afspejler, at strukturerne i økonomien i 2030 videreføres uændret.

Fremskrivningen af det offentlige forbrug bygger på to beregningstekniske elementer i Finansministeriets langsigtede fremskrivning, nemlig det demografiske træk og en løbende velstandsopskrivning:

Det demografiske træk: Offentligt forbrug fastholdes pr. bruger

På baggrund af historiske udgiftsmønstre opgøres, hvor meget ressourceanvendelsen til det samlede offentlige forbrug rent mekanisk ændres ved demografiske ændringer. Det forudsættes, at den reale udgift pr. bruger fastholdes, dog med en korrektion for delvis sund aldring, som afspejler, at stigende levetid betyder, at en faldende andel i hver aldersgruppe vil være i de sidste tre leveår, hvor sundhedsudgifterne erfaringsmæssigt er størst.

Beregningsteknisk velstandsopskrivning: Offentligt forbrug pr. bruger følger lønvæksten

De offentlige forbrugsudgifter pr. bruger af den offentlige service følger lønvæksten. I fravær af demografiske ændringer indebærer dette isoleret set, at det offentlige forbrug fremskrives som en fast andel af BNP (nominelt). Velstandsopskrivningen forudsætter løbende produktivitetsvækst i den private sektor.

I holdbarhedsberegningen er det således lagt til grund, at udgifterne til offentlig service fra 2030 kan stige svarende til udviklingen i befolkningen samt en løbende opskrivning i takt med stigende velstand. Det betyder i princippet, at 1) der er plads til at aflønne et uændret antal pædagoger og lærere pr. barn/pr. elev, et uændret antal læger og sygeplejersker pr. patient og et uændret antal sosu-medarbejdere pr. hjemmehjælpsmodtager/plejehjemsbeboer osv., og 2) at der er plads til, at indkøbet af medicin, undervisningsmaterialer, hjælpemidler i ældreplejen mv. kan følge med den generelle udvikling i produktiviteten i den private sektor og privatforbruget for den enkelte borger.

Princippet svarer i praksis til, at det reale offentlige forbrug – opgjort ved inputmetoden, *jf. nedenfor*, og med de anvendte forudsætninger om privat produktivitetsvækst mv. – kan vokse med det demografiske træk samt et tillæg på ca. ½ pct.-point pr. år. Stigende offentlige udgifter forbundet med en aldrende befolkning betyder i kombination med velstandsopskrivningen, at det offentlige forbrug i fremskrivningen vil udgøre en stigende andel af BNP frem mod midten af århundredet.

Det bemærkes, at realvæksten i det offentlige forbrug i fremskrivningen er opgjort ved den såkaldte inputmetode, som ikke tager højde for produktivitetsvækst i det offentlige. Det hænger sammen med, at de offentlige ydelser ikke afsættes på et marked, og at det ikke er muligt at opgøre en samlet retvisende produktivitetsvækst i det offentlige. Realvæksten i det offentlige og private forbrug kan derfor ikke meningsfyldt sammenlignes. Antages det til illustration, at produktivitetsvæksten i det offentlige er fx 0,4 pct. pr. år, svarende til forskellen mellem de såkaldte output- og inputmetoder i 2007-2019, *jf. Danmarks Statistik*, vil realvæksten i servicen være tilsvarende højere. En anden antagelse vil give en anden effekt.

Velstandsopskrivningen optræder beregningsteknisk i de langsigtede fremskrivninger ud fra et benchmark om, at udgifterne til det offentlige forbrug følger den generelle udvikling i samfundet og dermed, at det offentlige forbrug som andel af BNP er konstant ved uændret demografi.⁸ Princippet svarer til, at der forudsættes en uændret fordeling mellem privat og offentligt forbrug, og at det offentlige forbrug udgør en konstant andel af BNP og dermed kan finansieres med et uændret skattetryk, i en situation med uændret befolknings sammensætning mv.

⁸ Beregningsteknisk vil væksten i de offentlige forbrugsudgifter følge den nominelle lønudvikling ved uændret demografi.

De offentlige finanser er holdbare på langt sigt, givet de beregningstekniske antagelser. Det betyder, at samfundet og dets strukturer kan videreføres "som det er i dag", uden at føre til en uholdbar gældsopbygning. Holdbarhedsindikatoren skønnes til ca. 1,5 pct. af BNP, *jf. 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023*.

Potentielt pres for mere offentlig velfærdsservice

Det offentlige forbrug følger således den demografiske udvikling og den generelle velstandsudvikling i fremskrivningen. Frem mod 2050 er der dermed forudsat en vækst i det reale offentlige forbrug, som i dagens penge er ca. 95 mia. kr. højere end, hvad der alene ville svare til dækning af det demografiske træk samt forsvarsløftet til 2 pct. af BNP. Det er ud over, hvad der måtte følge af øget produktivitet i den offentlige sektor (som ikke kan måles retvisende, *jf. også kapitel 7*).

Stigende velstand kan dog potentielt betyde, at befolkningens krav og forventninger til den offentlige velfærd stiger ud over, hvad der er lagt til grund i fremskrivningen. Der peges på to overordnede teoretiske årsager til en sådan udvikling, nemlig Wagner-effekten og Baumols-omkostningssyge.

Når velstanden og levestandarden stiger i samfundet, kan det betyde, at efterspørgslen efter offentlig service vokser mere end den generelle velstand, og således et pres for, at det offentlige forbrug som andel af BNP stiger.⁹ Teknologisk udvikling, inklusiv fx udvikling af ny og bedre sundhedsbehandling, vil således øge BNP, men vil samtidig også kunne øge efterspørgslen efter sundhedsydelser i form af adgang til den nye og bedre behandling. Et sådant skift i sammensætningen af danskernes efterspørgsel i retning af mere offentlig service benævnes Wagner-effekten.¹⁰ Hvis de offentlige finanser fortsat skal være holdbare, kan det kræve et stigende skattetryk, eller tilsvarende reduktioner i andre offentlige udgifter, eller øget beskæftigelse. Et sådant strukturelt pres er ikke lagt til grund i de langsigtede fremskrivninger af de offentlige finanser, *jf. figur 8.13*.

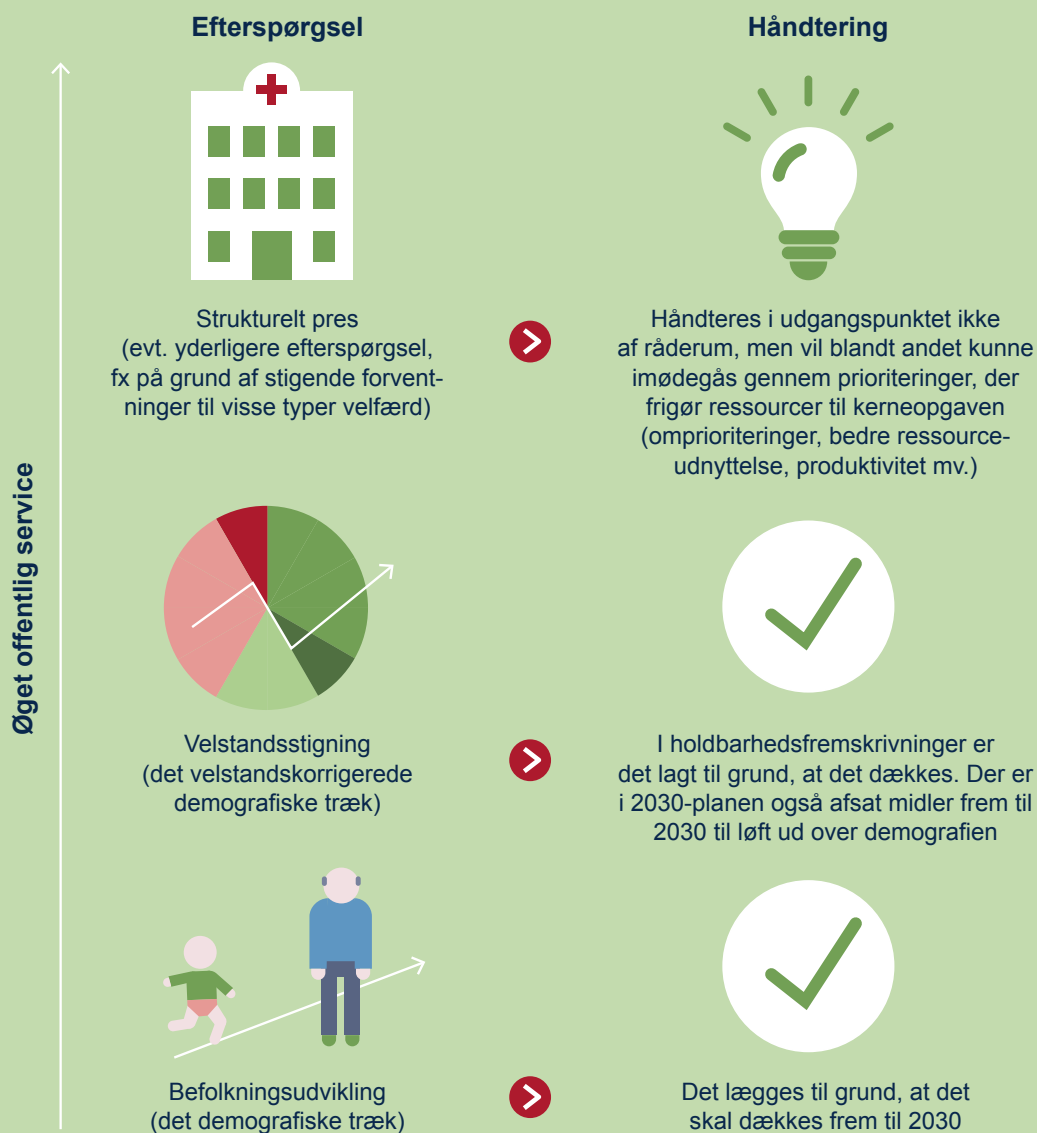
Ud over eventuelle ønsker og forventninger om mere velfærd kan der også være forhold i forbindelse med produktionen af offentlig service, som kan trække i retning af, at det offentlige forbrug stiger som andel af BNP. Mulighederne for produktivetsfremskridt er generelt lavere i produktionen i den offentlige sektor end i den private sektor, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med, at den offentlige sektor primært producerer serviceydelser (børnepasning, pleje, undervisning mv.), mens den private sektor i højere grad producerer varer. Mens erfaringerne peger på, at nye behandlingsformer i sundhedsvæsenet og velfærdsteknologi i ældreplejen mv. løbende kan øge produktiviteten, er det oplagt vanskeligere at øge produktiviteten inden for fx børnepasning og mange omsorgs- og plejekrævende ydelser.

⁹ Eftersom offentlige ydelser ikke afsættes på et marked, kan der ikke opgøres en efterspørgsel i traditionel forstand. Omfanget af offentlige ydelser besluttet i en politisk proces, hvor "efterspørgslen" udtrykkes via borgernes ønsker i demokratiske valg, og hvor borgerne løbende foretager en afvejning mellem ønsker til offentlig service og skattebelastningen mv.

¹⁰ Teknisk tilsiger Wagner-effekten, at indkomstelastigheden af offentligt forbrug er større end én (nominelt), hvilket svarer til, at offentligt forbrug antages at være et såkaldt *lüksusgode*.

Figur 8.13

Offentligt forbrug i Finansministeriets fremskrivninger

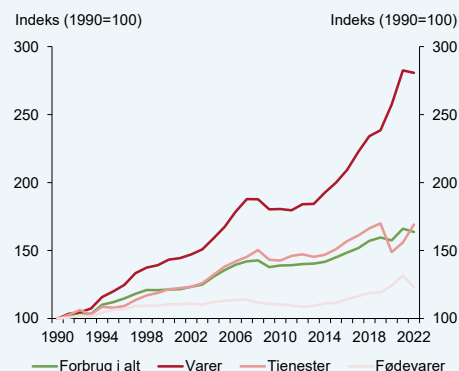


Anmærkning: Efterspørgsel efter offentlige ydelser kan ikke måles og er ikke et veldefineret begreb. Efterspørgslen kan løst opfattes som befolkningens forventninger og krav, og en øget efterspørgsel kan blandt andet komme til udtryk via politiske beslutninger eller øget efterspørgsel efter lignende ydelser fra det private.

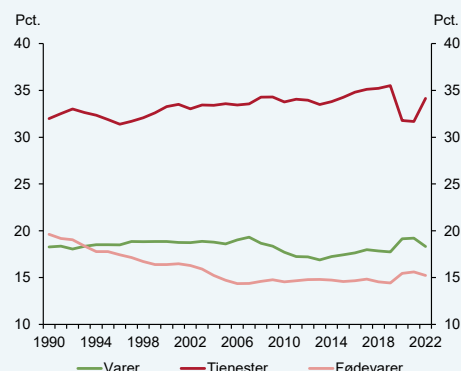
Forskelle i produktivitetsvæksten betyder, at de relative priser ændrer sig, så prisen på varer og tjenester med høj produktivitetsvækst falder relativt til priserne på varer og tjenester med lav produktivitetsvækst. Stigende produktivitet i den private vareproduktion presser dermed prisen på offentlige (og private) serviceydelser op relativt til prisen på privatproducerede varer. Det offentlige forbrug vil derfor gradvist blive dyrere relativt til den private produktion. Det er den såkaldte Baumol-effekt, og disse priseffekter er fuldt indregnet i fremskrivningen. Hvis det yderligere blev lagt til grund, at realvæksten i den offentlige service skulle holde mere eller mindre trit med efterspørgslen efter private varer og tjenester, selvom priserne udvikler sig forskelligt, ville det nominelle offentlige forbrug stige som andel af nominelt BNP (Baumols-omkostningssyge).

Der er imidlertid ikke grund til, at det reale forbrug af forskellige varer og tjenester, med forskellige produktivets- og prisudviklinger, skulle vokse i samme takt. Inden for det private forbrug er der fx også betydelige forskelle i produktivitetsvæksten på tværs af varer og tjenester, og dermed potentielt basis for Baumols-omkostningssyge. Der er imidlertid også markant forskel i forbrugsvæksten på tværs af forbrugskategorier. For varer med relativt høj produktivitetsvækst og dermed relativt lav prisudvikling er det reale forbrug vokset markant mere end forbruget af tjenesteydelser, jf. figur 8.14. Forbruget af tjenester som andel af det samlede nominelle privatforbrug er således ikke steget væsentligt siden 2000, selv om tjenester er blevet dyrere relativt til varer, jf. figur 8.15.

Figur 8.14
Betydelig variation i realvæksten på tværs af forskellige private forbrugskategorier



Figur 8.15
Forbruget af private tjenester fylder en lidt større andel af det samlede privatforbrug i dag



Anm.: Ikke alle forbrugskategorier er medtaget, herunder bolig, biler, energi og turisme. Figur 8.15 er opgjort som andel af det samlede privatforbrug (nominelt) for udvalgte forbrugskategorier og summer derfor ikke til 100.

Private tjenester omfatter både konkurrenceudsatte og mindre konkurrenceudsatte tjenester.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

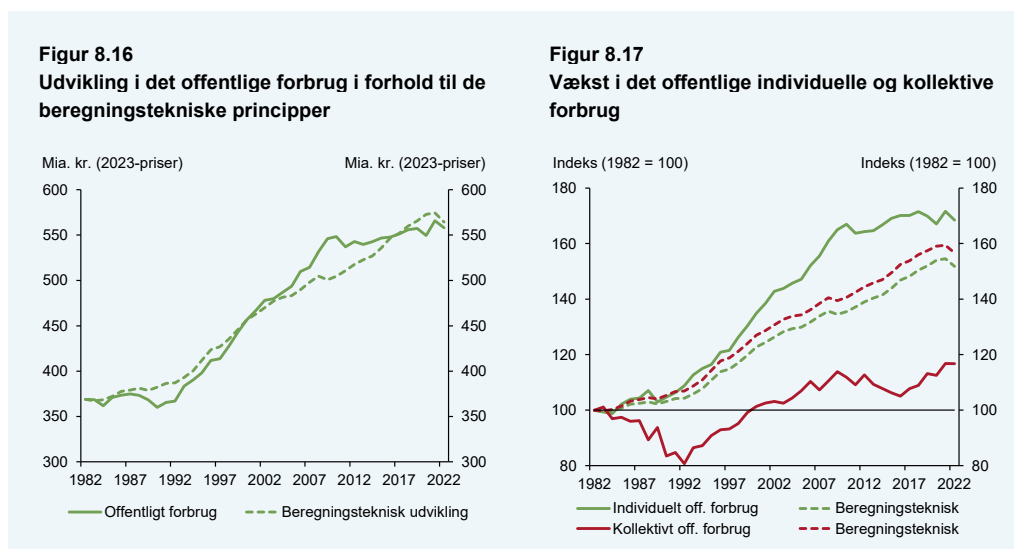
Wagner/Baumol-effekter kan blandt andet være holdt i skak af, at der hele tiden fremkommer nye produkter, som kan være med til at øge den reale efterspørgsel inden for erhverv med højere produktivitetsvækst. Samlet set afhænger efterspørgsels sammensætningen således af et samspil mellem indkomstelasticiteter, relative priselasticiteter samt løbende innovation og teknologisk udvikling.¹¹

¹¹ De Økonomiske Råd vurderede i 2017, at Baumols-omkostningssyge ikke har spillet en væsentlig rolle i Danmark i perioden 1966 til 2013, jf. DØR (2017): *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

Hidtidig udvikling i det offentlige forbrug

Den historiske udvikling i det offentlige forbrug viser ikke tydelige tegn på Wagner- eller Baumol-effekter. Det offentlige forbrug er overordnet vokset på linje med Finansministeriets beregningstekniske principper siden starten af 1980'erne, *jf. figur 8.16*. Der er dog forskel på forbrugsvæksten i forskellige delperioder. Det offentlige forbrug steg fx væsentligt mere end de beregningstekniske principper fra slutningen af 1990'erne til 2010, mens den offentlige forbrugsvækst fra 2010 til 2022 har været lavere.¹² Udviklingen i udgifterne er grundlæggende bestemt af politiske valg og prioriteringer.

Det offentlige forbrug har samtidig også udgjort en relativt konstant andel af BNP de sidste 40 år (ca. 24-26 pct.), når der ses bort fra blandt andet konjunkturmæssige udsving.



Anm.: Det beregningstekniske princip er opgjort som beskrevet i boks 8.1. Niveaueet faldt i 2022 idet deflatoren for det offentlige forbrug var højere end lønvæksten som følge af den høje inflation. Det offentlige forbrug er opgjort ekskl. afskrivninger og covid-19 udgifter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Mens det offentlige forbrug samlet set omtrent har fulgt de beregningstekniske principper, er nogle udgiftsområder vokset mere og andre mindre. Samtidig har der løbende været mulighed for omprioriteringer og produktivetsforbedringer inden for den offentlige sektor samt inden for de brede udgiftsområder, der ses på her.

Siden 1982 – dvs. over en periode på 40 år frem til i dag – er det *individuelle* offentlige forbrug vokset, så det i dag er 11 pct. højere end hvis det havde fulgt det beregningstekniske princip. Omvendt er det

¹² De Økonomiske Råd udførte i *Dansk Økonomi, efterår 2020* en lignende analyse over en længere tidshorisont, som fandt, at det samlede offentlige forbrug overordnet har fulgt beregningstekniske principper i 1966-2019. Dog har der været delperioder med mindre- og mervækst. De Økonomiske Råd anvender på teknisk niveau nogle lidt andre metoder og estimerer blandt andet en langsommere vækst i det demografiske træk end Finansministeriet.

kollektive offentlige forbrug vokset markant mindre, *jf. figur 8.17*.¹³ Det er således især den borger-nære velfærd, som er blevet prioriteret.

Det individuelle offentlige forbrug kan yderligere underopdeles for perioden efter 1995. Særligt de offentlige forbrugsudgifter til sundhedsområdet er steget mere end svarende til det beregningstekniske princip. Siden 1995 er udgifterne på sundhedsområdet i gennemsnit steget med ca. 0,6 pct.-point pr. år mere end det beregningstekniske princip, *jf. tabel 8.2*. Det samme gør sig gældende for udgifter til social beskyttelse, dvs. udgifter til dagtilbud og handicapområdet mv., hvor den gennemsnitlige mervækst i perioden har udgjort 0,5 pct.-point pr. år.

Omvendt er udgifter på undervisningsområdet i gennemsnit steget 0,3 pct.-point mindre pr. år end det beregningstekniske princip, og også udgifterne til ældrepleje er steget lidt langsommere i perioden.

Tabel 8.2

Årlig mervækst i det offentlige forbrug i forhold til det beregningstekniske princip siden 1995 fordelt på udgiftsområder

	Gns. årlig faktisk vækst i 1996-2022	Gns. årlig beregningsteknisk vækst i 1996-2022	Gns. årlig mervækst, pct.-point	Andel af det samlede forbrug i 2022
Pct.				
Offentligt forbrug i alt	1,3	1,2	0,1	
Individuelt forbrug	1,4	1,2	0,2	74,4
- heraf undervisning	0,7	1,0	-0,3	17,2
- heraf sundhed	1,9	1,3	0,6	26,1
- heraf social beskyttelse	1,4	0,9	0,5	20,4
- heraf fritid, kultur mv.	0,5	1,2	-0,7	2,3
- heraf ældrepleje	1,7	2,0	-0,2	8,5
Kollektivt forbrug	0,9	1,2	-0,2	25,6

Anm.: Det beregningstekniske princip er opgjort som beskrevet i boks 8.1. Det offentlige forbrug er opgjort ekskl. afskrivninger og covid-19 udgifter. Det bemærkes, at plejehjemsudgifter ikke indgår under *sundhed* ligesom udgifter til hjemmehjælp ikke indgår under *social beskyttelse*. De to underområder er i stedet samlet under *ældrepleje*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Frem mod 2030 er der plads til, at det samlede offentlige forbrug inkl. løft af forsvaret kan vokse mere end de langsigtede principper tilsiger, samtidig med, at skatten sættes ned. Eksklusive forsvarsløftet og grønt råderum svarer realvæksten frem til 2030 omtrent til det beregningstekniske princip, dvs. der er plads til at dække det demografiske træk og desuden tilføje flere ressourcer. Regeringen har fastlagt en række overordnede prioriteringer inden for det offentlige forbrug, herunder løft af sundhed, psykiatri og uddannelse mv., *jf. kapitel 4*. Derudover er der fortsat et rum til løbende prioritering og udmøntning i de kommende år.

¹³ Individuelt offentligt forbrug fylder ca. ¾ af det samlede offentlige forbrug, men kollektivt forbrug fylder ca. ¼.

Udsigter og problemstillinger efter 2030

Baseret på den historiske udvikling i det offentlige forbrug er der altså ikke entydige tegn på, at Baumols-omkostningssyge og Wagner-effekter fremadrettet vil presse det samlede offentlige forbrug uholdbart op. Der har dog inden for nogle områder været en tendens til et stigende omfang af private velfærdsydelser i de senere år, hvilket kan indikere, at efterspørgslen på nogle områder er vokset hurtigere end den offentlige service, *jf. boks 8.2*. Der fokuseres i afsnittet på sundhed og ældrepleje.

Boks 8.2

Private velfærdsydelser

Der er ikke en entydig definition af private velfærdsydelser. Der fokuseres i afsnittet på privatfinansierede velfærdsydelser inden for sundhed og ældrepleje, der fungerer som supplement til nært beslægtede ydelser inden for det offentlige forbrug. Spørgsmålet om flere private velfærdsydelser i fremtiden handler i denne sammenhæng ikke om, hvorvidt de bliver leveret (produceret) af det offentlige eller private leverandører, men om hvordan ydelserne finansieres – herunder om en stigende efterspørgsel kan føre til øgede individuelle tilkøb af ydelser eller andre private finansieringsformer.

Selv om Danmark har en universel velfærdsmodel, hvor der grundlæggende er fri og lige adgang til velfærdsydelser finansieret over skatterne – på nogle områder dog med delvis egenbetaling – så er der også et element af private tilkøbsmuligheder. Det gælder fx inden for skoleområdet, med privatskoler, frie grundskoler og efterskoler, og inden for sundhed og ældrepleje med fx tandpleje og sundhedsforsikringer, der blandt andet kan give adgang til hurtigere behandling i nogle tilfælde, eller ældres køb af fx praktisk hjælp til hus og have, personlig pleje eller madservice.

Danmark har således allerede i dag en blanding af offentlige og private velfærdsydelser, hvor de private ydelser blandt andet kan være med til at give større valgfrihed, så ydelser i højere grad kan modsvare individuelle ønsker og behov. Omfanget af private ydelser er fortsat småt, men er på nogle områder voksende.

De private tilbud betyder endvidere, at de som gør brug af private tilbud, bærer en større del af finansieringen af de samlede ydelser, idet de fortsat betaler skat på linje med andre. Samtidig har de dog også gavn af flere eller mere individuelt rettede ydelser end dem, der ikke vælger, eller ikke har råd til, at gøre brug af private tilbud.

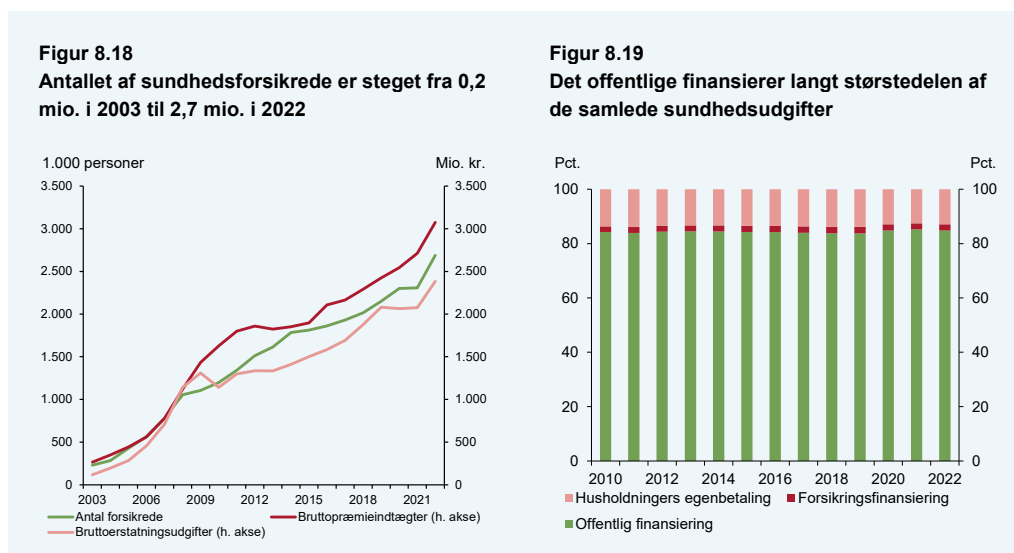
På et område som fx privat- og friskoler er det offentlige tilskud til de private ydelser koblet til de offentlige enhedsudgifter på området. Det bidrager til, at fx forældre til børn i fri- og privatskoler fortsat har interesse i at understøtte prioritering af folkeskolen. Også på andre områder står det offentlige fortsat for langt størstedelen af ydelserne og udgifterne. De private ydelser erstatter derfor ikke de offentlige ydelser på de forskellige hovedområder, men udgør først og fremmest et fleksibelt supplement. De grundlæggende og vitale ydelser stilles fortsat til rådighed for alle danskere helt eller delvist betalt af det offentlige via skattefinansieringen.

Tilkøbsydelser i hjemmeplejen som fx personlig pleje, praktisk hjælp og madservice er ifølge nogle undersøgelser steget.¹⁴ Det er alene private leverandører af hjemmepleje, der må tilbyde sådanne tilkøbsydelser.

¹⁴ Området er ikke dækket af fyldestgørende statistik. Ifølge en spørgeundersøgelse fra Ældre Sagen er fx andelen af svarpersoner over 50 år, der betaler for praktisk hjælp, øget fra 7 pct. i 2015 til 14 pct. i 2021, *jf. Ældre Sagen (2023): Fremtidsstudiet 2021*. Forskellige analyser fra forskningsinstituttet VIVE tegner et blandet billede, hvor nogle finder stigninger, mens andre ikke gør, jf. fx VIVE (2020): *Hjemmehjælp og omsorgsrelateret livskvalitet*, VIVE (2021): *Tilkøbsydelser på ældreområdet og på botilbud* og VIVE (2020): *Præferencer for fremtidens ældrepleje*.

Derudover er der sket en stigning i antal sundhedsforsikrede siden 2002, jf. figur 8.18. Sundhedsforsikringer er et supplement til det offentlige sundhedsvæsen. Ydelserne omfatter blandt andet tilskud eller hurtigere adgang til undersøgelser og behandlinger, mindre operationer, psykologbehandling, fysioterapi og kiropraktor. Sundhedsforsikringer er blevet en del af lønpakken for mange ansatte, og langt størstedelen af de private sundhedsforsikringer betales af arbejdsgiverne. Erstatningsudgifterne udgør dog kun en meget lille del af de samlede sundhedsudgifter. Eftersom størstedelen af det potentielle antal forsikrede nu er dækket, ventes desuden ikke samme vækst i antallet af sundhedsforsikringer fremover.

Udgifterne til sundhed finansieres fortsat i langt overvejende grad af det offentlige, idet den offentlige finansieringsandel udgør 85 pct., jf. figur 8.19. Husholdningerne finansierer 13 pct. af sundhedsudgifterne, især drevet af egenbetaling til tandlæge, mens sundhedsforsikringer står for de resterende 2 pct.¹⁵



Anm.: I figur 8.18 er data blevet justeret fra 2015 til 2016, hvorfor antal forsikrede før og efter 2016 ikke er direkte sammenlignelige. Statistikken er baseret på indsamling af data fra danske forsikrings- og pensionsselskaber, der udbyder sundhedsforsikringer (Tryg, Danica Pension, Skandia Liv (fra 2020 AP Pension), PensionDanmark, If, Topdanmark, PFA, Codan, Gjensidige, PenSam og Dansk Sundhedssikring). Figur 8.19 viser fordelingen af udgifter til sundhed fordelt på finansieringskilde.

Kilde: Forsikring og Pension, Danmarks Statistik og egne beregninger.

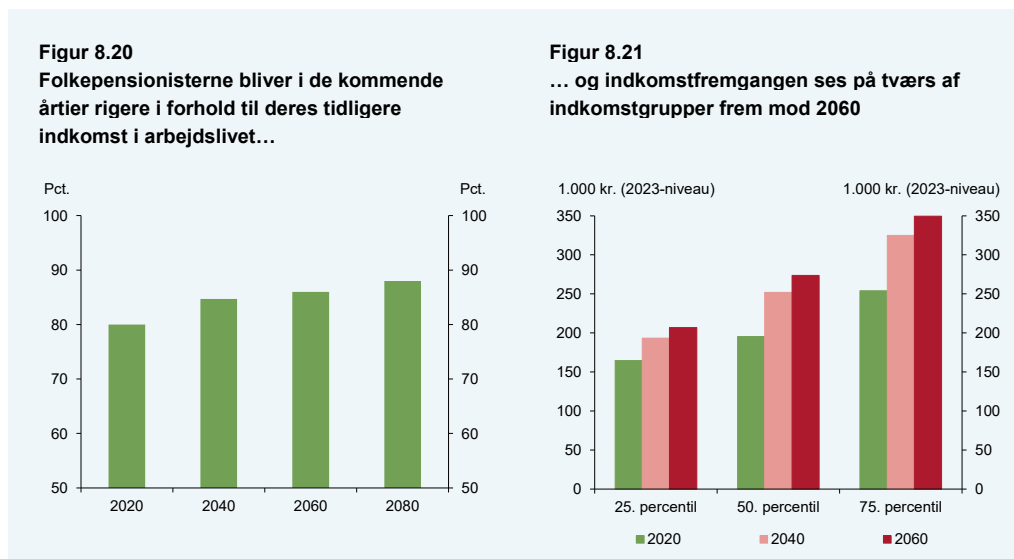
Ud over den generelle indkomstfremgang kan der være flere forhold, som betyder, at efterspørgslen efter velfærdsydelser fremadrettet kan stige.

Det gælder navnlig inden for sundhedsområdet, ikke bare på grund af demografien med flere ældre, men i høj grad også som følge af den løbende udvikling af nye behandlingsmuligheder, flere kroni-

¹⁵ Se Danmarks Statistik (april 2023): *Lille fald i sundhedsudgifterne i 2022*. Det bemærkes, at privathospitaler mv. står for en større del af aktiviteten i sundhedsvæsenet end den private finansieringsdel.

kere og bedre medicin. Eftersom godt helbred er en helt grundlæggende betingelse for gode levevilkår, kan danskerne med rette forvente et sundhedsvæsen, der følger med tiden og leverer ydelser af høj international kvalitet. Sundhedsvæsenet er samtidig et område, hvor der historisk har været stor stigning i produktiviteten som følge af ny teknologi, medicin og bedre brug af ressourcerne. Der vil også fremadrettet være mulighed for, at nye teknologier og ny medicin mv. kan give flere og bedre behandlinger for en given ressourceindsats. Heri indgår også, at mens nye teknologier og medicin kan være dyre i starten, er der en tendens til, at prisen falder, efterhånden som patenter udløber og markedet udvikler sig.

Et andet centralt område, hvor der potentielt kan opstå stigende efterspørgsel, er ældreområdet. Der er således udsigt til en stigning i fremtidige pensionisters indkomster, hvor den gennemsnitlige bruttodækningsgrad – dvs. indkomsten som pensionist i forhold til den tidligere indkomst på arbejdsmarkedet – ventes at stige til omkring 85 pct. i 2040, *jf. figur 8.20*. Det skyldes blandt andet, at flere og flere vil have indbetalt til arbejdsmarkedspensioner gennem hele arbejdslivet. Fra midten af dette århundrede forventes pensionssystemet således at være fuldt modnet.



Anm.: Figur 8.20 viser gennemsnitlige bruttodækningsgrader ved overgang til pension. Figur 8.21 viser bruttoindkomsten for personer over folkepensionsalderen for 25., 50. og 75. percentil. Bruttoindkomsten er opgjort som den personlige indkomst, arbejdsmarkedsbidrag og indbetalingerne til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger (inkl. arbejdsmarkedsbidrag) i vækst- og inflationskorrigerede 2023-priser. Se boks 2.6 i Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning (2022): *Fremtidssikring af et stærkt pensionsystem* for nærmere om metode.

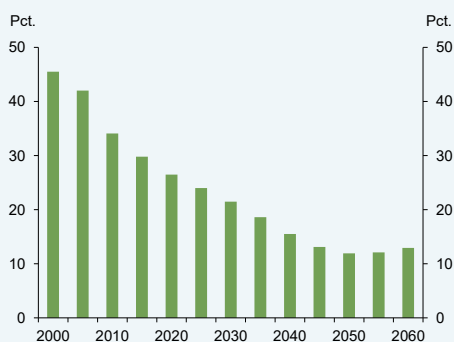
Kilde: Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning (2022): *Fremtidssikring af et stærkt pensionsystem* og egne beregninger.

Indkomstfremgangen blandt pensionister forventes at medføre en betydelig og bredt funderet stigning i forbrugsmulighederne, herunder i forhold til køb af velfærdsydelser. Indkomstfremgangen ud over den generelle indkomstfremgang i samfundet svarer til knap 20 pct. fra 2020 til 2040 for både 25., 50. og 75. percentil, *jf. figur 8.21*. Samtidig vil indførelsen af obligatorisk pensionsopsparing for overførselsmodtagere fremadrettet bidrage til, at færre står uden ekstra pensionsopsparing ud over arbejdsmarkedets tillægspension. Det bidrager endvidere til, at andelen af folkepensionisterne, der modtager

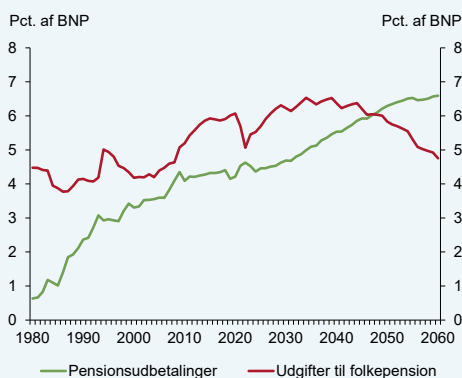
den højest mulige folkepension inklusiv den supplerende pensionsydelse (ældrechecken), forventes at falde fremadrettet, *jf. figur 8.22*.

Indkomstfremgangen skyldes blandt andet, at udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner, ATP og private pensionsopsparinger vil stige i takt med, at arbejdsmarkedspensionerne modnes. Ikke desto mindre vil folkepension fortsat udgøre en væsentlig del af de danske pensionisters indkomstgrundlag, *jf. figur 8.23*. Udgifterne til folkepension ventes således at ligge på omtrent 5-6 pct. af BNP (før skat) med udsving som følge af demografisk sammensætning. Folkepensionen er med til at sikre mod fattigdom blandt ældre, og indretningen af folkepensionen bidrager til at mindske de risici, der er for den enkelte i forhold til perioder med sygdom og tabt arbejdsevne gennem livet. Hertil kommer mindsket risiko over for den usikkerhed, der er knyttet til fremtidige afkast på pensionsopsparingen i et opsparingsbaseret pensionssystem.

Figur 8.22
Andelen med ret til fuld folkepension inklusiv supplerende pensionsydelse falder markant fremadrettet



Figur 8.23
Også efter modning af arbejdsmarkedspensionerne er folkepensionen vigtig for pensionsindkomsterne



Anm.: Figur 8.22 viser andelen af folkepensionister med en personlig tillægsprocent på 100. Det bemærkes, at der ses bort fra personer med en tillægsprocent på 100 som følge af den midlertidige forhøjelse af fradraget i indkomstgrundlaget i perioden 2020-2034. Figur 8.23 viser de samlede pensionsudbetalinger og overførsler til folkepensionister i procent af BNP. De samlede udbetalinger udgøres af udbetalinger fra livrenter, ratepensioner, aldersopsparinger, kapitalpensioner, ATP (inkl. Obligatorisk Pensionsordning) samt indestående i LD-fonden.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023, Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning (2022); Fremtidssikring af et stærkt pensionssystem og egne beregninger.

Når fremtidens pensionister bliver rigere, er det ikke et problem for den offentlige service, men det kan øge krav og forventninger til en højere kvalitet af den offentlige hjælp. Det vil samtidig øge antallet af pensionister, som har råd til og dermed mulighed for selv at tilkøbe ydelser, herunder ydelser af mere luksusbetonet art, som det offentlige ikke stiller til rådighed.

Indkomstforskelle i alderdommen afspejler især forskelle i løbet af arbejdslivet, herunder arbejdsindsats, timeløn og beskæftigelsehistorik. Pensionister med lange arbejdsliv, fuldtidsarbejde og højere indkomst bag sig har generelt større forbrugsmuligheder, og de vil derfor også have bedre mulighed for at tilkøbe ekstra rengøring, dyrere mad eller havehjælp mv. Hvis flere ældre vælger det, øger det

ikke i sig selv forskellene i de samlede forbrugsmuligheder, men det betyder, at forskelle i forbruget af velfærdsydelse potentielt kan stige. Det kan således føre til både større omfang af og større forskelle i forbruget af (private) velfærdsydelser blandt fremtidens ældre.

Såfremt fremtidige generationer efterspørger, at det offentlige forbrug på fx sundhedsvæsenet og pleje skal vokse mere end det beregningstekniske princip, er der flere mulige veje til at håndtere udfordringen, og løsningsmodeller vil i sidste ende bero på politiske valg. Der kan løbende arbejdes med omprioriteringer og bedre ressourceudnyttelse i den offentlige service, herunder i kraft af mindre administration og opgavefokusering. I dele af velfærden kan teknologi også bidrage til bedre service for de samme penge.

I praksis vil der løbende skulle foretages prioriteringer mellem de samlede offentlige udgifter, skatter og reformmuligheder. Der vil blandt andet skulle være fokus på den begrænsede gruppe, som ikke sparer særligt op til pensionstilværelsen. For dansk økonomi som helhed er der dog allerede en høj opsparing til fremtidigt forbrug og velstandsfrømoden for fremtidige pensionister er bredt funderet.¹⁶

Et generelt princip i planlægningen af finanspolitikken er, at de generationer, som får glæde af fx bedre offentlig service i fremtiden også som udgangspunkt må stå for finansieringen. Nuværende generationer skal derfor som udgangspunkt ikke betale mere i skat eller på anden vis spare mere op for, at fremtidige generationer kan få bedre offentlig velfærd end forudsat.¹⁷

Nulevende generationer skal samtidig kunne føle sig sikre på, at de kan få en god og tidssvarende offentlig service, når de som ældre får brug for pleje og sundhedsbehandling. Det er en del af den danske "generationskontrakt", hvor man bidrager mere til samfundet, mens man er i den arbejdsdygtige alder, men til gengæld har god adgang til pasning, undervisning og sundhedsbehandling som barn, ung eller ældre. Denne generationskontrakt skal også i fremtiden udgøre en central del af fundamentet for en tryk alderdom.

8.4 Den danske arbejdsmarkedsmodel

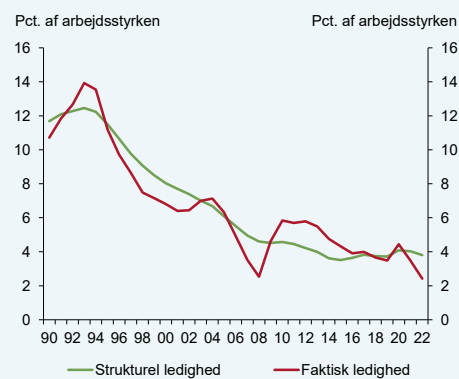
Det danske arbejdsmarked står stærkt. Beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen er høj og ledigheden lav. Det er navnlig et resultat af løbende reformer gennem de sidste 40 år, som har forbedret strukturerne på arbejdsmarkedet, øget arbejdsudbuddet og sikret stærke institutionelle rammer, herunder med den danske flexicurity-model som omdrejningspunkt.

Reformer på arbejdsmarkedet har blandt andet bidraget til at reducere den strukturelle ledighed fra over 10 pct. i 1993 til i dag godt 3½ pct., *jf. figur 8.24*. Det viser sig også i et kraftigt fald i langtidsledigheden, som er under en tredjedel af niveauet i midten af 1990'erne. Samtidig er den strukturelle beskæftigelse øget og er historisk høj, *jf. figur 8.25*. Det er sket samtidig med, at langt flere unge i dag er i gang med en uddannelse.

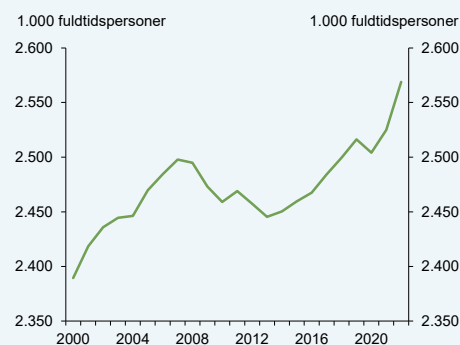
¹⁶ Opsparingen i dansk økonomi er særdeles høj, hvilket blandt andet kommer til udtryk i årlige betalingsbalanceoverskud på over 10 pct. af BNP. Den tidligere udlandsgæld er vendt til en udlandsformue i dag på ca. 85 pct. af BNP. Det er både de private husholdninger, virksomhederne og den offentlige sektor, der sparer op. De danske husholdninger har i international sammenligning den største pensionsopsparing med en samlet formue på i størrelsesorden 175 pct. af BNP, som ventes at stige til 220 pct. på sigt. Herudover har husholdningerne en fri nettoformue inkl. boliger på over 500 pct. af BNP.

¹⁷ Samtidig er der allerede foretaget en stor opsparing i kraft af offentlig gældsnedbringelse de seneste 25-30 år. Den offentlige nettogæld, som var på 38 pct. af BNP i 1995, er således vendt til en offentlig nettoformue på 18 pct. af BNP i 2022.

Figur 8.24
Reformer på arbejdsmarkedet har sænket den strukturelle ledighed markant siden 90'erne



Figur 8.25
Og reformer har bidraget til historisk høj strukturel fuldtidsbeskæftigelse



Anm.: Figur 8.24 viser den strukturelle og den faktiske ledighed. Figur 8.25 viser den strukturelle fuldtidsbeskæftigelse. I opgørelsen af fuldtidsbeskæftigelsen er der taget afsæt i en arbejdstid korrigeret for midlertidige udsving ved hjælp af et Hodrick-Prescott-filter.

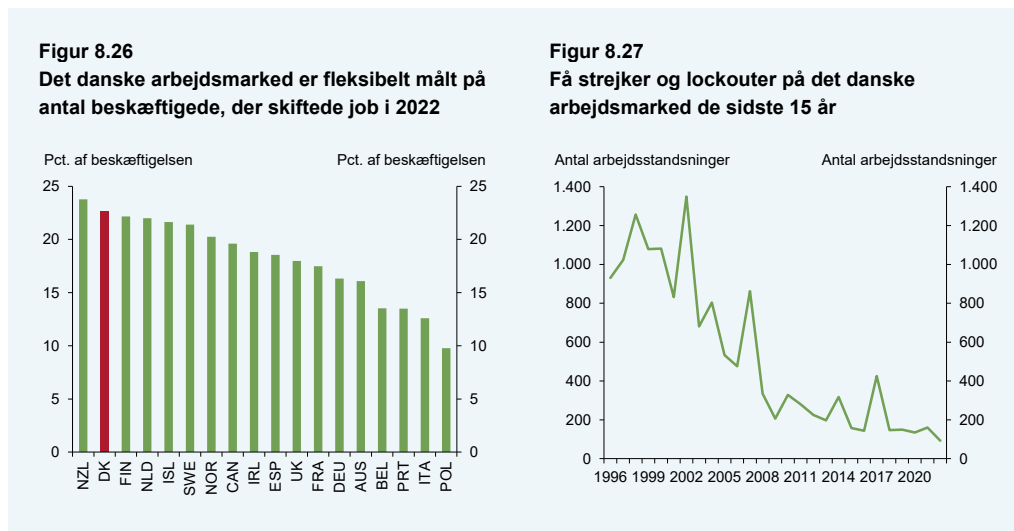
Kilde: Danmarks Statistik, 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Samtidig er produktiviteten i Danmark høj, understøttet af en generelt veluddannet og velkvalificeret arbejdsstyrke, hvilket blandt andet skal ses i lyset af et godt dansk uddannelsessystem og veludbyggede muligheder for opkvalificering og efteruddannelse.

Det høje uddannelsesniveau bidrager også til et tilpasningsdygtigt arbejdsmarked, som desuden understøttes af høj mobilitet, hvor mange beskæftigede hvert år skifter job, *jf. figur 8.26*. Hermed kan arbejdskraften i høj grad søge hen, hvor den efterspørges og gør mest gavn, ligesom ledige relativt hurtigt finder beskæftigelse igen. Det har fx også været tilfældet igennem de økonomiske kriser de senere år, hvor arbejdsmarkedet generelt er kommet stærkt igen.

Det er blandt andet et resultat af den danske flexicurity-model, som understøtter et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked med høj jobomsætning. Flexicurity bygger på tre ben:

- Fleksible regler for ansættelser og afskedigelser understøtter, at virksomhederne lettere kan ansætte og afskedige medarbejdere og dermed omstille og tilpasse produktionen.
- Et udbygget økonomisk sikkerhedsnet for lønmodtagere ved ledighed.
- En effektiv aktiv arbejdsmarkedspolitik, som er med til at understøtte at ledige borgere kommer hurtigst muligt tilbage i beskæftigelse og står til rådighed for arbejdsmarkedet.



Anm.: Figur 8.26 viser andelen af beskæftigede, der har skiftet job inden for de seneste 12 måneder, i 2022, i udvalgte lande. Figur 8.27 viser antal arbejdsstandsninger som følge af strejker og lockouter.

Kilde: OECD og Danmarks Statistik.

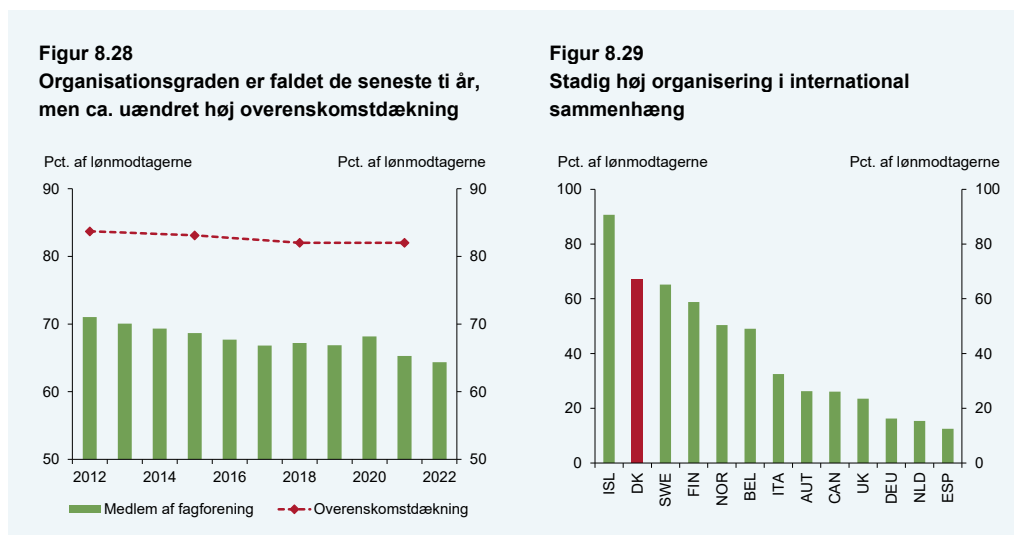
Flexicurity-modellen tilgodeser dermed balancen mellem virksomhedernes behov for fleksibilitet og lønmodtagernes behov for sikkerhed. Flexicurity-modellens styrker er åbenbare. Alligevel er det centralt løbende at sikre, at modellens delelementer er tidssvarende såvel nu som i fremtiden. Regeringen har således nedsat *ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats* med henblik på at sikre, at vores aktive arbejdsmarkedspolitik i højere grad bygger på værdighed og ordentlighed samtidig med, at den understøtter et fleksibelt arbejdsmarked med høj beskæftigelse og lav ledighed.

Arbejdsmarkedets parter forhandler kollektive overenskomstaftaler om en lang række arbejdsvilkår og lønforhold, ligesom parterne ofte indgår i trepartsaftaler med regeringen. Det har skabt gode rettigheder i form af blandt andet arbejdsmarkedspensionerne, løn under sygdom, ret til barsel og ferier. Systemet giver gode og gennemskuelige rammer for både arbejdsgivere og arbejdstagere og et arbejdsmarked med både fleksibilitet og gensidig tillid. Modellen understøtter således et godt samarbejds-klima og effektiv konfliktløsning, hvor der findes fælles løsninger på modstridende interesser. Konflikter på det danske arbejdsmarked er derfor også relativt sjældne, *jf. figur 8.27*. Arbejdsmarkedets parter spiller dermed også en central rolle i forhold til at fastholde de gode strukturer på det danske arbejdsmarked, herunder den danske flexicurity-model.

Modellen bygger på en høj organisationsgrad, både blandt lønmodtagere og arbejdsgivere. Over 80 pct. af lønmodtagerne på det danske arbejdsmarked er dækket af en overenskomst – og 100 pct. for lønmodtagere i den offentlige sektor, *jf. figur 8.28*. Når virksomheder har overenskomst, gælder den for alle medarbejdere, også de der ikke er medlem af en fagforening.

Der er dog en række tendenser, der kan udfordre den høje organisering. I de senere år er en aftagende andel af lønmodtagerne organiseret, og i 2022 var ca. 64 pct. af lønmodtagerne medlem af en fagforening. Det er særligt blandt yngre aldersgrupper, at organisationsgraden er aftagende. Selvom færre lønmodtagere er medlem af en fagforening, er overenskomstdækningen dog som nævnt stadig

høj på over 80 pct., og den er heller ikke aftaget væsentligt over de sidste 20 år.¹⁸ I international sammenhæng er organiseringen blandt danske lønmodtagere også høj, *jf. figur 8.29*.



Anm.: Figur 8.28 viser antal medlemmer af en fagforening pr. 31. december i det pågældende år i forhold til det samlede antal af lønmodtagere i 4. kvartal samme år. Overenskomstdækningen er opgjort for antal fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. DA laver kun opgørelsen op til år med overenskomstforhandlinger. Figur 8.29 viser andel af ansatte, som er medlem af en fagforening i 2019, som er seneste data.

Kilde: Danmarks Statistik, OECD og egne beregninger.

I forbindelse med udbredelsen af digitale platforme og deleøkonomi, hvor der formidles ydelser og opgaver, er der opstået nye arbejdsformer med mere fleksible løn- og arbejdsvilkår, som afviger fra det traditionelle arbejdsmarked. Nogle platforme har dog virksomheds- eller brancheoverenskomster for nogle af deres opgaver. Der arbejdes i EU på et fælles direktiv, som skal skabe klare rammer og sikre ordentlige vilkår for personer, der arbejder via digitale platforme. Det er vigtigt at sikre balance mellem retssikkerhed for arbejdstagerne og fleksibilitet, hvor der også tages hensyn til, at platformøkonomien har været med til at skabe nye muligheder for beskæftigelse og vækst, som giver værdi for både arbejdstagere og for samfundet.

Ud over udfordringer knyttet til organisationsgraden stiller blandt andet den teknologiske udvikling også krav til en omstillingsparat arbejdsstyrke og dermed til en bred opkvalificerings- og efteruddannelsesindsats.

I takt med den teknologiske og samfundsmæssige udvikling ændres løbende de kompetencer, som virksomhederne efterspørger. Det danske arbejdsmarked har historisk vist sig omstillings- og tilpansningsdygtigt, fx i forhold til den teknologiske udvikling. Når ny teknologi sænker efterspørgslen efter arbejdskraft i én branche, bliver denne arbejdskraft typisk ansat i andre brancher. Den teknologiske udvikling, herunder udbredelsen af kunstig intelligens og den grønne omstilling mv., kræver en fortsat

¹⁸ Ifølge DA's opgørelse var overenskomstdækningen 85 pct. i 1998, *jf. DA (1999): Arbejdsmarkedsrapport 1999*.

høj grad af omstillingsdygtighed og tilegnelse af nye færdigheder. Det kan potentielt blive i endnu højere grad end tidligere, og vil forventeligt berøre nye grupper af blandt andet vidensarbejdere, som ikke tidligere har været udsat samme store skift som fx produktionsmedarbejdere. Vidensarbejdere har dog generelt gode forudsætninger for at kunne tilegne sig og bruge nye teknologiske muligheder.

Det er derfor vigtigt at fastholde og understøtte god omstillingsevne og muligheder for sporskifte i livet, blandt andet gennem et godt uddannelsessystem og brede muligheder for videreuddannelse. Det høje uddannelsesniveau i Danmark og den store fokus på løbende videreuddannelse og opkvalificering af arbejdskraftens kompetencer understøtter høj omstillingsevne blandt de beskæftigede. Samtidig skal uddannelsessystemet være indrettet, så det understøtter arbejdsmarkedets fremtidige behov, herunder kompetencer til at løfte velfærdsopgaverne og den grønne omstilling. Her vil den teknologiske udvikling også kunne være med til at lette en del af opgaverne og frigive arbejdskraft og arbejdstid fra andre aktiviteter til gavn for disse sektorer.

Det er vigtigt at være opmærksom på udviklingstendenser, der potentielt kan have uønskede sidevirkninger. Den danske model vurderes dog at være robust til at kunne tackle sådanne udfordringer. Modellen har netop vist sin styrke gennem de seneste årtier med høj beskæftigelse og fortsat velstandsfremgang for alle grupper på arbejdsmarkedet. Det er centralt også fremadrettet at understøtte, at det danske arbejdsmarked fortsat vil være i stand til at håndtere omstillingerne og levere fremgang samt sikre ordnede forhold for både arbejdstagere og virksomheder.

8.5 Det danske skattesystem

Skatternes grundlæggende opgave er at finansiere de offentlige udgifter. Indretningen af skattesystemet har samtidig stor betydning for borgernes økonomiske adfærd og velfærd, herunder for tilskyndelsen til at arbejde, investere og spare op; i forhold til miljø- og klimamæssig adfærd; og for fordelingen af husholdningernes disponible indkomster. Indretningen af skattesystemet spiller derfor en vigtig rolle i forhold til at opnå politiske målsætninger på mange felter.

Danmark har gennem de seneste 30 år gennemført omfattende reformer af skattesystemet. Skattebasen er blevet omlagt og udvidet, og samtidig er både marginalskatterne på arbejdsindkomst og selskabsskattesatsen nedsat betydeligt. Skattesystemet er dermed blevet bedre indrettet til at understøtte beskæftigelse, opsparing og investeringer. Samtidig er der i de senere år aftalt de første faser af en grøn skattereform. Regeringen har desuden indført et skattestop og vil nedsætte skatten på arbejdsindkomst, *jf. kapitel 1 og 5*.

Samtidig med ændringerne i skattepolitikken har skatte- og afgiftsindtægterne udgjort en nogenlunde uændret andel af BNP siden midten af 1980'erne, *jf. figur 8.30*, herunder også fordi en række skattebaser er vokset hurtigere end BNP som følge af formueopbygning og lavere renter. Frem mod 2030 ventes skattetrykket at falde i forhold til gennemsnittet over de sidste 40 år, herunder afledt af fallende indtægter fra afgifter på fossil energi og registreringsafgiften (strukturelt) efterhånden som en stigende andel af bilsalget udgøres af fossilfrie biler mv.

De samlede indtægter fra boligskat (ejendomsværdiskat og grundskyld mv.) har også været stabile i pct. af BNP trods nominalprincippet i skattestoppet siden 2001. Med indførelsen af det nye boligskat-system i 2024 kobles boligskatteerne igen til prisudviklingen på boligmarkedet. I overgangen til det nye system får ingen boligejere øget boligskat, og de fleste får lavere skat. Derfor er det samlede

skatteprovenu lavere i en længere årrække. På langt sigt ventes provenuet at rette sig igen i takt med, at skatterabatter til eksisterende ejere ophører, når ejerne fraflytter deres bolig mv.

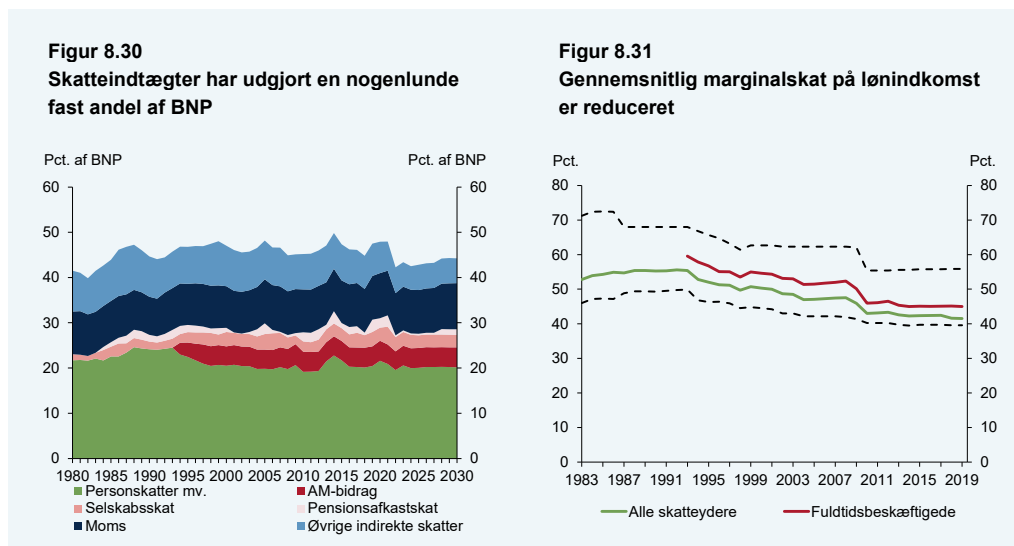
Der har tidligere været bekymring for, at globaliseringen, internethandel og EU's indre marked ville sætte væsentlige dele af skatteindtægterne under pres, især i forhold til selskabsskat samt moms og afgifter. Tilpasninger af afgifts- og skattestrukturen samt internationale skatteaftaler har imidlertid gjort skattesystemet mere robust og provenuerne fra disse skattekloder under ét er ikke aftaget.

Samlet set fremstår indretningen af det danske skattesystem i dag overordnet velfungerende med relativt lav forvridding i forhold til provenuet, og samtidig mere robust over for nogle af de tendenser, som vil præge det danske samfund i de kommende generationer, herunder fortsat digitalisering og internationalisering. Dog vil den grønne omstilling udhule en række skattebaser, også efter 2030.

Mulighederne for strukturforbedrende skatteomlægninger – forstået som omlægninger, der har positiv indvirkning på en eller flere politiske målsætninger uden at have særlig negativ virkning på andre – er mindre end førhen, men der kan også fremadrettet opstå nye udviklinger, som kan kalde på tilpasninger. Det vil altid være et politisk spørgsmål at foretage afvejninger mellem fx beskæftigelsesincitamenter, indkomstfordeling og miljø mv. I de kommende år – også efter 2030 – vil skatte- og afgiftssystemet ikke mindst spille en vigtig rolle i forhold til at nedbringe klimabelastningen, *jf. også kapitel 2*.

Personskatter, selskabsskat og afgifter

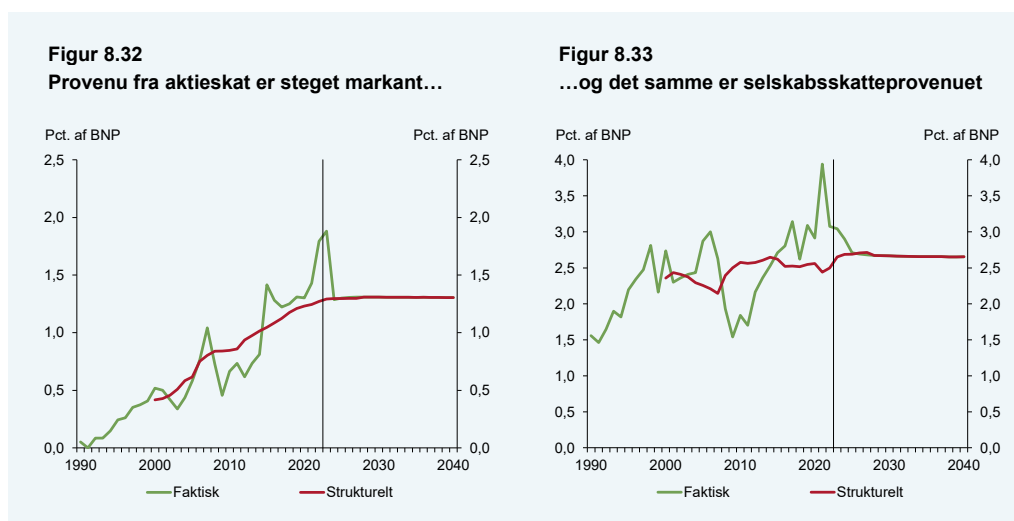
Siden 1993 er den højeste marginalskat nedsat fra 68 til 56 pct. og den gennemsnitlige marginalskat for fuldtidsbeskæftigede er sat ned fra ca. 60 til ca. 45 pct., dvs. en reduktion på en fjerdedel, *jf. figur 8.31*. I 2003 blev der endvidere indført et beskæftigelsesfradrag, som øger tilskyndelsen til at være i beskæftigelse. Fradraget er siden sat op ad flere omgange. Siden 2003 er personskatterne sænket med mere end 50 mia. kr. opgjort i umiddelbare virkninger, det vil sige før adfærd og tilbageløb.



Anm.: Figur 8.31 viser den gennemsnitlige marginalskat på lønindkomst for alle skatteydere og for fuldtidsbeskæftigede. De stiplede linjer angiver den højeste og laveste marginalskat på lønindkomst.

Kilde: Danmarks Statistik, Skatteministeriet, *2030-planforløb*, august 2023 og egne beregninger.

Det samlede provenu fra personskatter og arbejdsmarkedsbidrag (som blev indført i 1994) har været nogenlunde konstante i pct. af BNP siden 1994. Det skal ses i sammenhæng med nedsættelsen af skatteværdien af blandt andet rentefradraget og ligningsmæssige fradrag, som har været med til at finansiere nedsættelsen af marginalskatte på arbejde. Hertil kommer, at fx indtægterne fra aktieindkomstskat er steget ca. 25 mia. kr. fra 2000 til 2022 (strukturelt), jf. figur 8.32. Det hænger blandt andet sammen med en høj opsparing og formueopbygning i Danmark, mere udbredt aktieejerskab og højere aktiekurser over perioden.



Anm.: Figur 8.33 viser selskabsskatteprovenuet eksklusiv indtægter vedrørende aktiviteter i Nordsøen.
Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, august 2023 og egne beregninger.

Der er siden 1990'erne sket en generel udvidelse af skattebaser og nedsættelse af skattesatser på familiernes positive og negative kapitalindkomster. Det har, ud over bidraget til finansiering af lavere skatter på arbejdsindkomst, også medført en mere ensartet beskatning af husholdningernes formueplaceringer. Nedsættelsen af skatteværdien af rentefradraget har isoleret set også bidraget til en mindre skattemæssig begunstiggelse af ejerboliger, mens den gradvise udhuling af ejendomsværdiskatten siden 2001 har trukket modsat.

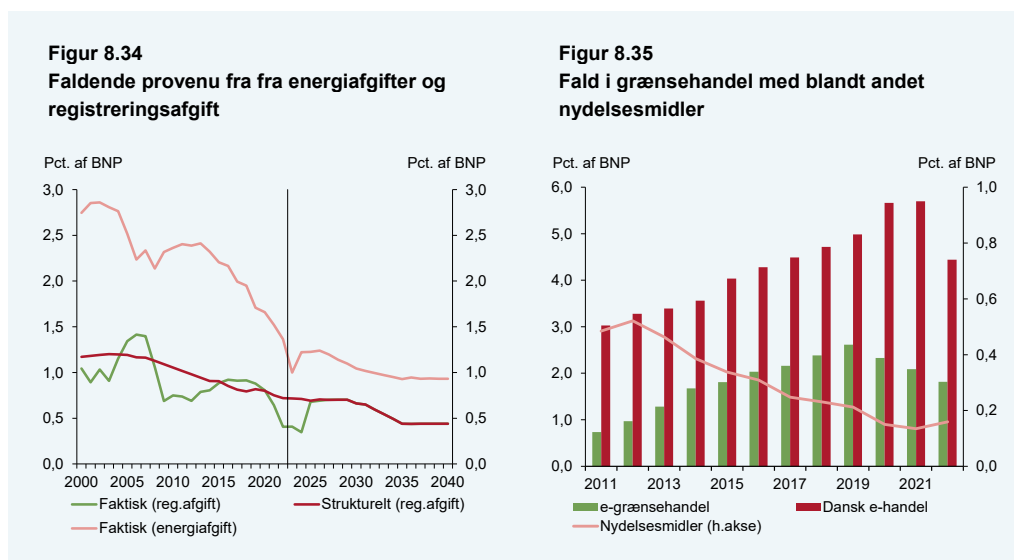
Med regeringens personskattereform i 2030-planen reduceres den gennemsnitlige marginalskat for fuldtidsbeskæftigede med yderligere ca. 1,1 pct.-point, mens marginalsatten for indkomster over 2,5 mio. kr. øges til ca. 61 pct., jf. boks 5.3 i kapitel 5. Samtidig øges tilskyndelsen til at være i beskæftigelse i kraft af højere beskæftigelsesfradrag, som øger rådighedsbeløbet for den brede gruppe af lønmodtagere. Hertil kommer et ekstra løft af beskæftigelsesfradraget for enlige forsørgere. På vigtige stræk ligger reformen dermed i forlængelse af de seneste årtiers skattereformer. Den ekstra topskat bidrager til, at reformen alene øger Gini-koefficienten med 0,07 pct.-point.

Danmark er blandt de lande i OECD, der har de mindste forskelle i de disponible indkomster målt ved Gini-koefficienten. Indkomstskatternes bidrag til at reducere de umiddelbare indkomstforskelle er dog aftaget som følge af rækken af skattereformer gennem tre årtier. Det afspejler, at sigtet med reformerne i høj grad har været at øge beskæftigelsen. De stadig små indkomstforskelle i international

sammenhæng afspejler en relativt lille lønspredning og fortsat omfordeling via både skatte- og overførselssystemet. Derudover mindskes forskelle i de samlede forbrugsmuligheder som følge af en lige adgang til universelle velfærdsydelser inden for det offentlige forbrug.

På selskabsområdet er selskabsskattesatsen i Danmark i løbet af de seneste 30 år blevet mere end halveret fra 50 pct. i 1989 til 22 pct. i dag. En lignende udvikling i retning af faldende selskabsskattesatser har også været i gang i en række andre, især europæiske, lande. Parallelt med satsnedsættelserne er selskabsskattebasen blevet udvidet og gjort mere robust.¹⁹ Satsnedsættelserne har ikke ført til en reduktion i provenuet fra selskabsskat, som tværtimod har udvist en stigende tendens de seneste årtier og i dag er næsten dobbelt så højt som i 1990, *jf. figur 8.33*.

På det seneste er der indgået vigtige aftaler om international selskabsbeskatning. I starten af 2024 bliver der sat en global bund under selskabsskatten på 15 pct. Det skal bidrage til at sikre en mere rimelig og ensartet beskatning af nogle af verdens største selskaber, som ellers har kunnet udnytte muligheder for at flytte skattegrundlag til lande med meget lav selskabsskat. Dermed bliver der også i højere grad etableret fælles spilleregler mellem lande.



Kilde: Danmarks Statistik, *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027*, august 2023 og egne beregninger.

På afgiftsområdet har det blandt andet været et sigte at nå overordnede mål i klima- og energipolitikken, herunder i kraft af lavere afgifter på elforbrug som overvejende produceres med vedvarende energi, og opnå øget robusthed over for grænsehandel.

¹⁹ Kan blandt andet henføres til stramninger af afskrivningsreglerne for bygninger og driftsmidler, en afvikling af adgangen til skattefrie investeringsfondshenlæggelser og nedskrivninger af varelagre. Der er også indført særlige regler for finansielle selskaber og for sambeskatning med udenlandske datterselskaber. Dertil har et beskåret rentefradrag for virksomheder også haft en væsentlig betydning.

Afgifter på grænsehandelsfølsomme nydelsesmidler er således reduceret over en årrække, hvilket har gjort afgiftssystemet mindre sårbart.²⁰ Grænsehandlen med nydelsesmidler har generelt været faldende, *jf. figur 8.35*. Grænsehandlen afhænger dog også af afgiftssatserne i vore nabolande. Det kunne fx ses i 2022, hvor Tyskland midlertidigt reducerede benzin- og dieselaftgifterne, og grænsehandlen steg.

Over de seneste 10-15 år er e-handlen steget meget herunder for køb i udenlandske netbutikker. Provenuet fra moms har imidlertid vist sig at være robust over for køb af varer i udlandet via internethandel, blandt andet i kraft af indgåede aftaler på EU-niveau.²¹

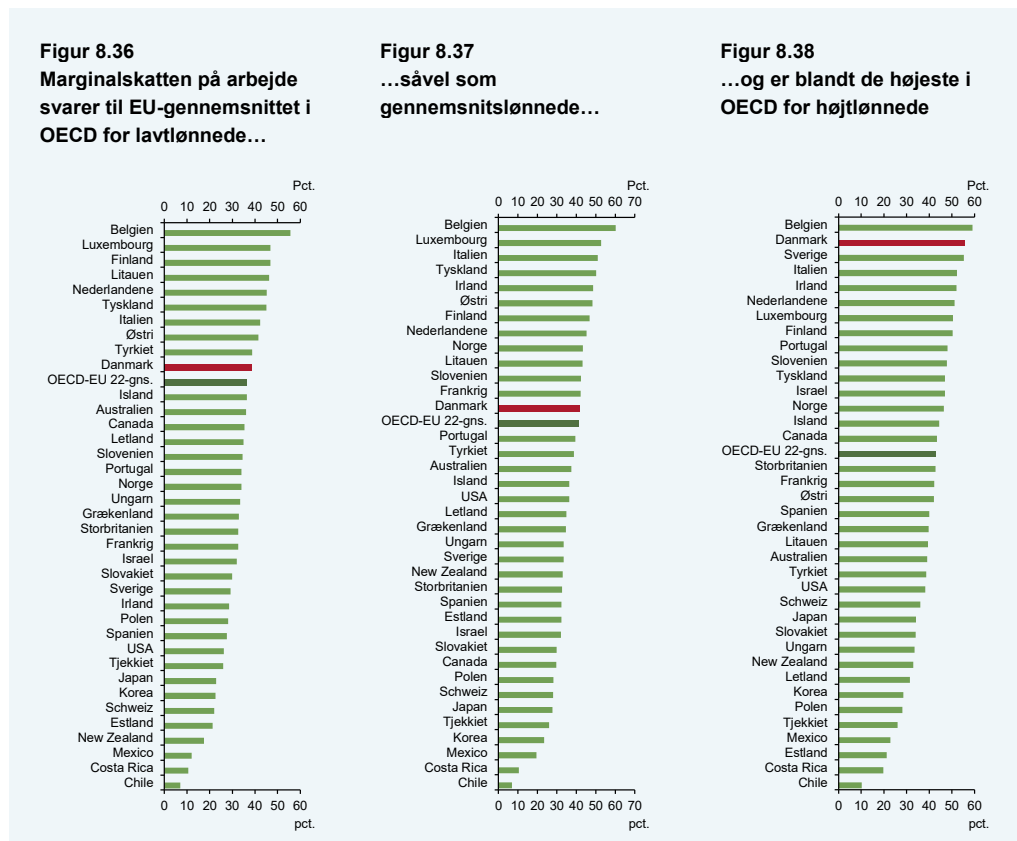
Fremover er det regeringens ambition at anvende skatte- og afgiftspolitikken til at fremme væsentlige klimahensyn inden for rammerne af et skatkestop. Blandt andet vil der blive taget stilling til en klimaafgift på landbruget. Det ligger i forlængelse af den allerede besluttede CO₂-afgift for industrien mv. og den grønne omlægning af bilafgifterne fra 2020. Skattepolitikken er således et vigtigt instrument i den grønne omstilling.

I takt med den grønne omstilling frem mod målet om klimaneutralitet i 2045 må der imødeses yderligere fald i indtægterne fra energiafgifter. Udfasningen af fossile brændsler vil rent mekanisk reducere provenuet med i størrelsesordenen 20-25 mia. kr. fra 2030 til 2045. Derfor er der også en stor opgave i løbende at tilvejebringe råderum til håndtering af udfordringen, herunder i takt med, at der løbende besluttet nye initiativer og gøres fremskridt i den grønne omstilling, *jf. afsnit 8.1*.

Selvom marginalsatserne på arbejde er blevet nedsat over tid for at øge arbejdsudbuddet og modgå tendens til faldende arbejdstid, er skatten på arbejdsindkomst i Danmark relativt høj blandt OECD-landene, navnlig for højere indkomster, *jf. figur 8.36-8.38*. Det skal ses i sammenhæng med, at skatterne finansierer en lang række ydelser som børnepasning, uddannelse, forskning og udvikling samt ældrepleje mv., der også er med til at understøtte arbejdsudbud og velstand, og dermed modvirker de forvriddende effekter af skatterne. Samtidig bidrager progressionen i skattesystemet til, at indkomstforskellene i Danmark efter skat fortsat er små i international sammenhæng.

²⁰ Det gælder blandt andet afskaffelsen af afgiften på sodavand (2014), tillægsafgiften på alkoholsodavand (2018) og emballageafgiften på pantbelagte emballager til øl og sodavand (2019) og nedsættelse af afgifterne på øl og vin (2019). En undtagelse herfra er de forhøjelser af tobaksafgifterne, der er gennemført i 2020 og 2022.

²¹ Hvis en virksomhed i EU sælger varer og ydelser til forbrugere i andre EU-lande til et samlet beløb, som overstiger 75.000 kr. årligt (10.000 EUR), skal der betales moms i forbrugslandet med det pågældende lands momssats. I praksis vurderes det at gælde for langt de fleste virksomheder.



Anm.: Lavtlønnede er en enlig uden børn med en løn på 67 pct. af gennemsnittet, gennemsnitslønnede er en enlig uden børn med en løn på 100 pct. af gennemsnittet. Marginalskatten på lønindkomst for gennemsnitslønnede med en løn på 100 pct. af gennemsnittet er korrigeret fra 48,6 pct. til 41,7 pct. (svarende til værdien angivet i Taxing Wages 2022: Impact of COVID-19 on the Tax Wedge in OECD countries) da den vurderes at være forkert i seneste udgave fra 2023. Det bemærkes, at man skal være påpasselig med at sammenligne marginalskatter på tværs af hele OECD, da indretningen af skattesystemet kan variere.

Kilde: Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD countries og Taxing Wages 2022: Impact of COVID-19 on the Tax Wedge in OECD countries.

DK2030
Danmark rustet til fremtiden

November 2023

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. +45 3392 3333
E-mail: fm@fm.dk

ISBN 978-87-94224-65-9 (digital version)
ISBN 978-87-94224-64-2 (trykt version)
2023/24:03

Design: BGRAPHIC
Foto: Jacob Lund, iStock

Publikationen kan hentes på
fm.dk / regeringen.dk

Finansministeriet

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

Tlf. +45 3392 3333

E-mail: fm@fm.dk