



Danmark i arbejde

Udfordringer for dansk økonomi mod 2020

Maj 2012

Regeringen





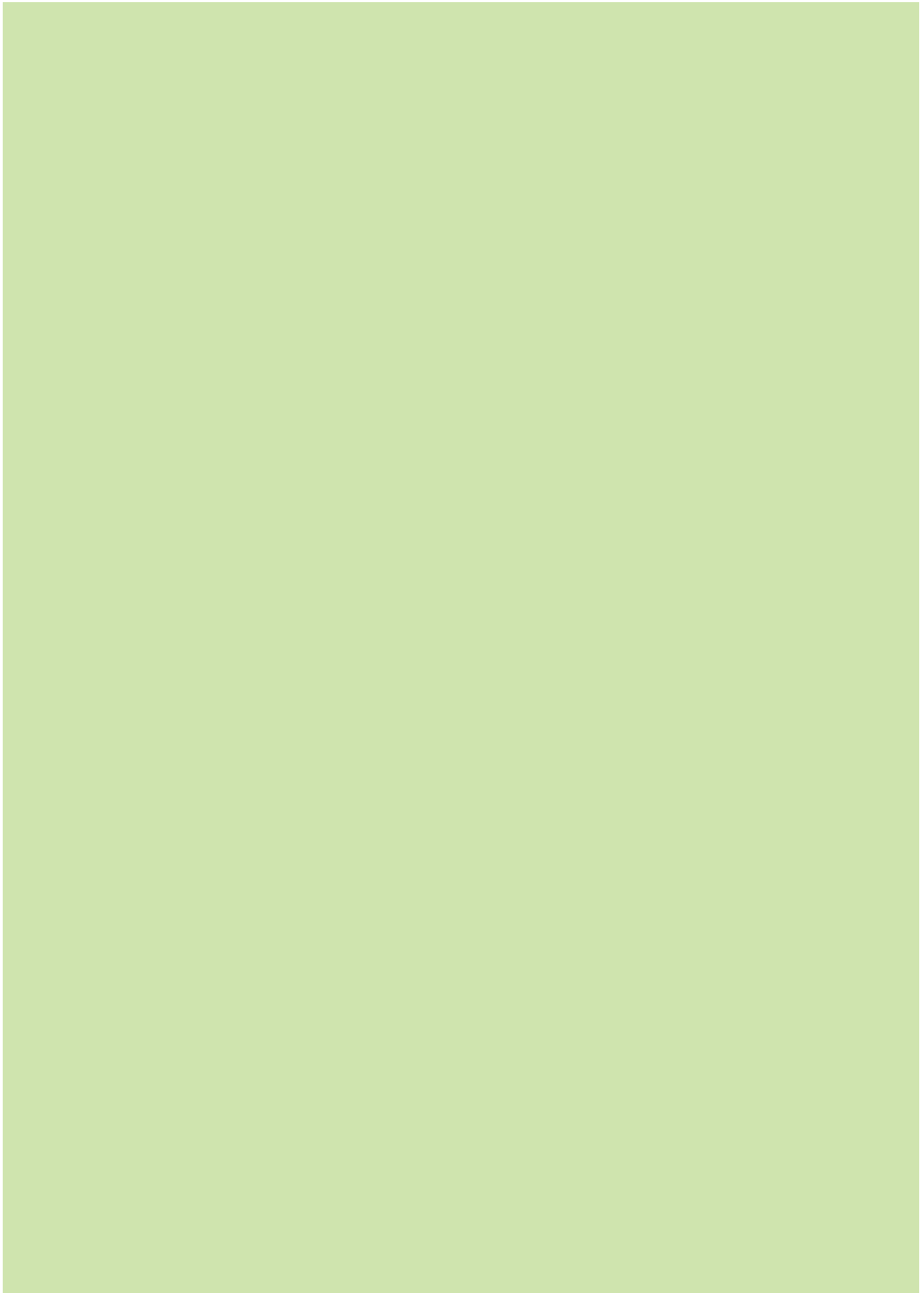
Danmark i arbejde

Udfordringer for dansk økonomi mod 2020

Indhold

1.	Ny vækst efter krisen	5
1.1	Danmark i arbejde	5
1.2	Danmark ud af krisen.....	8
1.3	Tre centrale udfordringer	10
1.4	Regeringens initiativer på det korte sigt	14
1.5	Regeringens langsigtede initiativer	22
2.	Vækst, job og velfærd	35
2.1	Beskæftigelse og befolkningsudvikling.....	35
2.2	Vækstufordringerne	37
2.3	Vækstpotentialet øges med reformer	40
2.4	Reformernes bidrag til vækst og beskæftigelse	45
3	Styr på finanserne.....	49
3.1	De offentlige finanser frem mod 2020	49
3.2	Rammer for det offentlige forbrug til 2020.....	56
3.3	Budgetlov og udgiftslofter	58
4.	Modernisering af den offentlige sektor	63
4.1	Fokusområder frem mod 2020	63
4.2	Fokus på effekter, resultater og gensidig læring	66
4.3	Øget digitalisering	68
4.4	Øget brug af velfærdsteknologiske løsninger.....	70
4.5	Modernisering af arbejdstidsregler og ansættelsesforhold for offentligt ansatte	72
4.6	Offentlig-privat samarbejde	75
4.7	Bedre regulering og målretning	77
4.8	Styrket fokus på kapacitetsudnyttelse, økonomistyring, ledelse og bedre offentlige indkøb	80

Bilag I	Udsigterne for dansk økonomi frem mod 2020	85
Bilag II	Øget vækst: Indsatsområder	91
	II.1 Øget vækst gennem uddannelse	91
	II.2 Øget vækst gennem lavere skat på arbejde – øget beskæftigelse og arbejdstid.....	99
	II.3 Øget vækst gennem højere aftalt arbejdstid som led i trepartsdrøftelser	100
	II.4 Øget vækst gennem færre på overførselsindkomst.....	101
	II.5 Øget vækst gennem udenlandsk arbejdskraft og integration	102
	II.6 Øget vækst gennem ny erhvervs- og vækstpolitik	104
	II.7 Øget vækst gennem adgang til finansiering.....	106
	II.8 Øget vækst gennem forbedret konkurrence	108
	II.9 Øget vækst gennem forskning, udvikling og innovation	110
	II.10 Øget vækst gennem effektiv offentlig administration	113
	II.11 Øget vækst gennem god infrastruktur.....	114
	II.12 Kilder	117
Bilag III	Ændringer i strukturel saldo i 2020 og holdbarhed siden "To streger under facit"	121



1. Ny vækst efter krisen

1.1 Danmark i arbejde

Regeringen vil gennemføre reformer for at sikre gode job, fremgang for familiernes økonomi og en tryk velfærd.

Vi ønsker et Danmark, hvor alle deltager i at udvikle vores land, og hvor vi tager os af hinanden. Et Danmark i arbejde.

Det kommer ikke af sig selv. Det kræver en ekstra indsats af alle danskere. Det kræver, at alle bidrager.

Efter den økonomiske krise satte ind i 2008, har vores velstand fået et knæk. Vi har mistet arbejdspladser. Vores produktion er faldet mere end i andre lande. Derfor har regeringen kickstartet dansk økonomi. Kickstarten skaber ny aktivitet og nye arbejdspladser allerede i år. Vi har også indgået en energiaftale og aftalt en række andre tiltag, der skaber job.

Men det er ikke nok med en kickstart og andre tiltag, som understøtter den økonomiske aktivitet her i Danmark. Eller at der ude i verden igen kommer gang i hjulene i de lande, som vi afsætter vores varer til.

Det er nødvendigt med reformer, der grundlæggende og varigt forbedrer vores evne til at skabe flere arbejdspladser i Danmark og skabe en positiv udvikling for familiernes økonomi og for velfærdssamfundet, sådan som vi ønsker.

Det kræver, at vi beslutsomt og konsekvent tager fat på de tre grundlæggende udfordringer, som Danmark står med:

- **Danmarks konkurrenceevne er alvorligt svækket, og produktiviteten er vokset for lidt.** Dansk økonomi blev overophedet i midten af 00'erne – inden krisen kom i 2008 – hvilket har bidraget til at svække vores konkurrenceevne og øge ledigheden. Samtidig har vores produktivitet, dvs. den værdi de beskæftigede skaber pr. arbejdstime, i en længere periode udviklet sig svagere end i de fleste andre lande.
- **Demografisk medvind er vendt til modvind.** I mange år er antallet af danskere i den erhvervsaktive alder vokset, og det har i sig selv øget danskernes samlede arbejdsindsats. Men nu går udviklingen den anden vej. De årgange, der forlader arbejdsmarkedet i disse år, er store og bliver afløst af mindre generationer af unge. På ar-

bejdsmarkedet vil der igen mangle hænder, når opsvinget tager fart. Det vil svække vores muligheder for vækst og udvikling.

- **Stram offentlig økonomi.** Det er en bunden opgave at sikre balance mellem indtægter og udgifter i det offentlige. Kun herved kan vi værne om tilliden til dansk økonomi og opretholde det samme lave renteniveau som i de mest solide lande og dermed understøtte økonomisk fremgang. Og ved at konsolidere de offentlige finanser nu, kan vi også bevare handlemuligheder i den økonomiske politik, hvis der skulle blive behov for det. Rammerne for de offentlige udgifter vil under alle omstændigheder blive stramme fremover. Men med højere beskæftigelse og vækst i den private sektor vil vi få bedre råd til at udvikle velfærd, investere i fremtiden – herunder i uddannelse – og samtidig sikre balance i den offentlige økonomi.

Det skal være vores varemærke, at vi i Danmark sammen træffer beslutninger, som effektivt tager fat på de store udfordringer. De lande, som kommer fornuftigt ud af krisen, er dem, der er i stand til at træffe de nødvendige beslutninger.

Den kommende tid vil kræve meget af danskerne. Vi skal gennemføre store økonomiske reformer nu. Vi skal fremover tænke os godt om, når vi bruger de offentlige midler og indretter vores samfund.

Alle skal bidrage til reformer og omstilling, men vi får også noget igen. Vi får flere og bedre job, højere levestandard, bedre velfærd og styrket tryghed for alle – for os selv og for kommende generationer.

Regeringens økonomiske politik skal gå hånd i hånd med en langsigtet og omfattende grøn omstilling af Danmark, der omfatter en indsats på energi og klima, lavere ressourceforbrug, miljø og natur. En langsigtet energiaftale, som sikrer mere grøn energi, er allerede indgået. I den kommende tid vil regeringen blandt andet fremlægge en klimaplan og en plan for den danske natur.

For at nå regeringens mål er der både behov for initiativer, der virker på kort henholdsvis på længere sigt.

Vi skal på kort sigt have gang i økonomien, nedbringe ledigheden og sikre de unge uddannelse og praktikpladser, *jf. boks 1.1*. Vi skal understøtte den gryende vækst. Og det skal ske balanceret, så vi opretholder troværdigheden om den økonomiske politik og kommer sikkert ud af krisen.

Vi skal herudover i den kommende tid gennemføre reformer, som øger vores vækstmuligheder på lidt længere sigt, *jf. boks 1.2*.

Den samlede arbejdsindsats skal øges ved, at flere arbejder, og at vi arbejder mere. Det skal øge beskæftigelsen især i den private sektor. Reformerne skal øge beskæftigelsen svarende til, at 60.000 flere er i job, så den samlede beskæftigelse frem mod 2020 kan vokse svarende til, at 180.000 flere er i job. Det vil både øge den samlede vækst og velstand og styrke de offentlige finanser, så den danske velfærd kan videreudvikles, og vi får råd til at investere mere

i fx uddannelse. Reformerne skal via større arbejdsudbud øge råderummet hertil med 14 mia. kr.

Den samlede velstandsfremgang skal også styrkes gennem højere produktivitet. Vi skal styrke produktiviteten blandt andet ved at investere mere i uddannelse og opkvalificering, især målrettet den private sektor, og sikre gode rammevilkår for danske virksomheder. Højere produktivitet betyder, at den samlede velstand i økonomien bliver større for en given arbejdsindsats. Det vil styrke konkurrenceevnen i bred forstand. Og det giver både plads til mere privat forbrug og til forbedringer af den offentlige service.

I den økonomiske plan for Danmark, som regeringen nu lægger frem, indgår ambitiøse pejlemærker for ny vækst og beskæftigelse frem mod 2020:

- Beskæftigelsen skal vokse svarende til, at 180.000 flere er i job. Det skal ske både ved, at ledigheden nedbringes, og at arbejdstiden og antallet af personer i arbejdsstyrken stiger.
- Den samlede økonomi (målt ved BNP) skal vokse med i gennemsnit 2¼ pct. om året i perioden 2014-20. Fremgangen i den økonomiske aktivitet skal især finde sted i den private sektor.
- Der skal skabes plads til en målrettet vækst i den offentlige service på godt 0,8 pct. om året i perioden 2014-20. Dermed kan den årlige ramme for det offentlige forbrug øges med 7 mia. kr. frem mod 2020 i forhold til et forløb uden nye reformer.
- Der skal skabes plads til at realisere regeringens ambitiøse målsætninger for uddannelse. Det betyder, at flere unge skal gennemføre en erhvervsuddannelse, og at 95 pct. mindst skal gennemføre en ungdomsuddannelse. Samtidig skal 60 pct. af en ungdomsårgang i 2020 gennemføre en videregående uddannelse, og 25 pct. skal gennemføre en lang videregående uddannelse. Endvidere skal mulighederne for efteruddannelse forbedres.
- Der skal skabes plads til yderligere initiativer til fremme af vækst og beskæftigelse, herunder til at sikre tilstrækkelig kapacitet i uddannelsessektoren, forbedringer af den offentlige velfærd og grøn omstilling mv.
- Samtidig skal der være strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, og finanspolitikken skal være holdbar.

Regeringens væsentligste initiativer på henholdsvis kort og længere sigt er sammenfattet i *boks 1.1* og *boks 1.2*.

Boks 1.1**Hovedinitiativer til at understøtte økonomien på det korte sigt**

- **Finansloven for 2012** herunder kickstarten af dansk økonomi.
- **Tilbagebetaling af efterlønsbidrag**, som øger den økonomiske aktivitet.
- **Udviklingspakken**, der styrker bl.a. små og mellemstore virksomheders finansieringsmuligheder.
- **Aftale om den danske energipolitik 2012-20**, som bl.a. styrker beskæftigelsen.
- **Nyt initiativ: Ungepakke**, som skal sikre flere praktikpladser og begrænse ungdomsledighed.
- **Budgetlov**, som bidrager til at fastholde lave renter.

Boks 1.2**Regeringens hovedinitiativer til at øge vækst og velfærd på længere sigt****Nye reformer, der øger arbejdsudbuddet med 60.000 personer og styrker de offentlige finanser med 14 mia. kr.**

- Trepartsaftale om øget arbejdstid og opkvalificering af arbejdsstyrken.
- Fuldt finansieret og socialt balanceret skattereform, der markant sænker skatten på arbejdsindkomst.
- Reform af førtidspension og fleksjobordning, jf. regeringens udspil i februar 2012.
- Tidligere færdiggørelse af uddannelse og reform af SU.
- Reform af bl.a. integration, international rekruttering, forebyggelse og sygefravær samt kontanthjælp og aktivering mv.

Øget uddannelse, som skal muliggøre højere produktivitetsvækst.

- Opkvalificering af ufaglærte og forbedret efteruddannelse som led i trepartsaftale.
- Folkeskolereform.
- 95 pct. af en ungdomsårgang skal mindst gennemføre en ungdomsuddannelse.
- 60 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse, og 25 pct. skal gennemføre en lang videregående uddannelse.

Yderligere initiativer til at styrke produktiviteten, herunder nedsættelse af produktivitetskommission, offensiv erhvervs- og vækstpolitik, konkurrenceudspil, styrket adgang til vækstkapital og finansiering samt prioritering af forskning, udvikling og innovation.

Reformer til modernisering af den offentlige sektor, som skal muliggøre omprioritering af offentlige udgifter for mindst 5 mia. kr.

1.2 Danmark ud af krisen

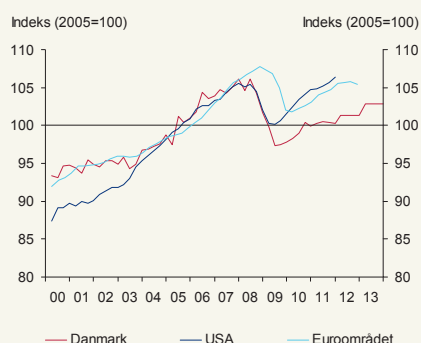
Økonomisk vækst og høj beskæftigelse er afgørende forudsætninger for at videreudvikle et velfærdssamfund af høj international standard og for at skabe større tryghed for alle. Gennem økonomisk vækst kan vi sikre, at både den offentlige velfærd og den private velstand forbedres.

Som beskrevet i *Et Danmark, der står sammen* er det regeringens vigtigste mål at genskabe fremdriften i dansk økonomi og sikre balance mellem indtægter og udgifter. Det skal ske på en måde, som både sikrer holdbarheden af de offentlige finanser, råderum til investeringer i fremtiden og en rimelig social balance. Målet er at skabe udvikling, dynamik og vækst i Danmark og at sikre flere job – navnlig i den private sektor.

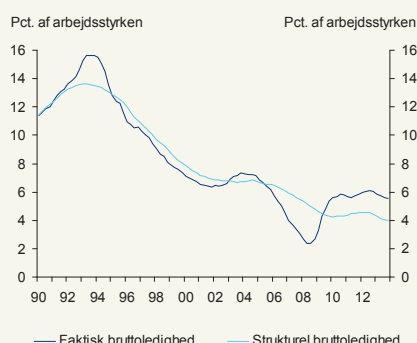
Danmark blev ramt hårdt af den internationale økonomiske krise. Faldet i produktion og beskæftigelse fra konjunkturtoppen i 2008, hvor økonomien var overophedet, har været større end i mange andre lande. Fra finanskrisen ramte i efteråret 2008 og til midten af 2009 skrumpede dansk økonomi med næsten 9 pct., mens både euroområdet og USA havde et fald i BNP på omkring 5 pct., jf. figur 1.1.

I årene op til krisen var dansk økonomi over kapacitetsgrænsen og viste flere tegn på overophedning. Der var et mærkbart pres på arbejdsmarkedet med import af arbejdskraft og en ledighed, som var væsentligt under det strukturelle niveau, jf. figur 1.2. Sammen med prisboblen på boligmarkedet op til krisen bidrog det til, at faldet i produktion og beskæftigelse i Danmark blev større end i de fleste andre lande. Samtidig betød overskridelser af de offentlige budgetter i årene op til krisen, at finanspolitikken i disse år var mere lempelig end planlagt – og dermed for lempelig i forhold til den daværende konjunktursituation.

Figur 1.1
BNP i Danmark, USA og euroområdet, 2000-13



Figur 1.2
Ledigheden i Danmark, 1990-2013



Kilde: Eurostat, Danmarks Statistik og egne beregninger.

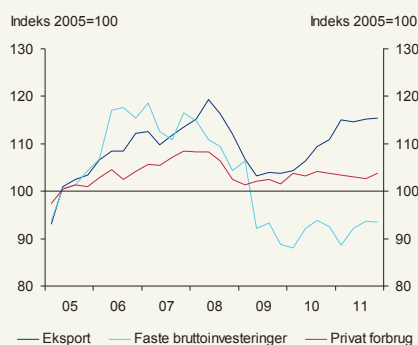
Det er nu tre år siden, at dansk økonomi passerede bunden af lavkonjunktoren. Men arbejdsmarkedet er fortsat svagt, og der er endnu ikke sket en afgørende vending i ledighedsudviklingen. Regeringens kickstart vil imidlertid øge beskæftigelsen ekstraordinært med omkring 8.000 job i både 2012 og 2013. Og det er forventningen, at den økonomiske vækst vil tage til de nærmeste år – drevet af stigende privat forbrug og investeringer og øget global efterspørgsel – så vi gradvist bevæger os ud af krisen.

Forventningerne om et gradvist, afdæmpet opsving i dansk økonomi skal ses i lyset af et samspil af flere faktorer.

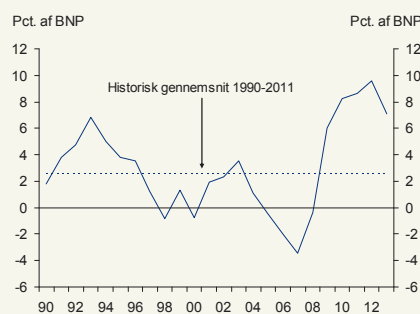
For det første førte den økonomiske krise til et markant fald i verdenshandlen, som også ramte dansk eksport hårdt og førte til et fald på 13 pct. Selv om verdenshandlen igen er begyndt at vokse, er den danske eksport fortsat lavere end inden krisen, *jf. figur 1.3*. En genopretning af konkurrenceevnen vil give et positivt bidrag til, at Danmark fastholder og genvinder markedsandele på verdensmarkedet, således at eksportvæksten kan øges.

For det andet førte krisen til et stort fald i forbrug og investeringer. Det har medført, at den private sektor har opbygget et stort opsparingsoverskud under krisen, *jf. figur 1.4*. Det afspejler blandt andet, at husholdningerne og virksomhederne har været tilbageholdende i lyset af den store usikkerhed om udviklingen i verdensøkonomien og jobsituationen samt faldet i boligpriserne. Men det er også udtryk for, at der har været behov for at nedbringe den private sektors gæld.

Figur 1.3
Udvikling i privat forbrug, investeringer og eksport, 2005-11



Figur 1.4
Privat finansiell opsparing, 1990-2013



Kilde: Danmarks Statistik.

Med den gradvise genopbygning af de private formuer er der derfor et betydeligt potentiale for vækst i både husholdningernes forbrug og virksomhedernes investeringer, som vil understøtte væksten i den samlede økonomi, i takt med at usikkerheden om de økonomiske fremtidsudsigter bliver mindre, og tilliden til fornyet vækst og jobskabelse øges.

Dansk økonomi står dog fortsat over for betydelige udfordringer, som skal håndteres, for at vi kan sikre høj beskæftigelse, fortsat høj levestandard efter international målestok, sunde offentlige finanser og bedre velfærd.

1.3 Tre centrale udfordringer

De tre store udfordringer for dansk økonomi er:

- at forbedre den svækkede konkurrenceevne og forøge produktivitetsvæksten,

- at øge andelen af befolkningen, som er i beskæftigelse, og øge arbejdstiden, selvom den demografiske udvikling med flere ældre trækker i den modsatte retning, og
- at sikre plads til udvikling af den offentlige velfærd og investeringer i vækst inden for rammerne af sunde offentlige finanser.

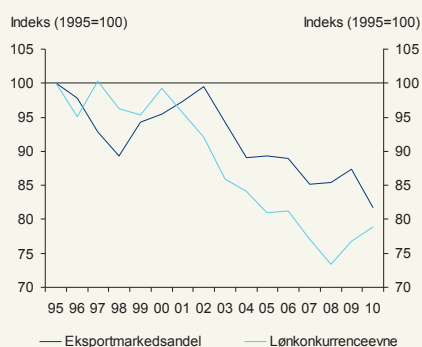
For at sikre den jobskabelse og offentlige velfærd, som regeringen ønsker, er det nødvendigt at finde løsninger på disse udfordringer.

Udfordring 1: Svækket konkurrenceevne og lav produktivitetsvækst

I de kommende år er vækstudsigterne og genopretningen af dansk økonomi udfordret af, at den danske konkurrenceevne blev forværret markant i løbet af 00'erne, ikke mindst under overophedningen i de sidste år før finanskrisen brød ud i 2008. Sideløbende har danske virksomheder tabt eksportmarkedsandele, *jf. figur 1.5*. Forværringen af lønkonkurrenceevnen med omkring 20 pct. skal ses i sammenhæng med tendensen til overophedning af økonomien frem mod krisen, hvor lønningerne voksede noget hurtigere end produktiviteten. Samtidig var produktivitetsvæksten i Danmark i 00'erne væsentligt lavere end hos mange af vores vigtigste samhandelspartnere, *jf. figur 1.6*.

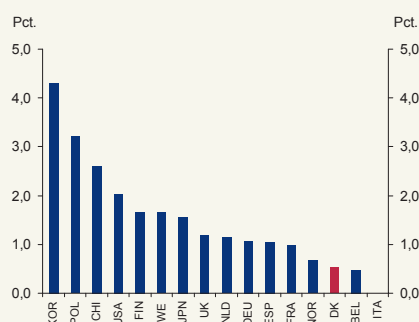
Figur 1.5

Forringet lønkonkurrenceevne og tab af markedsandele, 1995-2010



Figur 1.6

Produktivitetsudvikling i Danmark og de vigtigste samhandelslande, 2000-10



Anm.: Lønkonkurrenceevnen i figur 1.5 viser udviklingen i lønomkostningerne pr. produceret enhed i fremstillingshverv i Danmark sammenlignet med et gennemsnit af Danmarks samhandelspartnere (vægtet med landenes vægt i kronkursindekset). Eksportmarkedsandelen er beregnet i mængder for varer og tjenester. I figur 1.6 sammenlignes produktivitetsvæksten med Danmarks 15 største samhandelspartnere målt ved kronkursvægtene.

Kilde: OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

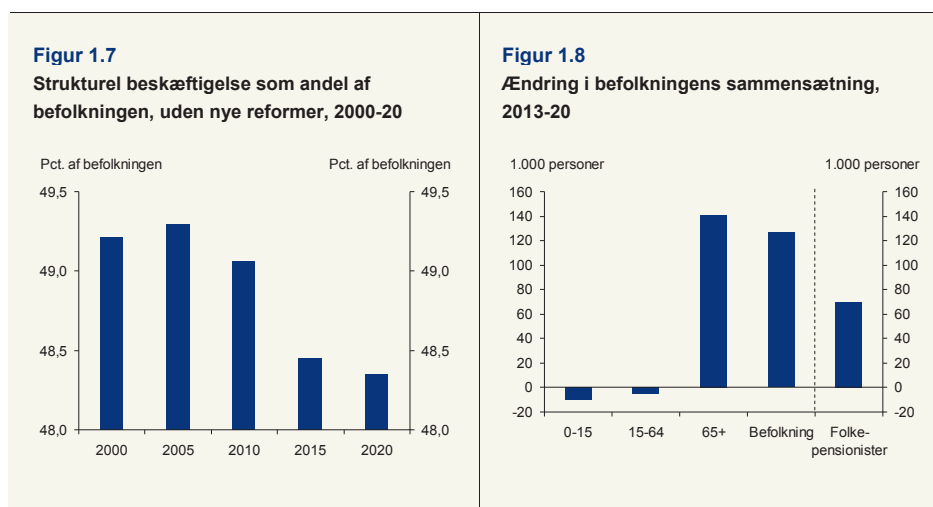
Der er en risiko for, at mange danske virksomheders konkurrenceevne ikke er tilstrækkelig stærk til, at de fuldt ud vil kunne omsætte de kommende års forventede stigning i den globale efterspørgsel til øget afsætning. En forbedring af lønkonkurrenceevnen vil kunne bringe Danmark hurtigere ud af krisen og understøtte målsætningen om fornyet fremgang i vækst og jobskabelse. Det er vurderingen, at de overenskomster, som blev indgået i 2010 og 2012, vil

bidrage til at forbedre virksomhedernes konkurrenceevne og dermed styrke fremgangen i beskæftigelsen.

De langsigtede vækstmuligheder i Danmark afhænger både af udviklingen i danskernes samlede arbejdsindsats og af stigningen i den værdi, vi skaber gennem vores arbejde, dvs. produktiviteten. Højere produktivitet betyder, at den samlede velstand i økonomien bliver større for en given arbejdsindsats. Det giver både plads til mere privat forbrug og til forbedringer af den offentlige service. Hvis den meget svage produktivitetsvækst siden midten af 1990'erne fortsætter, vil det sætte meget snævre grænser for den mulige fremgang i både den private velstand og udbygningen af den offentlige velfærd, *jf. også kapitel 2*.

Udfordring 2: Demografisk medvind er vendt til modvind

De fremadrettede vækstmuligheder er også udfordret af, at antallet af danskere i beskæftigelse udgør en faldende andel af befolkningen, *jf. figur 1.7*. Store årgange af ældre vil forlade arbejdsmarkedet og blive afløst af mindre generationer af unge, der træder ind på arbejdsmarkedet. Også efter gennemførelsen af tilbagetrækningsreformen vil den andel af befolkningen, som er aktiv på arbejdsmarkedet, være lidt lavere frem mod 2020 end gennem det seneste årti. Samtidig er der udsigt til, at danskernes arbejdstid frem mod 2020 vil holde sig under niveauet fra starten af 00'erne.



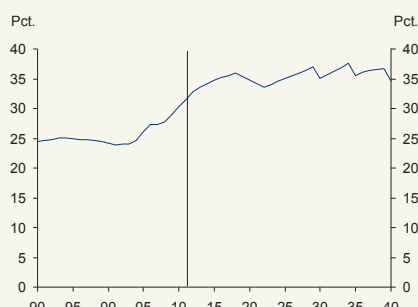
Anm.: I figur 1.7 er den strukturelle beskæftigelse opgjort ekskl. støttet beskæftigelse.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

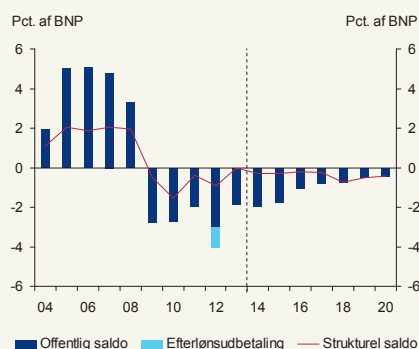
Derudover svækker den demografiske udvikling isoleret set de offentlige finanser, *jf. også kapitel 3*. Fra 2013 til 2020 stiger antallet af personer over 64 år med omkring 140.000, mens der bliver færre personer i de mest erhvervsaktive aldre mellem 15 og 64 år. Selv om tilbagetrækningsreformen hæver folkepensionsalderen til 66 år i 2020, ventes antallet af folkepensionister at stige med op mod 70.000 personer fra 2013 til 2020, *jf. figur 1.8*. Uden yderligere reformer vil der derfor frem mod 2020 og i en lang årrække herefter blive flere folkepensionister i forhold til antallet af personer i arbejdsstyrken, *jf. figur 1.9*

Figur 1.9

Antal folkepensionister i forhold til antal personer i arbejdsstyrken, 1990-2040

**Figur 1.10**

Faktisk og strukturel offentlig saldo, 2004-20



Anm.: I figur 1.10 er selve udbetalingen af efterlønsbidrag skønnet til ca. 17 mia. kr. i 2012. Inklusive de afledte virkninger af de udbetalte efterlønsbidrag – herunder blandt andet større fradrag for pensionsindbetalinger – skønnes det offentlige underskud forøget med ca. 20 mia. kr. svarende til godt 1 pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger.

Udfordring 3: Stram offentlig økonomi

Udfordringen med at styrke væksten og skabe nye job handler også om at føre en ansvarlig økonomisk politik. En høj grad af troværdighed omkring finanspolitikken understøtter tilliden til fastkurspolitikken og mindsker risikoen for stærkt stigende renter, *jf. også afsnit 1.4*. Det gælder ikke mindst nu og her, hvor gældskrisen har forstærket de internationale kapitalmarkeds fokus på landenes evne til at leve op til deres gældsforpligtelser.

Udfordringerne for de offentlige finanser i Danmark er også blevet skærpet under krisen. De store offentlige overskud i årene med højkonjunktur er således vendt til mærkbare underskud, *jf. figur 1.10*. Selv om underskuddet i 2011 har vist sig lavere end ventet, er der stadig tale om et underskud på 35 mia. kr. (knap 2 pct. af BNP). Og i 2012 ventes et underskud på i størrelsesordenen 75 mia. kr. (godt 4 pct. af BNP) inklusive efterlønsudbetalingen og fremrykningen af offentlige investeringer i forbindelse med kickstarten.

Den betydelige forværring af den offentlige saldo siden 2008 skyldes blandt andet konjunkturudviklingen med faldende beskæftigelse og stigende ledighed, der automatisk fører til lavere skattebetalinger og højere offentlige udgifter. Men svækkelsen skyldes også, at finanspolitikken aktivt blev lempet under krisen, hvilket har bidraget til en strukturel forværring af den offentlige saldo. Derfor er der behov for at konsolidere de offentlige finanser i de kommende år.

Med efterlevelse af EU-henstillingen er der allerede taget vigtige skridt til at genoprette sunde offentlige finanser frem mod 2020. Tilbagetrækningsreformen – som blev vedtaget i Folketinget i december 2011 – og ikke mindst den styrkede udgiftsstyring i kraft af budgetloven vil bidrage hertil.

Selv om opfyldelse af EU-henstillingen betyder, at der er strukturel balance mellem de offentlige udgifter og indtægter i 2013, så er der en række forhold, som lægger pres på de offentlige finanser i årene efter 2013. Frem mod 2020 svækkes de offentlige finanser blandt andet af faldende Nordsø-indtægter og stigende renteudgifter i lyset af voksende offentlig gæld og højere rentesatser.

Det betyder, at der er brug for nye reformer og tiltag, som kan sikre strukturel balance på den offentlige saldo i 2020 og samtidig skabe tilstrækkeligt rum for at udbygge den offentlige velfærd og muliggøre investeringer i vækst og job mv.

Reformerne skal dermed bidrage til, at Danmark på den lange bane kan opnå en højere vækst og skabe en holdbar fremgang i beskæftigelsen og velstanden.

Men regeringen har også blik på arbejdsmarkedet på det korte sigt. Vi er endnu et stykke fra at være i en normal konjunktursituation. Derfor må de langsigtede reformer også understøtte initiativer, der skaber vækst på den korte bane.

1.4 Regeringens initiativer på det korte sigt

Regeringen har allerede taget en række initiativer, som understøtter økonomien på det korte sigt. Det gælder navnlig *Finansloven for 2012*, hvormed regeringen har taget et første stort skridt til at indfri ambitionerne i regeringsgrundlaget, men også aftalerne om blandt andet udviklingspakken, om den danske energipolitik og om budgetloven, *jf. boks 1.3*.

Boks 1.3**Hovedinitiativer til at understøtte økonomien på det korte sigt**

Finansloven for 2012, bl.a. med en omfattende kickstart af dansk økonomi, som gennem fremrykning af anlægsinvesteringer mv. styrker beskæftigelsen med 8.000 job i både 2012 og 2013.

Tilbagebetaling af efterlønsbidrag, som skønnes at øge den økonomiske aktivitet (BNP) med ¼ pct. i 2012 og øge beskæftigelsen med ca. 2.500-3.000 job både i 2012 og 2013.

Udviklingspakken, der styrker bl.a. små og mellemstore virksomheders finansieringsmuligheder bl.a. ved udvidelse af Vækstkautionsordningen med godt 550 mio. kr., udvidelse af Eksportlåneordningen med 15 mia. kr. og yderligere eksportgarantier på mindst 20 mia. kr. Disse finansielle tiltag understøtter fornyet fremgang i vækst og beskæftigelse og bidrager til, at beskæftigelsesvirkningerne af den økonomiske politik er større end bidraget fra finanspolitikken alene.

Aftale om den danske energipolitik 2012-2020, som bringer Danmark i front med en grøn omstilling af økonomien. Aftalen indebærer bl.a. øgede investeringer og styrker derigennem beskæftigelsen med op til 6-8.000 job de kommende år.

Nyt initiativ: Ungepakke, som skal sikre flere praktikpladser og begrænse ungdomsledighed. Ungepakken skal drøftes med arbejdsmarkedets parter som en del af trepartsforhandlingerne.

Fastholdelse af lave renter gennem ansvarlig økonomisk politik bidrager til øget vækst og flere job. Den lave rente, der både skyldes den troværdige økonomiske politik og den generelle konjunktursituation, indebærer isoleret set opretholdelse af i størrelsesordenen 45.000 job. Bl.a. med henblik på at fastholde tilliden til den økonomiske politik og sunde offentlige finanser har regeringen indgået aftale om en **budgetlov**.

Finansloven for 2012 sætter gang i vækst og beskæftigelse med en kickstart af dansk økonomi, som understøtter økonomien på kort sigt, navnlig gennem fremrykning og igangsættelse af investeringer, *jf. boks 1.4*.

Boks 1.4**Kickstart af dansk økonomi i 2012 og 2013**

Med finansloven for 2012 har regeringen gennemført en kickstart af dansk økonomi i 2012 og 2013, som indeholder følgende elementer:

- Fremrykning og igangsættelse af investeringer for samlet 18½ mia. kr. i 2012 og 2013.
- Praktikpladsindsatsen forstærkes.
- Kom-i-gang låneordningen styrkes med 150 mio. kr. i 2012.

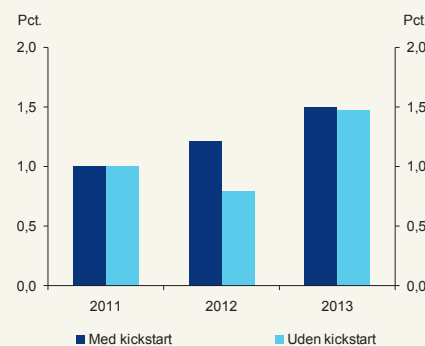
I kickstarten indgår fremrykning af offentlige investeringsprojekter for 7½ mia. kr. (herunder jernbaneinvesteringer for ½ mia. kr. i regi af Banedanmark). Investeringerne finansieres ved reduktioner af investeringsrammerne i perioden 2014-2020. Ud over fremrykningen af offentlige investeringer til 2012 og 2013 indeholder kickstarten også en fremrykning af renoveringsrammen for alment boligbyggeri i regi af Landsbyggefonden. Hertil kommer investeringer mv. afledt af energiforliget og aftalen om takstnedsættelser og pulje til forbedringer af den kollektive trafik¹.

Kickstarten styrker navnlig væksten i 2012, hvor vækstudsigterne ekskl. kickstarten svarer til ca. ¾ pct., jf. figur a. Beskæftigelsen skønnes isoleret set øget med 8.000 personer i både 2012 og 2013, jf. tabel a. Investeringsløftet som følge af energiaftalen understøtter også vækst og beskæftigelse i perioden efter 2013, jf. boks. 1.7 nedenfor.

Tabel a
Beskæftigelseseffekter af kickstarten

1.000 personer	2012	2013
Offentlige investeringer mv.	5¼	1½
Renovering af almene boliger	2	2
Investeringer afledt af energiaftale	¾	4
Investeringer afledt af aftale om kollektiv trafik mv.	-	½
I alt	8	8

Figur a
Effekt af kickstart på BNP-væksten



1) I kickstarten medgik etableringen af en betalingsring i hovedstadsområdet som en anlægsinvestering på 600 mio. kr. i 2013. Med beslutningen om at revidere strategien vedrørende implementering af en betalingsring bortfalder denne investering. Trafikaftalen mellem regeringen, Enhedslisten og Dansk Folkeparti modsvarer imidlertid den forventede beskæftigelseseffekt fra den del af kickstartpakken, der vedrørte betalingsringen.

Kilde: Finansloven for 2012, Aftale om den danske energipolitik 2012-20, Aftalen om takstnedsættelser og pulje til forbedringer af den kollektive trafik og egne beregninger.

Som konsekvens af aftalen om senere tilbagetrækning er det i en seks måneders periode i 2012 muligt at få tidligere indbetalte efterlønsbidrag udbetalt skattefrit. Det skønnes isoleret set at øge BNP og beskæftigelse midlertidigt i kraft af større privat forbrug, *jf. boks 1.5*.

Boks 1.5

Aktivitetsvirkning af tilbagebetaling af efterlønsbidrag i 2012

Det er skønnet, at ca. en tredjedel af de personer, der er tilknyttet efterlønsordningen, vil vælge frivilligt at forlade ordningen og få udbetalt deres tidligere indbetalte efterlønsbidrag i løbet af 2012.

Det vil svare til udbetalinger på omkring 17½ mia. kr. skattefrit. Heraf skønnes knap 30 pct. at blive anvendt til privat forbrug, hvilket vil føre til en forøgelse af den økonomiske aktivitet (BNP) med omkring ¼ pct. svarende til ca. 4½ mia. kr. i 2012 og en forøgelse af beskæftigelsen med 2.500-3.000 personer i både 2012 og 2013.

De første, foreløbige opgørelser af udbetalinger af efterlønsbidrag giver ikke anledning til at ændre de nævnte skøn.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2011.

Det er en væsentlig udfordring at sikre sunde virksomheder bedre adgang til finansiering. Meget tyder på, at virksomhederne – herunder især små og mellemstore virksomheder – i en årrække vil have vanskeligheder ved at opnå finansiering også til sunde projekter. Det er en konsekvens af den finansielle krise, som blandt andet har ført til stigende kapitalkrav og stor risikoaversion. Det kan betyde færre investeringer og færre nye arbejdspladser i Danmark. Regeringen har derfor i marts 2012 indgået en bred politisk aftale om en ny *Udviklingspakke*, der styrker blandt andet små og mellemstore virksomheders finansieringsmuligheder, *jf. boks 1.6*.

Boks 1.6**Udviklingspakken – Initiativer til fremme af især små og mellemstore virksomheders finansiering**

Med Udviklingspakken fra marts 2012 er det aftalt, at:

- Eksportlåneordningen udvides med 15 mia. kr. til i alt 35 mia. kr.
- Der gives mulighed for yderligere statslige eksportkreditgarantier på mindst 20 mia. kr. frem til udgangen af 2015.
- Lånerammen for Vækstkautionsordningen forøges med godt 550 mio. kr.
- Vækstfonden gives mulighed for at yde ansvarlige lån for 500 mio. kr. Det forventes at øge virksomheders adgang til bankfinansiering med yderligere ca. 1 mia. kr.
- Der arbejdes på alternative finansieringskilder til små og mellemstore virksomheder, fx ved inddragelse af pensionsinstitutter.
- FIH reetableres som en specialiseret erhvervsbank. FIH opsplittes, idet ejendomsdelen udskilles og overtages af Finansiell Stabilitet A/S.
- Der etableres et specialiseret landbrugsfinansieringsinstitut.

Den samlede pakke vil styrke lånefinansieringen med mindst 20 mia. kr. og eksportgarantier med mindst 20 mia. kr. Regeringen følger løbende udviklingen i virksomhedernes adgang til finansiering, bl.a. med henblik på at vurdere behovet for yderligere initiativer.

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet.

I marts 2012 har regeringen også indgået *Aftale om den danske energipolitik 2012-20*, der er blandt de mest ambitiøse planer for grøn omstilling, der er vedtaget i noget land. Aftalen betyder, at Danmark fremover bliver mindre afhængig af olie, kul og gas. Aftalen bidrager samtidig til at styrke beskæftigelsen i en årrække gennem de investeringer, som i de kommende år skal gennemføres for at give Danmark en grønnere energiforsyning, *jf. boks 1.7*.

Boks 1.7**Aftale om den danske energipolitik 2012-20**

Med energiaftalen er der sikret bred politisk opbakning til en ambitiøs grøn omstilling med fokus på at effektivisere energianvendelsen i hele samfundet og få mere vedvarende energi i form af flere vindmøller, mere biogas og mere biomasse.

- Med aftalen sikres 12 pct. reduktion af bruttoenergiforbruget i 2020 i forhold til 2006, godt 35 pct. vedvarende energi i 2020 og knap 50 pct. vind i det danske elforbrug i 2020. Aftalen er dermed en vigtig milepæl på vej til at omstille hele Danmarks energiforsyning (el, varme, industri og transport) til vedvarende energi i 2050.
- Initiativerne i aftalen skaber grøn vækst og beskæftigelse frem til 2020 og tager i vidt omfang hensyn til virksomhedernes konkurrenceevne.
- Aftalen rummer en lang række energipolitiske initiativer for perioden 2012-20, og aftaleparterne gør løbende status. Inden udgangen af 2018 drøftes supplerende initiativer for perioden efter 2020.

Danmark har historisk skabt økonomisk vækst samtidig med et næsten konstant energiforbrug. Den danske økonomi er således vokset med ca. 78 pct. siden 1980, mens energiforbruget har holdt sig stort set uændret. Med energiaftalen går Danmark foran andre lande i den grønne omstilling på energi- og klimaområdet med store investeringer i vedvarende energi og en styrket energieffektiviseringsindsats. Parterne bag aftalen vil også arbejde for et fortsat højt dansk niveau for forskning, udvikling og demonstration i grøn teknologi med særligt fokus på teknologier, der indeholder et erhvervs- og eksportpotentiale. Aftalen indebærer dermed, at Danmark fortsat vil blive set som et muligt testmarked og hjemsted for både danske og udenlandske virksomheder, der udvikler og producerer løsninger inden for vedvarende energi, energieffektiviseringer osv.

Danske virksomheder har internationale styrkepositioner inden for en række energiteknologiske områder. Energiteknologibranchen udgør allerede i dag ca. 12 pct. af den samlede industri i Danmark. Eksporten af dansk energiteknologi udgjorde i 2010 ca. 10 pct. af den samlede danske eksport. Værdien af det globale marked for grønne teknologier inden for energi og klima forventes i de kommende år at vokse markant.

Initiativerne i energiaftalen medfører markant øgede investeringer i vedvarende energi og energieffektivitet frem mod 2020 på 90-150 mia. kr. Det vil øge beskæftigelsen med 700 job allerede i 2012 og 4.000 job i 2013, hvilket indgår som en del af den skønnede effekt af kickstarten, jf. boks 1.4 ovenfor. Den største beskæftigelseseffekt af investeringerne som følge af energiaftalen vil dog optræde i årene efter 2013, hvor beskæftigelsen i en periode forøges med 6-8.000 job.

Kilde: Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Den økonomiske krise har blandt andet forringet unges jobmuligheder. Det har ført til, at flere unge søger ind på uddannelser, men det har også ført til en højere ungdomsledighed. Regeringen vil derfor som et led i trepartsforhandlingerne med arbejdsmarkedets parter drøfte en *Ungepakke* med forslag vedrørende praktikpladser og særlige initiativer i forhold til ledige unge, jf. boks 1.8.

Boks 1.8**Nyt initiativ: Ungepakke**

Den økonomiske krise har ført til en højere ungdomsledighed i Danmark. Det samlede antal unge under 30 år på offentlig forsørgelse¹⁾ er steget fra ca. 65.000 personer i 2008 til godt 100.000 personer i 2011. Regeringen ønsker at skabe gode muligheder for, at alle unge får en god start på arbejdslivet og et solidt fodfæste på arbejdsmarkedet.

Fleere unge i beskæftigelse vil samtidig bidrage til at skabe fornyet vækst og fremgang i dansk økonomi. Det gælder ikke kun på kortere sigt, men også på længere sigt, fordi fundamentet for en langvarig og solid tilknytning til arbejdsmarkedet i vidt omfang skabes i de unge år.

I februar 2012 var der ca. 75.500 igangværende uddannelsesaftaler med elever på erhvervsuddannelserne. Dog havde 4.300 elever på samme tidspunkt hverken en almindelig praktikpladsaftale eller en skolepraktikplads. Regeringen ønsker at skærpe uddannelsesgarantien og sikre praktikpladser, så alle har mulighed for at afslutte en erhvervsuddannelse.

Regeringen vil derudover supplere den nuværende indsats for unge ledige med en række nye initiativer:

- Partnerskabsaftaler med forsvaret og politiet, så flere unge bliver introduceret, afklaret og motiveret til at tage en uddannelse inden for forsvaret eller hos politiet.
- Brobygning til uddannelse, hvor unge tilbydes et aktivt forløb på en uddannelsesinstitution med sigte på at hjælpe den enkelte til at påbegynde og gennemføre en uddannelse.
- Udvide jobrotationsordningen, hvor ledige vikarierer for beskæftigede. Ordningen giver arbejdsgivere mulighed for at efteruddanne medarbejdere og samtidig ansætte ledige til at varetage de ansattes arbejdsopgaver.
- Styrket indsats for opkvalificering af unge faglærte og ufaglærte med særlig risiko for langtidsledighed.
- Styrke og udvikle vidempilotordningen, som giver private virksomheder mulighed for tilskud til ansættelse af højtuddannet arbejdskraft bl.a. med henblik på at få gennemført konkrete udviklingsprojekter.

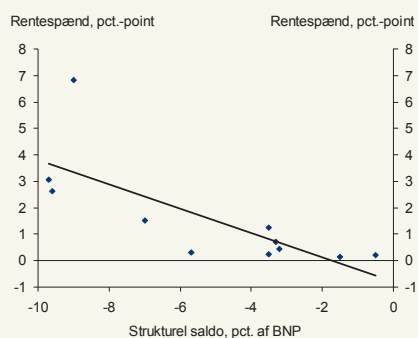
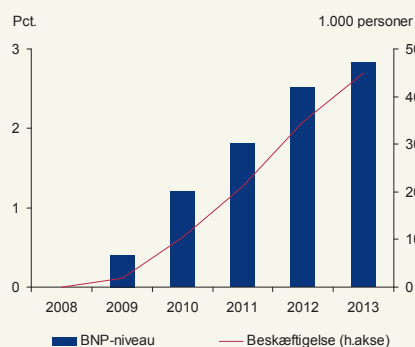
Regeringen lægger op til at drøfte ovenstående initiativer – herunder, hvordan der sikres flest mulige praktikpladser til unge – med arbejdsmarkedets parter som led i trepartsforhandlingerne.

1) Fuldtidspersoner under 30 år på dagpenge, kontanthjælp, revalidering, forrevalidering, sygedagpenge, ledighedsydelse, fleksjob og førtidspension.

Sunde offentlige finanser understøtter lave renter

Fremgangen i dansk økonomi understøttes aktuelt af meget lave renter. Lave renter har stor betydning for det private forbrug, for erhvervsinvesteringerne og for boligmarkedet. En genopretning af privat forbrug og investeringer er – sammen med en styrket eksport – en forudsætning for, at Danmark kan komme helt fri af krisen.

Sunde offentlige finanser og fortsat tillid til den økonomiske politik er afgørende for, at Danmark kan blive ved med at nyde godt af det aktuelt lave renteniveau i Euro-området. EU-lande med små underskud på den strukturelle saldo har typisk lavere rentespænd til Tyskland end lande med store underskud, *jf. figur 1.11*. Det gælder særligt i disse år, hvor usikkerheden på kapitalmarkederne er stor.

Figur 1.11**Strukturel saldo og rentespænd, eurolandene og Danmark, 2010****Figur 1.12****Virkning på BNP og beskæftigelse af renteutvikling siden 2008**

Anm.: Figur 1.11 angiver det 10-årige statsrentespænd til Tyskland og er opgjort som et gennemsnit for 2010. Figur 1.12 viser forskellen i BNP og beskæftigelse i forhold til en situation, hvor renten var på samme niveau som i 2008.

Kilde: EU-kommissionen, Reuters EcoWin og egne beregninger.

Regeringens økonomiske politik, herunder Finansloven for 2012 og aftalen om en budgetlov, skal blandt andet ses i det lys. Med budgetloven indføres udgiftslofter, som skal sikre en effektiv udgiftsstyring og dermed en ansvarlig konsolidering af de offentlige finanser, *jf. kapitel 3*. Det styrker troværdigheden om finanspolitikken og kan dermed gennem fortsat lave renter også bidrage til at understøtte vækst og jobskabelse i Danmark.

Det lave renteniveau siden 2008 har haft stor og stigende betydning for den økonomiske aktivitet og for beskæftigelsen. Faldet i renteniveauet siden 2008 indebærer isoleret set, at niveauet for BNP i 2013 er knap 3 pct. højere, og beskæftigelsen omkring 45.000 personer højere, end hvis renten var forblevet på samme niveau som i 2008, *jf. figur 1.12*.

Hurtigere ud af krisen med forbedret konkurrenceevne

Væksten og jobskabelsen i dansk økonomi er aktuelt udfordret af mange års forringelse af konkurrenceevnen. Prisen for dette kan være, at perioden med forholdsvis lav beskæftigelse bliver længere end ellers. Det er regeringens mål, at Danmark skal forbedre sin lønkonkurrenceevne over for udlandet. Hastigheden, hvormed Danmark kan bevæge sig ud af krisen, vil således blandt andet afhænge af, hvor hurtigt konkurrenceevnen forbedres.

Regeringen vil bl.a. med trepartsforhandlingerne understøtte en forbedring af konkurrenceevnen, så der hurtigst muligt kan skabes flere job i den private sektor. Trepartsforhandlingerne skal derfor både omhandle en løbende opkvalificering af virksomhedernes ansatte og en højere arbejdstid.

Samtidig vil regeringen gennemføre en socialt afbalanceret skattereform, der markant sænker skatten på arbejdsindkomst og derved understøtter en forøgelse af beskæftigelsen og ar-

bejdstiden. Derved skaber reformen grundlag for både at øge de disponible lønninger og forbedre konkurrenceevnen.

1.5 Regeringens langsigtede initiativer

Det er regeringens ambition løbende at sikre høj beskæftigelse og lav ledighed. Med en nøje tilrettelagt økonomisk politik, der afvejer hensynet til aktivt at understøtte vækst og job de kommende år med hensynet til en fortsat tillid til finanspolitikken, vil dansk økonomi gradvist bevæge sig helt ud af krisen.

Aktuelt forventes en genopretning med pæne årlige vækstrater de kommende år. Men tempoet, hvormed genopretningen finder sted, vil blandt andet afhænge af udviklingen i verdensøkonomien og i danske virksomheders konkurrenceevne.

Med den forudsatte vækst i produktion og beskæftigelse vil der ikke desto mindre i løbet af få år igen kunne komme en bremse på væksten, fordi arbejdsstyrkens andel af befolkningen falder. På lidt længere sigt er forudsætningen for fortsat vækst i beskæftigelsen således, at der sker en forøgelse af arbejdsudbuddet. Derudover afhænger det fremtidige vækstpotentiale i økonomien især af stigningen i produktiviteten.

Derfor vil regeringen i den kommende tid fremlægge en række reformer, som netop har fokus på at styrke fremgangen i velstand og offentlig velfærd i Danmark frem mod 2020 og på længere sigt, *jf. boks 1.9*.

Boks 1.9**Regeringens hovedinitiativer til at øge vækst og velfærd på længere sigt****Nye reformer, der øger arbejdsudbuddet med 60.000 personer og styrker de offentlige finanser med 14 mia. kr.**

- Trepartsaftale om øget arbejdstid og opkvalificering af arbejdsstyrken.
- Fuldt finansieret og socialt afbalanceret skattereform, der markant sænker skatten på arbejdsindkomst.
- Reform af førtidspension og fleksjobordning, jf. regeringens udspil fra februar 2012.
- Tidligere færdiggørelse af uddannelse og reform af SU.
- Reform af bl.a. integration, international rekruttering, forebyggelse og sygefravær samt kontanthjælp og aktivering mv.

Øget uddannelse, som skal muliggøre højere produktivitetsvækst

- Opkvalificering af ufaglærte og forbedret efteruddannelse som led i trepartsaftale.
- Folkeskolereform.
- 95 pct. af en ungdomsårgang skal mindst gennemføre en ungdomsuddannelse.
- 60 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse, 25 pct. skal gennemføre en lang videregående uddannelse.

Yderligere initiativer til at styrke produktiviteten

- Nedsættelse af produktivitetskommission.
- Offensiv erhvervs- og vækstpolitik, herunder nedsættelse af vækstteam.
- Konkurrenceudspil.
- Styrket adgang til vækstkapital og finansiering.
- Prioritering af forskning, udvikling og innovation.

Reformer til modernisering af den offentlige sektor, som skal muliggøre omprioritering af offentlige udgifter for mindst 5 mia. kr.

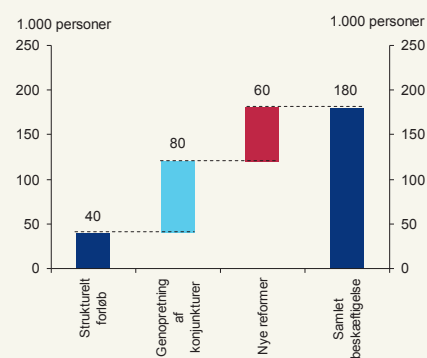
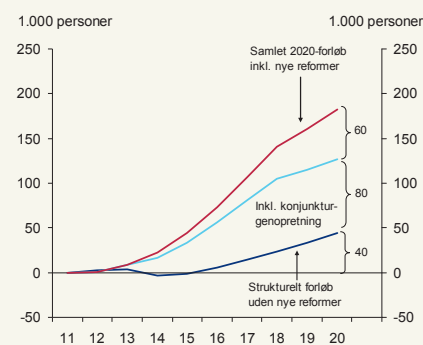
- Effekter, resultater og gensidig læring.
- Digitalisering.
- Velfærdsteknologi.
- Arbejdstids- og arbejdsforhold i det offentlige.
- Offentlig-privat samarbejde.
- Bedre regulering og målretning.
- Kapacitetsudnyttelse, økonomistyring, ledelse og bedre offentlige indkøb.

Større arbejdsindsats, flere job og lavere ledighed

I de kommende år forlader store årgange arbejdsmarkedet, og der kommer flere ældre i forhold til antallet af danskere i den arbejdsdygtige alder. Denne demografiske modvind udgør en væsentlig udfordring i forhold til at opretholde og udvikle det danske velfærdssamfund.

Regeringen vil sikre fortsat vækst og beskæftigelse frem mod 2020. Derfor er det regeringens mål at fremlægge nye, konkrete reformer, der isoleret set skal øge beskæftigelsen frem mod 2020, svarende til at ca. 60.000 flere personer er i job, jf. figur 1.13.

Sammen med en genopretning af konjunkturerne og de allerede gennemførte reformer, herunder navnlig tilbagetrækningsreformen, vil det muliggøre en samlet forøgelse af beskæftigelsen frem mod 2020, som svarer til, at omkring 180.000 flere personer er i job, jf. figur 1.14.

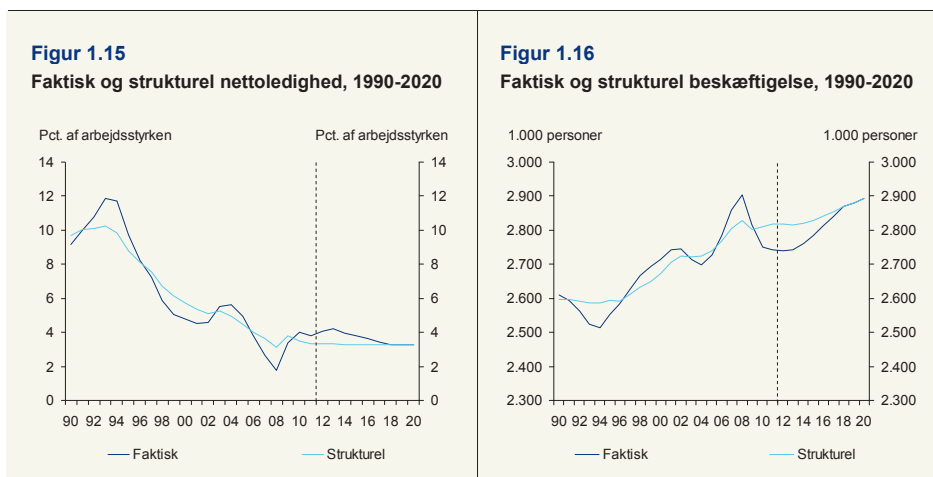
Figur 1.13**Fremgang i beskæftigelsen fra 2011 til 2020****Figur 1.14****Udvikling i beskæftigelsen hhv. med og uden nye reformer, 2011-20**

Anm.: I begge figurer dækker ”strukturelt forløb” over beskæftigelseseffekten af allerede vedtagne reformer samt af den demografiske udvikling mv. fra 2011-20. I det strukturelle forløb er endvidere indregnet en reduktion af beskæftigelsen på 10.000 personer, som skyldes målsætningen om at øge andelen, som tager en videregående uddannelse, til 60 pct. i 2020. Den samlede stigning i beskæftigelsen på 180.000 personer afspejler dels, at omkring 150.000 flere personer er i job, dels at arbejdstiden stiger svarende til indsatsen fra yderligere omkring 30.000 personer.

Kilde: Egne beregninger.

Beskæftigelsesfremgangen frem mod 2020 skal både komme fra faldende ledighed, ved at antallet af hænder på arbejdsmarkedet øges og ved højere arbejdstid for de, som allerede er på arbejdsmarkedet. Den samlede stigning i beskæftigelsen på 180.000 personer afspejler dels, at omkring 150.000 flere personer er i job, dels at arbejdstiden stiger svarende til indsatsen fra yderligere omkring 30.000 personer.

Den aktuelle ledighed ligger på grund af den økonomiske krise over det såkaldte strukturelle niveau for ledigheden, jf. figur 1.15. Den strukturelle ledighed er imidlertid markant lavere end tidligere. Arbejdsmarkedsreformerne siden midten af 1990’erne har således bidraget til, at ledigheden i 2011 kun er omkring en tredjedel af, hvad den var i 1993. Mulighederne for at nedbringe ledigheden yderligere gennem nye reformer er derfor også væsentligt mere begrænsede end tidligere.



Kilde: Egne beregninger.

Højere produktivitetsvækst gennem øget uddannelse mv.

Højere vækst og velstand kan opnås både ved at øge arbejdsindsatsen og ved at øge den værdi, som skabes ved arbejdsindsatsen, dvs. produktiviteten. Siden midten af 1990'erne har produktivitetsvæksten i Danmark som nævnt været meget svag. Hvis denne udvikling fortsætter, vil det sætte meget snævre grænser for både fremgangen i den private velstand og udbygningen af den offentlige velfærd.

Højere produktivitet betyder, at den samlede velstand i økonomien bliver større for en given arbejdsindsats. Det giver både plads til mere privat forbrug og til forbedringer af den offentlige service¹. Derfor er det også afgørende, at vi bliver mere effektive og skaber mere værdi, når vi arbejder.

Her er uddannelse og opkvalificering et kerneområde. Der er behov for at investere mere i uddannelse, hvis Danmark også i fremtiden skal være blandt de mest velstående lande. Regeringen ønsker derfor at sikre et kompetenceløft over hele linjen: Fra ikke-faglært til faglært og fra ungdomsuddannelse til videregående uddannelse.

Det er nødvendigt med en styrket indsats, som skal sikre, at vi kan nå målet om, at 95 pct. af en ungdomsårgang mindst gennemfører en ungdomsuddannelse. Samtidig er det regeringens mål, at mindst 60 pct. gennemfører en videregående uddannelse, og at 25 pct. gennemfører en lang videregående uddannelse i 2020. For dem, der allerede er på arbejdsmarkedet, skal målretning og bedre udnyttelse af efteruddannelse sikre kompetenceløft gennem hele arbejdslivet.

¹ Højere produktivitetsvækst styrker som udgangspunkt ikke de offentlige finanser, men giver mulighed for en øget kvalitet/værdi af det offentlige forbrug, jf. kapitel 2.

At øge uddannelsesniveaue er generelt en god investering for samfundet. Men investeringerne i et uddannelsesløft vil isoleret set indebære en svækkelse af de offentlige finanser frem mod 2020, *jf. boks 1.10.*

Boks 1.10**Virkninger på offentlige finanser i 2020 af indfrielse af uddannelsesmålsætninger**

I tidligere økonomiske fremskrivninger har det været forudsat, at 95 pct. af en ungdomsårgang mindst skulle gennemføre en ungdomsuddannelse, og at 50 pct. af en ungdomsårgang ville gennemføre en videregående uddannelse fra 2015 og frem, svarende til uddannelsesmålsætningerne i Globaliseringsaftalen fra 2006. Disse forudsætninger var således også indregnet i den sidste regerings plan "To streger under facit".

Det forudsættes uændret, at 95 pct. af en ungdomsårgang mindst skal gennemføre en ungdomsuddannelse fra 2015.

Men med den nuværende uddannelsesadfærd ventes 54 pct. af en ungdomsårgang at gennemføre en videregående uddannelse i 2020. Denne øgede uddannelsesstilbøjelighed, som er indregnet i det ny økonomiske basisforløb, *jf. kapitel 3*, indebærer isoleret set, at de offentlige finanser svækkes med ca. 1½ mia. kr. i 2020 som følge af øgede udgifter til SU og lavere skatteindtægter, fordi arbejdsudbuddet reduceres for de personer, der er under uddannelse. Hertil kommer øgede driftsudgifter i uddannelsessektoren i forbindelse med forøgelsen af uddannelsesomfanget.

Indfrielse af regeringens skærpede målsætning om, at 60 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse, vil isoleret set indebære, at de offentlige finanser svækkes med yderligere ca. 2 mia. kr. frem mod 2020 som følge af øgede udgifter til SU og lavere skatteindtægter. Det afspejler virkningen på de offentlige finanser i 2020 af, at andelen med en videregående uddannelse øges fra 54 til 60 pct. Hertil kommer øgede driftsudgifter i uddannelsessektoren.

Det bemærkes, at der også er positive bruttoeffekter på arbejdsudbuddet af et øget uddannelsesniveau, men den effekt gør sig først gældende med en vis forsinkelse og har ingen væsentlig betydning for de offentlige finanser i 2020.

Kilde: Egne beregninger.

Med henblik på at fremme produktiviteten har regeringen desuden nedsat en produktivitetskommission, som skal komme med konkrete bud på, hvordan vi øger produktiviteten i både den private og den offentlige sektor.

Regeringen har herudover iværksat en offensiv erhvervs- og vækstpolitik, der sigter på at styrke de generelle rammevilkår for virksomhederne og samtidig sætter fokus på vækstvilkårene på områder, hvor dansk erhvervsliv har særlige styrker og potentialer. Som led i dette arbejde har regeringen nedsat en række vækstteam, der skal komme med konkrete anbefalinger. Regeringen sætter i den forbindelse fokus på, at Danmark skal styrkes som produktionsland. Målet med den offensive erhvervs- og vækstpolitik er at styrke produktivitet, væksten og virksomhedernes evne og mulighed for at skabe job med høj værditilvækst.

Regeringen vil endvidere i løbet af 2012 fremlægge et konkurrencepolitisk udspil, der skal fremme produktivitet og innovation. Regeringen vil ydermere fremlægge en innovations-

strategi, der skal fastlægge en ny ramme for innovationspolitikken i Danmark og sikre en bedre kobling mellem offentlige investeringer i forskning, innovation samt uddannelse og vækst i dansk erhvervsliv.

Regeringens reformer finansierer vækst og velfærd

Sigtet med regeringens reformer, som frem mod 2020 skal øge arbejdsudbuddet svarende til 60.000 personer i job, er både at skabe øget beskæftigelse og vækst og samtidig skabe et øget årligt råderum i finanspolitikken på i alt 14 mia. kr. i 2020:

- **Skattereform.** Regeringen vil fremlægge et udspil til en fuldt finansieret skattereform med en rimelig social balance, der markant sænker skatten på arbejdsindkomst. Reformen skal varigt styrke de offentlige finanser med 3 mia. kr. årligt.
- **Reform af førtidspension og fleksjob.** Regeringen har i februar 2012 fremlagt et udspil til en reform af førtidspensions- og fleksjobordningen, der sigter på at mindske antallet af mennesker på overførselsindkomst, og som i 2020 kan styrke de offentlige finanser med ca. 2 mia. kr. årligt.
- **Tidligere færdiggørelse af uddannelser.** Regeringen vil yderligere fremlægge forslag om reformer med sigte på, at unge skal færdiggøre deres uddannelse tidligere, og som samlet skal forbedre de offentlige finanser i 2020 med 2 mia. kr. årligt.
- **Øvrige reformer.** Regeringen vil endvidere fremlægge reformer, som blandt andet skal sikre bedre integration på arbejdsmarkedet af indvandrere og efterkommere, styrke international rekruttering, styrke forebyggelse og reducere sygefraværet samt skaffe flere kontanthjælpsmodtagere i job. Disse reformer skal samlet styrke de offentlige finanser i 2020 med 3 mia. kr. årligt.
- **Trepartsforhandlinger.** Regeringen vil indlede trepartsforhandlinger med arbejdsmarkedets parter med henblik på en aftale, der kan øge arbejdsudbuddet og dermed forbedre de offentlige finanser i 2020 med 4 mia. kr. årligt.

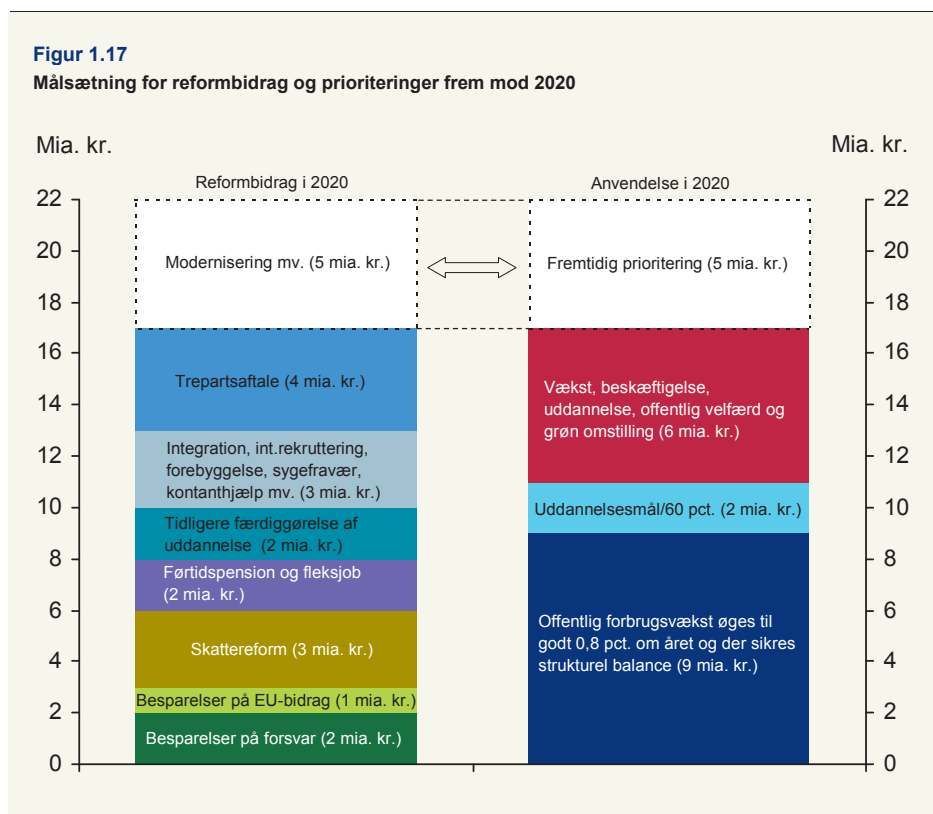
Ud over råderummet fra reformer på 14 mia. kr. vil regeringen spare 2 mia. kr. på forsvarrets område fra 2015 og fremefter gennem effektiviseringer og bedre ressourceudnyttelse. Derudover vil regeringen sikre en reduktion af Danmarks betaling til EU på 1 mia. kr. om året fra 2014 og fremefter, på linje med den rabat andre lande med store bidrag til EU får.

Det øgede årlige råderum fra reformer på 14 mia. kr. vil sammen med besparelsen på forsvaret på 2 mia. kr. og rabatten på Danmarks EU-bidrag på 1 mia. kr. frem mod 2020 blive disponeret til følgende prioriterede formål:

- De første 9 mia. kr. skal muliggøre, at det offentlige forbrug kan vokse med godt 0,8 pct. om året (inkl. besparelsen på forsvaret, der isoleret set reducerer det offentlige forbrug), samtidig med at der bliver strukturel balance på de offentlige finanser i 2020,
- 2 mia. kr. skal muliggøre, at regeringens ambitiøse uddannelsesmålsætninger kan realiseres, og

- 6 mia. kr. skal muliggøre yderligere initiativer til fremme af vækst og beskæftigelse, herunder til at sikre tilstrækkelig kapacitet i uddannelsessektoren, forbedringer af den offentlige velfærd og bidrage til en grøn omstilling mv.

Regeringen vil derudover gennemføre en modernisering af den offentlige sektor, som vil muliggøre omprioritering af offentlige udgifter for mindst 5 mia. kr., *jf. figur 1.17*.



Anm.: Besparelsen på forsåret på 2 mia. kr. forudsættes at medgå til at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020 og reducerer isoleret set samtidig det offentlige forbrug med 2 mia. kr. Den forudsatte offentlige forbrugsvækst på 0,8 pct. om året fra 2014 til 2020 modsvarer således en forøgelse af den offentlige forbrugsramme i 2020 på 7 mia. kr. (9 mia. kr. – 2 mia. kr.) set i forhold til et basisforløb uden nye reformer, hvor strukturel balance i 2020 sikres alene gennem lavere vækst i det offentlige forbrug.

Kilde: Egne beregninger.

Højere forbrugsramme og balance på offentlige finanser i 2020

Hvis der ikke gennemføres nye reformer, vil det offentlige forbrug kun kunne vokse med 0,6 pct. om året i perioden 2014-20 – idet der skal være strukturel balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2020, *jf. boks 1.11*. Det vurderes ikke at være tilstrækkeligt til at sikre finansieringen af offentlig service til flere ældre borgere, styrket uddannelsesindsats, forbedrede sundhedsydelser mv. i de kommende år.

Regeringens fokus vil derfor være at gennemføre reformer, der som det første skal muliggøre en udvidelse af denne snævre ramme med 7 mia. kr. frem mod 2020 for at sikre en tidssvarende offentlig service. Med regeringens ambitiøse reformdagsorden vil der dermed blive plads til en gennemsnitlig årlig vækst i det offentlige forbrug på godt 0,8 pct. i perioden 2014-20, samtidig med at der sikres strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.

Boks 1.11

Udfordringen for de offentlige finanser frem mod 2020

I den nyeste makroøkonomiske fremskrivning er der – uden nye reformer og med en offentlig forbrugsvækst på godt 0,8 pct. om året – udsigt til et strukturelt underskud på de offentlige finanser på 7 mia. kr. i 2020 (svarende til 0,4 pct. af BNP). Heri er indregnet en besparelse på forsvarrets område, som isoleret set reducerer både det offentlige forbrug og det strukturelle underskud i 2020 med 2 mia. kr.

I den fremskrivning, der lå til grund for den sidste regerings plan "To streger under facit", var der – ligeledes med en offentlig forbrugsvækst på godt 0,8 pct. om året – strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Heri var også indregnet en besparelse på forsvarret på 2 mia. kr.

Den ekstra udfordring på 7 mia. kr. afspejler primært følgende forhold:

- For det første indgik i "To streger under facit" en række reformer, som ikke er blevet udmøntet. Det drejer sig om tiltag vedr. SU, fleksjob og optjeningsprincipper mv., som ikke er besluttet i Folketinget. Desuden er den forudsatte EU-rabat på 1 mia. kr. ikke besluttet i EU på nuværende tidspunkt. Disse forhold forklarer tilsammen ca. 3½ mia. kr. af forskellen.
- For det andet indebærer svækkede konjunkturer og større offentlig nettogæld en forøgelse af udfordringen for de offentlige finanser – i form af øgede renteudgifter (netto) – på knap 2 mia. kr. i 2020.
- For det tredje betyder udviklingen i studieadfærden, at 54 pct. af en ungdomsårgang nu ventes at gennemføre en videregående uddannelse i 2020, *jf. boks 1.10*. I "To streger under facit" var det forudsat, at 50 pct. ville gennemføre en videregående uddannelse (svarende uddannelsesmålsætningen fra Globaliseringsaftalen). Ændringen svækker isoleret set de offentlige finanser med ca. 1½ mia. kr. i 2020.

Ændringerne betyder, at hvis der ikke gennemføres nye reformer, vil det offentlige forbrug kun kunne vokse med 0,6 pct. om året i perioden 2014-20, hvis der skal sikres strukturel balance på den offentlige saldo i 2020.

Afskaffelsen af kontanthjælpsloftet og starthjælpen mv. samt forøgelsen af skatter og afgifter i forbindelse med aftalen om Finansloven for 2012 fører – sammen med afgiftsstigningerne i forbindelse med energiaftalen – isoleret set til en reduktion af arbejdsudbuddet med ca. 5.000 personer og dermed en svækkelse af den strukturelle saldo med omkring 1 mia. kr. i 2020. En række andre elementer i finanslovsaftalen bidrager imidlertid til at styrke saldoen. Derudover er der en række andre forhold, herunder befolkningsprognosen, skøn for Nordsø-indtægter og registreringsafgift, udgifter til folkepension mv., som isoleret set indebærer mindre ændringer i fremskrivningen. Samlet set er de ovennævnte forhold omtrent neutrale for de offentlige finanser i 2020 set i forhold til den fremskrivning, der lå til grund for "To streger under facit", *jf. Bilag III*.

Kilde: Egne beregninger.

En forøgelse af det årlige offentlige forbrug med 7 mia. kr. gør en væsentlig forskel i forhold til det offentliges muligheder for at levere service til borgerne, *jf. eksempler i boks 1.12*.

Boks 1.12**Hvad kan man få for én mia. kr. til offentligt forbrug?**

Betydningen af ekstra ressourcer til offentligt forbrug kan anskueliggøres med en simpel beregning af, hvor meget man faktisk kan få for pengene i form af offentlige kerneopgaver. En ekstra bevilling til offentligt forbrug på én mia. kr. vil som eksempel kunne dække den årlige udgift til:

- Enten 14.400 folkeskoleelever,
- eller 8.900 erhvervsskoleelever,
- eller 14.300 hofteoperationer (kunstig hofte),
- eller 115.700 operationer for grå stær (med anæstesi),
- eller 2.600 social- og sundhedsassistenter.

Anm.: I beregningerne er anvendt følgende årlige enhedspriser: Cirka 69.300 kr. pr. folkeskoleelev, 112.000 kr. pr. erhvervsskoleelev, 70.100 kr. pr. hofteoperation, 8.645 kr. pr. operation for grå stær og 384.000 kr. pr. SOSU-assistent.

Kilde: Egne beregninger.

Set i et historisk lys udgør en årlig vækst på godt 0,8 pct. fortsat en snæver ramme for det offentlige forbrug. Men det er regeringens vurdering, at en udgiftsramme af denne størrelsesorden – sammen med en skarp prioritering og effektivisering – vil kunne sikre en offentlig velfærd, der kan følge med den almindelige velstandsfremgang. Dvs. en offentlig velfærd, hvor der blandt andet vil være råd til:

- at indføre nye behandlingsmetoder og indkøbe ny teknologi på sundhedsområdet,
- at investere mere i uddannelse, herunder voksen- og efteruddannelse og ungdomsuddannelse,
- løbende at øge investeringerne i forskning med det sigte, at det offentlige fortsat skal anvende mindst 1 procent af BNP til forskning, og
- at de langt flere ældre danskere, der bliver i årene fremover, kan få en ordentlig behandling og pleje.

Det er under alle omstændigheder afgørende, at der inden for rammen for det offentlige forbrug løbende foretages en skarp prioritering af udgiftsbehovene for at sikre bedst mulig udnyttelse af ressourcerne. Samtidig med reformerne, der øger det økonomiske råderum, vil regeringen således frem mod 2020 frigøre mindst 5 mia. kr. gennem modernisering af den offentlige sektor:

- **Fokus på effekter, resultater og gensidig læring.** Regeringen vil sætte fokus på at øge den eksisterende viden om effekter og resultater. Det vil gøre det lettere for offentlige ledere og medarbejdere at prioritere og anvende de eksisterende ressourcer og skabe grundlag for gensidig læring mellem stat, kommuner, regioner og offentlige institutioner.
- **Digitalisering.** Regeringen har igangsat en ambitiøs indsats for at fremme digitaliseringen af den offentlige sektor. Digitalisering kan frigøre administrative midler og reducere

antallet af tunge, rutineprægede opgaver for medarbejderne, samtidig med at borgere og virksomheder modtager en mere fleksibel og effektiv service.

- **Brug af velfærdsteknologi.** Regeringen vil modernisere og nytænke serviceproduktionen i den offentlige sektor gennem øget brug af velfærdsteknologi. Det skal medføre, at arbejdsgange effektiviseres, borgerne gøres mere selvhjulpne, arbejdsmiljøet for de offentlige ansatte forbedres, og kvaliteten af den offentlige service forbedres.
- **Arbejdstids- og arbejdsforhold i det offentlige.** Regeringen vil se på anvendelsen af de offentlige personaleressourcer med henblik på at sikre, at kvaliteten i den offentlige opgaveløsning kan fastholdes.
- **Offentlig-privat samarbejde.** Øget samarbejde med private aktører kan medvirke til at udfordre, nytænke og effektivisere den offentlige opgaveløsning. Regeringen vil bl.a. gennem bedre rammevilkår understøtte, at den offentlige sektor bliver bedre til at drage fordel af de private virksomheders styrker og kompetencer.
- **Bedre regulering og målretning.** Regeringen vil anlægge en ambitiøs tilgang, hvor opgaver og regler, der tager tid fra de offentlige kerneopgaver, afskaffes, og hvor der gennem afbureaukratisering af detail- og proceskrav sættes fokus på resultater. Samtidig skal den offentlige opgaveløsning målrettes, så den gør størst gavn.
- **Styrket fokus på kapacitetsudnyttelse, økonomistyring, ledelse og bedre offentlige indkøb.** Regeringen vil øge de offentlige institutioners fokus på bedre kapacitetsudnyttelse og omkostningsbevidsthed. Det skal blandt andet ske ved at styrke økonomistyringen og sætte fokus på god ledelse i hele den offentlige sektor.

Moderniseringsinitiativerne vil medvirke til at effektivisere og forbedre den offentlige opgaveløsning og samtidig muliggøre en omprioritering af offentlige udgifter mellem områder og sektorer. Herved kan der frigøres yderligere midler til at forbedre den offentlige service på højt prioriterede områder som fx sundheds- og uddannelsesområdet, *jf. kapitel 4*.

Regeringen vil gå frem efter et forsigtighedsprincip, hvor højere udgifter – konkret udmøntet i de ny udgiftslofter – først kan disponeres, når der i fundet flertal i Folketinget for de reformer, der skal finansiere udgifterne, *jf. boks 1.13*.

Boks 1.13**Budgetlov, udgiftslofter og reformer**

Regeringen indgik i marts 2012 en bred politisk aftale om vedtagelse af en **budgetlov** for Danmark. Et af de centrale omdrejningspunkter i budgetloven er, at der skal fastsættes en øvre grænse for udgifterne i henholdsvis stat, kommuner og regioner. Der indføres således tre såkaldte **udgiftslofter**, som sætter bindende rammer for udgifterne. Udgiftslofterne skal vedtages af Folketinget og skal løbende gælde 4 år frem. De første udgiftslofter – der dækker perioden 2014-17 – skal fastlægges i foråret 2013.

Udgiftslofterne skal fastsættes med afsæt i en fremskrivning af dansk økonomi, hvor det overordnede mål er, at der skal være strukturel balance på den offentlige saldo i 2020, og hvor den strukturelle saldo højst må udvise et underskud på ½ pct. af BNP i årene 2014-20, jf. den reviderede Stabilitets- og Vækstpagt samt Finanspagten.

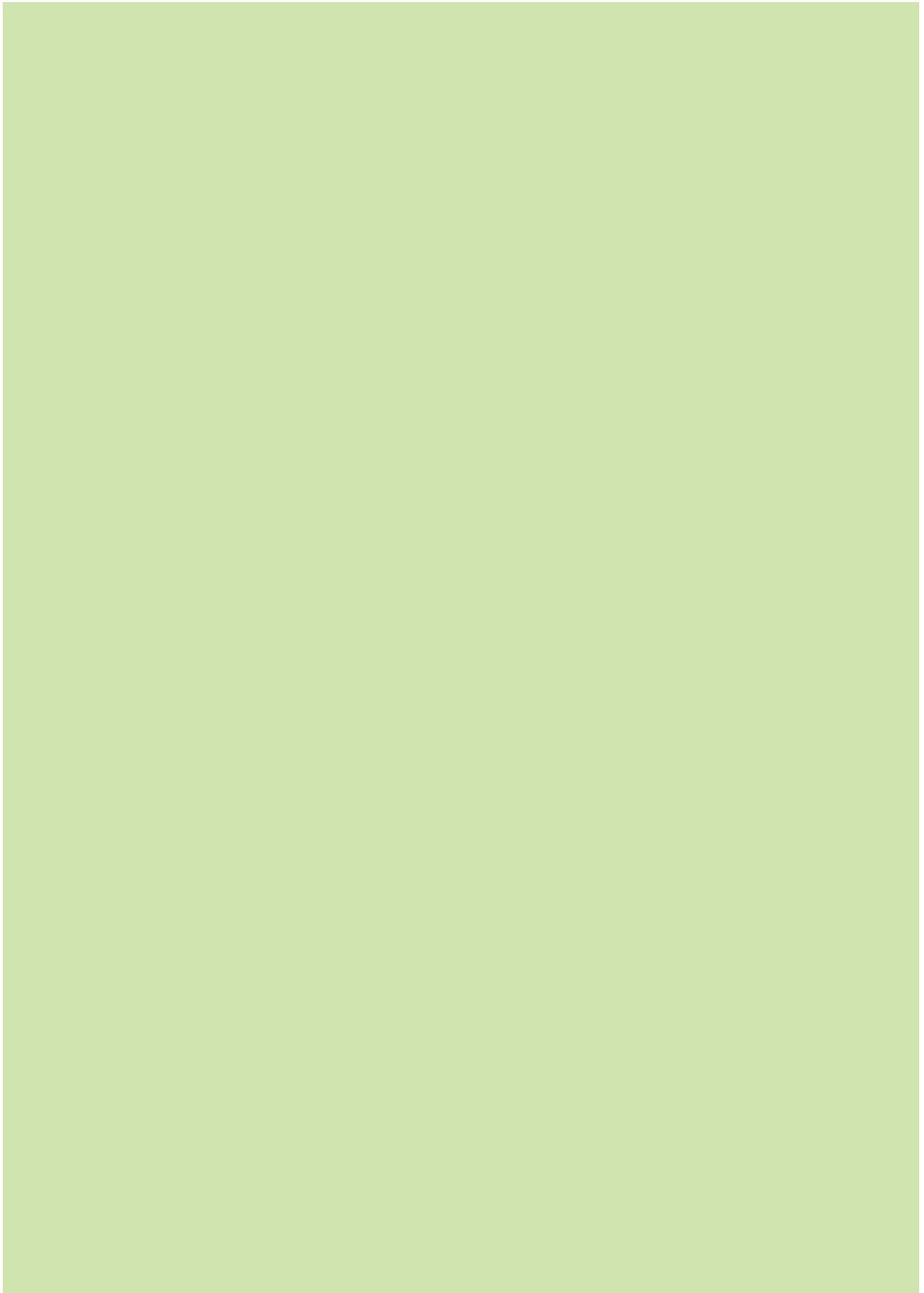
I den fremskrivning af økonomien, som skal udgøre grundlaget for fastsættelsen af de konkrete udgiftslofter, er det – jf. regeringens **forsigtighedsprincip** – udelukkende muligt at indregne virkningen af de reformer mv., der er fundet flertal for i Folketinget. Derfor skal der i den kommende tid aftales konkrete reformer, som kan bidrage til det nødvendige råderum i udgiftspolitikken.

Hvis den offentlige økonomi i praksis udvikler sig, så Danmark ikke opfylder balancekravet i Finanspagten om, at Danmark højst må have et underskud på den strukturelle saldo på ½ pct. af BNP, skal der ske en justering af den økonomiske politik, herunder evt. en stramning af udgiftslofterne, som bringer den strukturelle saldo tilbage på sporet, jf. også kapitel 3.

Yderligere initiativer til fremme af vækst, beskæftigelse, uddannelse, offentlig velfærd og grøn omstilling mv.

Når der er skaffet råderum til den prioriterede forøgelse af den offentlige forbrugsramme og til finansieringen af de skærpede uddannelsesmålsætninger, lægger regeringen op til at prioritere yderligere 6 mia. kr. til initiativer, som skal styrke vækst og beskæftigelse, herunder til at sikre tilstrækkelig kapacitet i uddannelsessektoren, forbedre den offentlige velfærd og bidrage til grøn omstilling, jf. figur 1.17.

Initiativerne er endnu ikke fastlagt, men vil være til forhandling. Prioriteringen af de yderligere initiativer vil ske efter det nævnte forsigtighedsprincip, idet udgifterne først disponeres, når der er fundet flertal for de reformer, som skal sikre finansieringen.



2. Vækst, job og velfærd

2.1 Beskæftigelse og befolkningsudvikling

Økonomisk fremgang er en forudsætning for at kunne sikre de kommende generationer gode jobmuligheder og høj velstand målt med en international målestok. Men vækst er også en forudsætning for, at vi kan opretholde og videreudvikle vores velfærdssamfund på et solidt grundlag.

De seneste 40 år er velstanden pr. indbygger vokset med 1½ pct. om året i gennemsnit. Det har betydet, at hver enkelt danskers købekraft i dag er mere end dobbelt så stor som i 1970. Væksten har således stor betydning for vores muligheder for at finansiere både privat og offentligt forbrug – og dermed muligheden for at drage omsorg for samfundets svageste.

Selv en mindre nedgang i den økonomiske vækst vil på sigt omsætte sig i mærkbart lavere forbrugsmuligheder. Hvis væksten siden 1970 havde været blot 0,3 pct.-point lavere om året, så ville vores købekraft fx have været ca. 11 pct. lavere, end den rent faktisk er i dag. Det svarer til købekraften for mere end 10 år siden.

Danmark skal udnytte, at den internationale økonomi kommer i gang igen til at øge vores vækst. Vi skal forbedre vores konkurrenceevne, så vi kan få en større del af fremgangen i den internationale efterspørgsel. Vi skal understøtte, at jobvæksten bliver varig ved at gennemføre reformer, der øger arbejdsstyrken og forbedrer kvalifikationer, i takt med at beskæftigelsen stiger. Samtidig skal vi øge produktiviteten både i den private og den offentlige sektor.

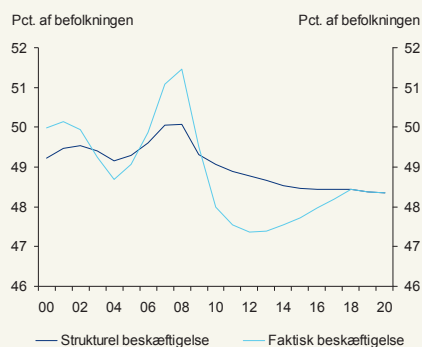
Men det kommer ikke af sig selv. På en række områder er vi nødt til at yde mere, end vi har været vant til. Det skyldes blandt andet, at der fremover vil være en tendens til lavere arbejdsudbud på grund af befolkningsudviklingen med flere ældre. De store generationer af ældre, der forlader arbejdsmarkedet i den kommende årrække, afløses af mindre generationer af unge. Befolkningsudviklingen giver derfor ikke af sig selv et bidrag til at holde væksten oppe. Selv efter gennemførelsen af tilbagetrækningsreformen vil den andel af befolkningen, der er aktiv på arbejdsmarkedet, være lavere frem mod 2020, end den har været gennem det seneste årti.

En høj grad af beskæftigelse er en grundforudsætning for finansieringen af vores velfærdssamfund. De beskæftigede finansierer – via deres skattebetalinger – offentlige udgifter til unge og gamle. Og det gør de naturligvis i forventning om, at fremtidige generationer ligeledes vil bidrage til finansieringen af offentlige udgifter, når de selv bliver ældre.

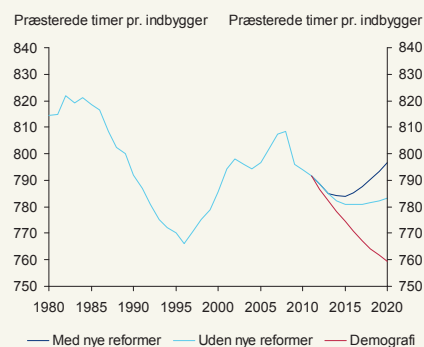
De kommende mange års stigning i den andel af befolkningen, som er trukket tilbage fra arbejdsmarkedet, udgør et betydelig pres på den offentlige velfærd. Det er derfor en vigtig balancegang at øge tilskyndelsen til høj beskæftigelse og samtidig opretholde sikring af tryghed for alle.

Siden 2008 har den strukturelle beskæftigelse¹ udgjort en faldende andel af befolkningen. Faldet forventes at fortsætte frem til 2015, hvorefter tilbagetrækningsreformen bidrager til en tilnærmelsesvis stabilisering af beskæftigelsesandelen. Stigningen i efterløns- og folkepensionsalderen frem mod 2020 er imidlertid ikke tilstrækkelig til at genoprette den samme (strukturelle) beskæftigelsesandel, som vi har i dag, *jf. figur 2.1*.

Figur 2.1
Faktisk og strukturel beskæftigelse som andel af befolkningen – uden nye reformer, 2000-20



Figur 2.2
Samlet antal præsterede arbejdstimer pr. indbygger (strukturelt), 1980-2020



Anm.: Den strukturelle beskæftigelse er et beregnet niveau for beskæftigelsen i en normal konjunktursituation opgjort inkl. allerede besluttede tiltag, herunder tilbagetrækningsreformen. Tallene i figur 2.1 angiver understøttet beskæftigelse.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Isoleret set indebærer befolkningsudviklingen, at antallet af arbejdstimer pr. dansker reduceres med 4 pct. fra 2011 til 2020. Tilbagetrækningsreformen og dagpengereformen mv. trækker i modsat retning, hvorved det forventede antal præsterede arbejdstimer pr. indbygger stabiliseres frem mod 2020. Men det sker på et niveau, der er lavere end i dag, og som også er lavt i historisk perspektiv, *jf. figur 2.2*. Uden nye reformer er det derfor vanskeligt at finansiere selv begrænsede forbedringer i den offentlige service.

Regeringens mål er at styrke både den private velstand og den offentlige velfærd. Det skal ske gennem reformer og en trepartsaftale med arbejdsmarkedets parter, som forøger det

¹ Dvs. beskæftigelsen renset for konjunkturudsving.

præsterede antal arbejdstimer. Men det skal ske i form af en mere varig – og dermed holdbar – stigning i beskæftigelsen, så vi undgår en ny skadelig overophedning af økonomien.

Reformerne og trepartsaftalen med arbejdsmarkedets parter skal både bidrage til at øge den samlede vækst og velstand og til at gøre finansieringen af velfærdssamfundet mere robust, så den offentlige velfærd kan videreudvikles.

2.2 Vækststudfordringerne

En af fremtidens hovedudfordringer bliver at sikre en høj økonomisk vækst, som kommer alle til gode. På den måde får alle mulighed for at opnå en højere velstand og en tryggere velfærd. Der er grundlæggende tre kilder, som kan bidrage til høj økonomisk vækst:

- Flere i job.
- Øget arbejdstid.
- Styrket produktivitet og øget værdiskabelse.

Velstanden afhænger blandt andet af, hvor mange der har et job, og hvor mange timer den enkelte arbejder. Et højt og effektivt arbejdsudbud er en vigtig faktor, hvis Danmark skal fastholde sin position som et af verdens rigeste lande. Og et større arbejdsudbud vil bidrage til at øge den økonomiske vækst.

Det samlede arbejdsudbud i Danmark – målt ved antal arbejdstimer pr. indbygger – lå på en 21. plads blandt OECD-landene i 2010, *jf. figur 2.3*. Den lave placering afspejler en høj erhvervsfrekvens (deltagelse på arbejdsmarkedet), mens en lav arbejdstid trækker det samlede niveau for arbejdsudbuddet ned.

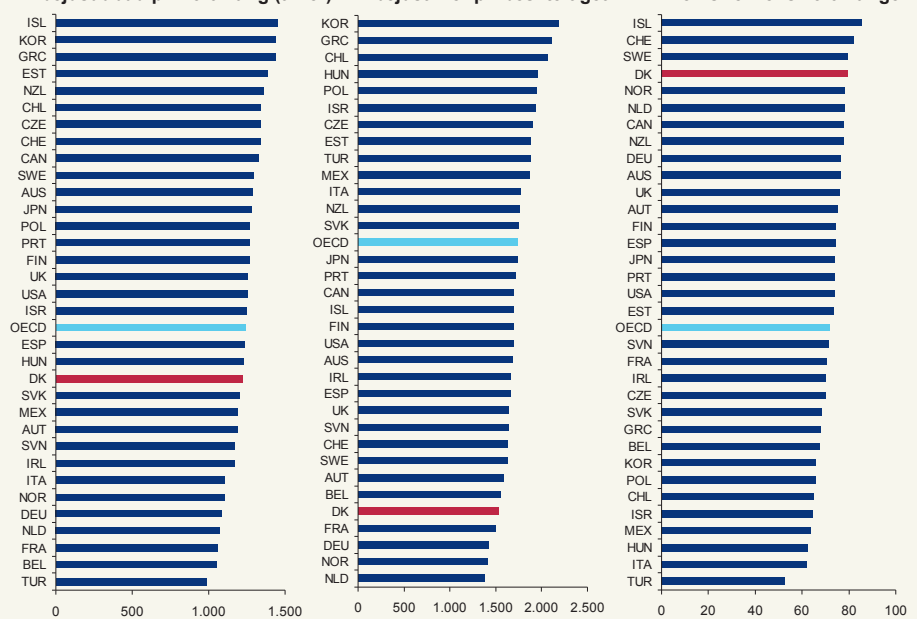
Selvom erhvervsfrekvensen er høj i Danmark, når man sammenligner internationalt – blandt andet som følge af mange kvinder på arbejdsmarkedet – er der stadig store grupper, der står uden for arbejdsmarkedet. Disse ressourcer kan udnyttes bedre både til fordel for den enkelte – i form af større velstand og social inklusion – og til gavn for samfundsøkonomien som helhed.

Samtidig er det tydeligt, at den lave danske arbejdstid indebærer et betydeligt vækspotentiale. Den gennemsnitlige arbejdstid i OECD-området ligger således 12½ pct. over det danske niveau, mens svenskernes gennemsnitlige arbejdstid er 5½ pct. længere end vores.

Figur 2.3

Arbejdsudbud i 2010

Arbejdsudbud pr. 15-64-årig (timer) = Arbejdstimer pr. beskæftiget × Erhvervsfrekvens 15-64-årige

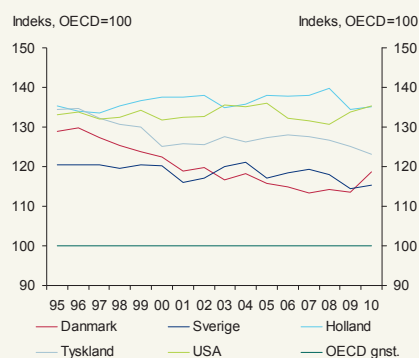


Anm.: Ekskl. Luxembourg.

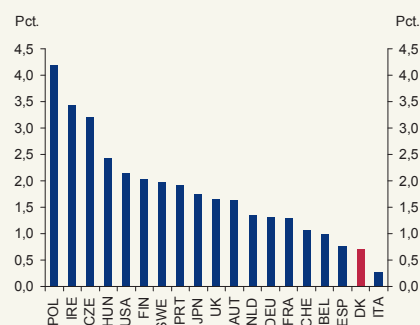
Kilde: Konkurrencevneredegørelse 2011.

Sammenlignet med andre europæiske lande har produktivitetsvæksten i Danmark været meget svag gennem de seneste 15 år, jf. figur 2.4 og figur 2.5. Derfor er det afgørende, at produktivitetsvæksten styrkes fremadrettet. I den forbindelse har regeringen blandt andet nedsat en produktivitetskommission, som skal kortlægge årsagerne til den lave danske produktivitetsvækst og komme med anbefalinger til konkrete tiltag, der kan styrke produktiviteten fremover. Regeringen har desuden iværksat en offensiv erhvervs- og vækstpolitik.

Figur 2.4
Produktivetsniveau, 1995-2010



Figur 2.5
Gennemsnitlig årlig produktivetsvækst 1995-2010



Anm.: I figur 2.4 er produktivitet beregnet som købekraftskorrigeret BNP pr. arbejdstime i løbende priser. Gennemsnittet for OECD er uvejlet. Luxembourg er udeladt. I figur 2.5 er produktiviteten målt som reall BNP pr. arbejdstime i national valuta.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Selv om produktivetsvæksten har været lav, har velstandsfremgangen i Danmark nogenlunde fulgt tempoet i sammenlignelige lande. Forbedringer i det såkaldte bytteforhold har bidraget hertil, idet priserne på de varer, som Danmark eksporterer, er steget mere end priserne på vores import. Vi har derfor kunnet købe flere varer i udlandet uden at skulle eksportere mere. Det kan imidlertid være sværere at fastholde bytteforholdsgevinster end produktivetsgevinster.

Hvis den svage danske produktivetsvækst fortsætter, og bytteforholdet ikke forbedres yderligere, vil det trække i retning af lav velstandsfremgang i årene fremover og begrænse mulighederne for at udbygge velfærd. Det gælder også, selvom tilbagetrækningsreformen mv. trækker i den modsatte retning. Uden nye reformer, der fx løfter arbejdskraftens kvalifikationer og produktivitet, risikerer velstandsfremgangen i Danmark at blive blandt de laveste i Europa.

I et risikoscenario uden nye reformer, hvor produktivetsvæksten (renset for konjunkturer) fastholdes på det samme lave niveau på 0,6 pct. om året som i perioden 2003-11, risikerer velstandsfremgangen således kun at nå op på 1,0 pct. om året frem mod 2020, *jf. den sidste søjle i tabel 2.1.*

Tabel 2.1**Årlig velstandsfremgang – historisk og forudsat – uden nye reformer**

	1981-90	1991-2013	2003-11	2014-20	2014-20 (risiko)
Pct.					
1. Vækst fra produktivitet	2,7	1,2	0,6	1,2	0,6
2. Vækst fra arbejdsudbud inkl. vedtagne reformer	-0,8	0,4	0,2	0,5	0,5
3. Vækst i alt = (1+2)	1,9	1,6	0,8	1,7	1,0

Anm.: Tallene er beregnet ud fra det strukturelle – dvs. konjunkturrensede – BNP. Den forudsatte konjunkturgenopretning efter den økonomiske krise indeholder et selvstændigt positivt vækstbidrag. Det betyder, at væksten i faktisk BNP i perioden 2014-20 overstiger væksten i strukturelt BNP.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er lagt til grund, at produktivitetsvæksten frem mod 2020 kommer op på 1,2 pct., dvs. omtrent samme niveau som i perioden 1991-2013. Dermed kan den samlede strukturelle vækst, inklusive virkningerne af tilbagetrækningsreformen mv., nå op på 1,7 pct. om året i perioden 2014-20, *jf. den næstsidste søjle i tabel 2.1.*

2.3 Vækstpotentiallet øges med reformer

For at øge den danske økonomis vækstmuligheder er der brug for at gennemføre reformer. Regeringen har derfor lagt op til en bred og ambitiøs reformdagsorden med fokus på initiativer på en lang række områder, hvor der kan skabes vækst gennem flere i job, højere arbejdstid og forøget produktivitetsvækst, *jf. boks 2.1.*

Boks 2.1**Mål og midler til øget vækst**

	Flere i job	Øget arbejdstid	Produktivitet og værdiskabelse
Arbejdsmarked			
Reform af førtidspension og fleksjobordning	X		
Reform af kontanthjælp, aktivering, integration mv.	X		
Længere aftalt arbejdstid		X	
Uddannelse og forskning			
Højere uddannelsesniveau		X	X
Tidligere færdiggørelse af uddannelse	X		X
Private investeringer i forskning og udvikling			X
Skat			
Øget gevinst ved at få et job	X		
Lavere skat på den sidste tjente krone		X	
Vilkår for erhvervslivet			
Øget konkurrence	X		X
Erhvervs- og vækstopolitik			X
Adgang til finansiering			X
Modernisering af offentlig sektor			
Effektiv offentlig sektor			X
Infrastruktur		X	X

Anm: For en mere uddybende beskrivelse af, hvordan de enkelte instrumenter kan skabe vækst, henvises til *Bilag II*.

Set i det perspektiv omfatter regeringens ambitiøse reformdagsorden:

- Reform af førtidspension og fleksjobordning.
- Reform af integration, international rekruttering, forebyggelse og sygefravær samt kontanthjælp.
- Trepartsaftale med arbejdsmarkedets parter om øget arbejdstid og opkvalificering af arbejdsstyrken.
- Øget uddannelsesindsats, som blandt andet skal sikre, at 95 pct. af en ungdomsårgang gennemfører en ungdomsuddannelse, at 60 pct. gennemfører en videregående uddannelse, og at 25 pct. gennemfører en lang videregående uddannelse.
- Tidligere færdiggørelse af uddannelse.
- En fuldt finansieret skattereform, der markant sænker skatten på arbejde, og som har en rimelig social balance.
- Øget konkurrence.
- Offensiv erhvervs- og vækstopolitik, herunder nedsættelse af vækstteam.
- Modernisering af den offentlige sektor.

Reform af førtidspension og fleksjobordning

Regeringen fremlagde i februar 2012 et udspil til reform af førtidspensions- og fleksjobordningen. Reformudspillet omfatter følgende hovedpunkter:

- **Unge mennesker skal ikke på førtidspension.** Der investeres i "ressourceforløb" for unge og andre. Det skal bidrage til at sikre arbejdsmarkedstilknytningen og undgå tildelelse af livsvarig overførselsindkomst fra en ung alder – undtagen i oplagte tilfælde.
- **Flere førtidspensionister i arbejde.** Mulighed for beskæftigelsestilbud og mulighed for ressourceforløb for førtidspensionister under 40 år.
- **Fleksjob – flere skal have en tilknytning til arbejdsmarkedet.** Fleksjobordningen målrettes. Der gøres blandt andet en mere aktiv indsats for ledige, som er visiteret til fleksjob.
- **Førtidspension og merudgiftsydelse.** Der gives lavere førtidspension til pensionister, som bor i udlandet. Reglerne for merudgiftsydelse justeres, mens den supplerende arbejdsmarkedspension for førtidspensionister forbedres.

Udspillet skønnes at øge beskæftigelsen med ca. 5.000 personer og styrke de offentlige finanser med ca. 2 mia. kr. i 2020.

Kontanthjælp, aktivering, integration, international rekruttering, forebyggelse og sygefravær

Regeringen vil fremlægge yderligere konkrete reformudspil vedrørende aktivering, kontanthjælp, international rekruttering, uddannelse, reduceret sygefravær og integration mv. Sigtepunktet er at opnå en samlet yderligere styrkelse af beskæftigelsen med 23.000 personer i 2020. Det skal primært ske ved, at flere personer, som i dag modtager overførselsindkomst, får et job.

Herunder er det regeringens mål, at nye reformer bidrager til, at 10.000 flere indvandrere og efterkommere kommer i arbejde frem mod 2020. Målet er ambitiøst og skal ske ved en bred vifte af tiltag. Midlerne omfatter blandt andet bedre og hurtigere hjælp til kontanthjælpsmodtagere – herunder kontanthjælpsjob – målrettede og bedre tilbud om danskundervisning, udbredelse af jobpakker, partnerskaber med erhvervslivet og nye modeller, der kombinerer arbejde og uddannelse.

Trepartsaftale

Regeringen vil som led i trepartsforhandlingerne med arbejdsmarkedets parter søge at opnå enighed om at øge det samlede arbejdsudbud, primært gennem øget arbejdstid. Det er en fælles opgave at styrke den danske konkurrenceevne og gøre uddannelse og kompetenceløft til en drivkraft for vækst og øget beskæftigelse. Målet er en trepartsaftale, der skaber job i et omfang svarende til ca. 20.000 personer i 2020.

Øget uddannelsesindsats

Uddannelse bidrager til væksten ved at styrke produktiviteten og den enkeltes tilknytning til arbejdsmarkedet. På længere sigt vil indfrielsen af regeringens målsætning om et øget ud-

dannelsesniveau bidrage til øget vækst primært gennem et højere kvalifikationsniveau for arbejdsstyrken. Særligt i den private sektor – hvor uddannelsesniveaet blandt de ansatte er lavere end i den offentlige sektor – er der et behov for at øge uddannelses- og kompetenceniveaet. Det vil bidrage til, at vi kan fastholde og skabe flere attraktive job med stor værdiskabelse og høje lønninger til følge.

Derfor skal arbejdsstyrken i Danmark løbende opkvalificeres. Det skal blandt andet ske ved efter- og videreuddannelse af dem, der allerede er på arbejdsmarkedet. Men det skal også ske ved, at de unge får en uddannelse. Samtidig vil et generelt uddannelsesløft bidrage til, at Danmark også fremadrettet vil være et land med relativt små indkomstforskelle.

Regeringens målsætninger på uddannelsesområdet er ambitiøse:

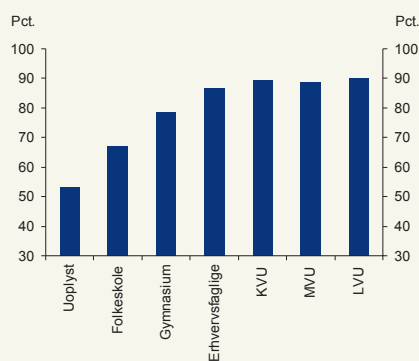
- 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse.
- 60 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse.
- 25 pct. skal gennemføre en lang videregående uddannelse.
- Flere unge skal gennemføre en erhvervsuddannelse.
- Flere ufaglærte skal gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

Et højere uddannelsesniveau bidrager til at øge tilknytningen til arbejdsmarkedet, idet der generelt er en positiv sammenhæng mellem uddannelse og erhvervsdeltagelsen², *jf. figur 2.6*. Den positive virkning af et højere uddannelsesniveau opvejes dog i et vist omfang af, at tilknytningen til arbejdsmarkedet er lavere i de år, hvor de unge er under uddannelse. Derfor ønsker regeringen at reformere uddannelsessystemet, så de unge færdiggør deres uddannelse tidligere i livet.

² Den observerede sammenhæng kan dog ikke udelukkende tilskrives uddannelsesniveaet i sig selv. Derimod skyldes det i et vist omfang, at personer, som tager en uddannelse, i forvejen besidder forskellige egenskaber, der ville have givet dem en højere tilknytning til arbejdsmarkedet, *jf. Finansministeriets arbejdsrapport 24/2011*.

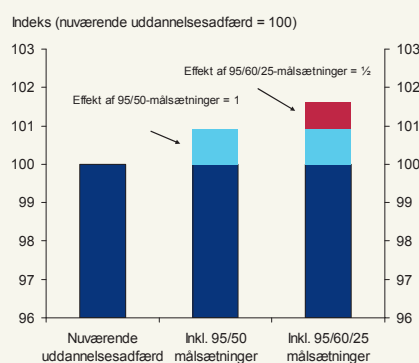
Figur 2.6

Erhvervsfrekvenser for 30-59-årige fordelt på uddannelse, 2010



Figur 2.7

BNP-effekt af uddannelsesmålsætninger i 2060



Anm.: Skønnet for BNP-virkningen i figur 2.7 er baseret på de relative lønninger i 2010 og tager kun summarisk højde for aftagende marginalafkast af uddannelse og er derfor et overkantskøn. Virkningen af målsætningerne er opgjort i forhold til den nuværende uddannelsesadfærd. Den del af 95/50-målsætningerne, der allerede er opfyldt, vil dermed indgå i den nuværende uddannelsesadfærd.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Opfyldelse af uddannelsesmålsætningerne kan gradvist øge velstanden frem mod 2060 med ca. 1½ pct.³ Heraf vedrører knap 1 pct.-point de hidtidige målsætninger frem mod 2015, mens yderligere godt ½ pct.-point hidrører de nye målsætninger i regeringsgrundlaget, jf. figur 2.7.

Skattereform

Regeringen vil fremlægge et udspil til en skattereform, der markant sænker skatten på arbejde, og som har en rimelig social balance. Sigtet er at gennemføre en reform, hvor strukturvirkningerne isoleret set styrker den private beskæftigelse svarende til mindst 7.000 personer.

Vilkår for erhvervslivet

Ud over de nævnte reformer, der skal styrke væksten gennem øget beskæftigelse, har regeringen taget en række initiativer med henblik på at styrke produktivitetsvæksten. Det første skridt har været at nedsætte en produktivitetskommission. Desuden har regeringen iværksat en offensiv erhvervs- og vækstpolitik, der sigter på at styrke de generelle vilkår og rammer for vækst, samtidig med at der fokuseres på erhvervsområder, hvor dansk erhvervsliv har styrker

³ Denne vurdering forudsætter, at ændringen i sammensætningen af arbejdsstyrkens kvalifikationer – og dermed af det relative udbud af arbejdskraft med forskelligt uddannelsesniveau – ikke vil påvirke gevinsten ved uddannelse og dermed den fremtidige lønfordeling. En sådan udvikling forudsætter, at efterspørgslen ændres tilsvarende, bl.a. gennem ændringer i udenrigshandlen, hvor Danmark i takt med det forøgede uddannelsesniveau forventes at øge nettoeksporten af varer med højt uddannelsesindhold.

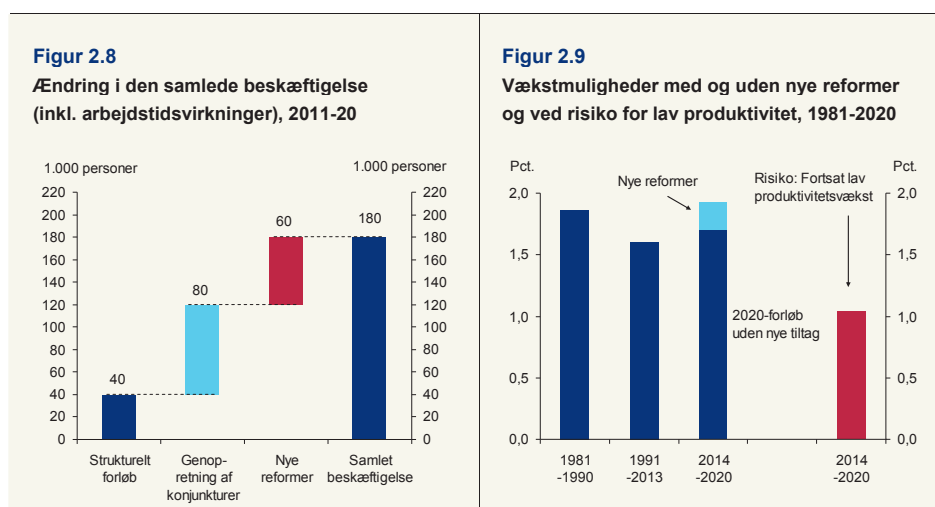
og potentialer. Herudover er der i forbindelse med udviklingspakken iværksat nye tiltag, der kan styrke adgangen til finansiering. Endelig vil regeringen fremsætte et konkurrenceudspil, som skal bidrage til at øge produktiviteten.

Modernisering af den offentlige sektor

Regeringen vil gennemføre en modernisering af den offentlige sektor med henblik på at forbedre og effektivisere den offentlige opgaveløsning. Det skal blandt andet ske gennem et styrket fokus på effekter og resultater, øget digitalisering, anvendelse af velfærdsteknologiske løsninger og bedre regulering, *jf. kapitel 4*.

2.4 Reformernes bidrag til vækst og beskæftigelse

Som nævnt indebærer befolkningsudviklingen en fortsat tendens til en lavere beskæftigelsesandel frem mod 2020. I modsat retning trækker effekten af allerede vedtagne reformer, herunder tilbagetrækningsreformen. I et "strukturelt forløb" uden nye reformer vil beskæftigelsen blive forøget svarende til 40.000 fuldtidsbeskæftigede personer. Genopretningen af konjunkturerne vil derudover føre til en jobforøgelse svarende til 80.000 fuldtidsbeskæftigede personer. Hertil kommer så de 60.000 personer, der skal komme fra regeringens reformdagsorden. På den måde bliver den samlede stigning i beskæftigelsen (målt ved antal fuldtidsbeskæftigede personer) på 180.000 personer frem mod 2020, *jf. figur 2.8*.



Anm.: I figur 2.8 dækker "strukturelt forløb" over beskæftigelseeffekten af allerede vedtagne reformer samt af den demografiske udvikling mv. fra 2011 til 2020. I det strukturelle forløb er endvidere indregnet en reduktion af beskæftigelsen på 10.000 personer, som skyldes målsætningen om at øge andelen, som tager en videregående uddannelse, til 60 pct. i 2020. Den samlede stigning i beskæftigelsen på 180.000 personer afspejler dels, at omkring 150.000 flere personer er i job, dels at arbejdstiden stiger svarende til indsatsen fra yderligere omkring 30.000 personer. Vækstmulighederne i figur 2.9 til højre er beregnet ud fra stigningen i strukturelt BNP pr. indbygger.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Regeringens reformplaner om at øge beskæftigelsen med 60.000 personer i 2020 svarer til et årligt vækstbidrag på 0,2 pct.-point i perioden 2014-20, *jf. figur 2.9 og tabel 2.2*. Hvis det lægges til grund, at produktivitetsvæksten bliver på 1,2 pct. i perioden 2014-20, kan gennemførelse af regeringens reformdagsorden medvirke til en velstandsfremgang på 1,9 pct. om året (ekskl. virkninger af konjunkturgenopretning), *jf. tabel 2.2*.

Tabel 2.2
Årlig velstandsfremgang, 2014-20

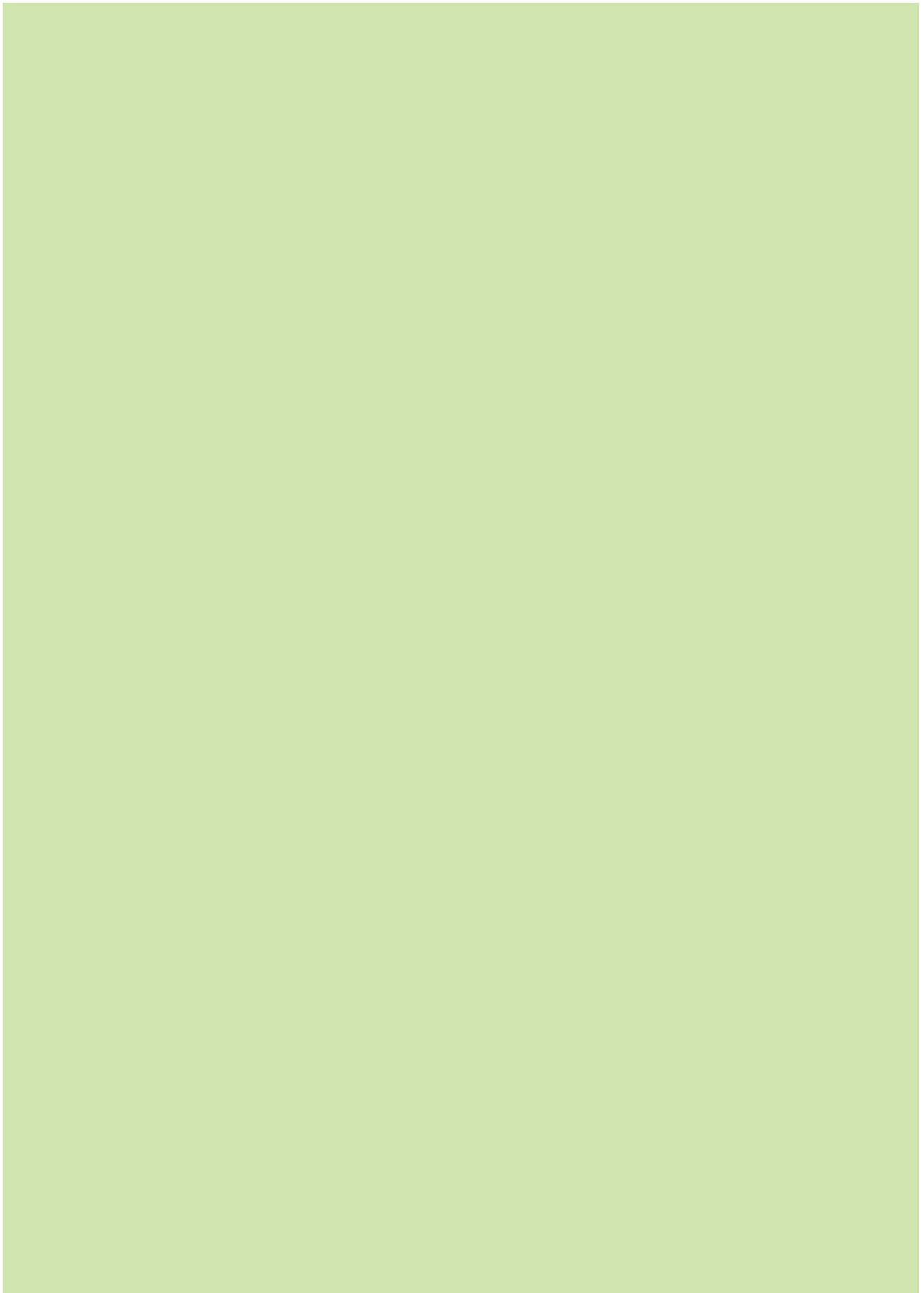
	Risikoscenarie	Uden reformer	Med reformer
1. Produktivitet	0,6	1,2	1,2
2. Arbejdsudbud inkl. vedtagne reformer	0,5	0,5	0,5
3. Nye reformer	-	-	0,2
4. Vækst i alt = (1+2+3)	1,0	1,7	1,9

Anm.: Beregnet ud fra strukturelt BNP.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Gennemførelse af den brede og ambitiøse reformdagsorden bidrager samlet set til at opfylde regeringens mål og ambitioner om øget velstand og flere i job – vel at mærke samtidig med at der sikres sunde offentlige finanser med strukturel balance i 2020, *jf. boks 2.2*.

Boks 2.2
Gennem reformvejen skal vi sikre vækst og flere i job

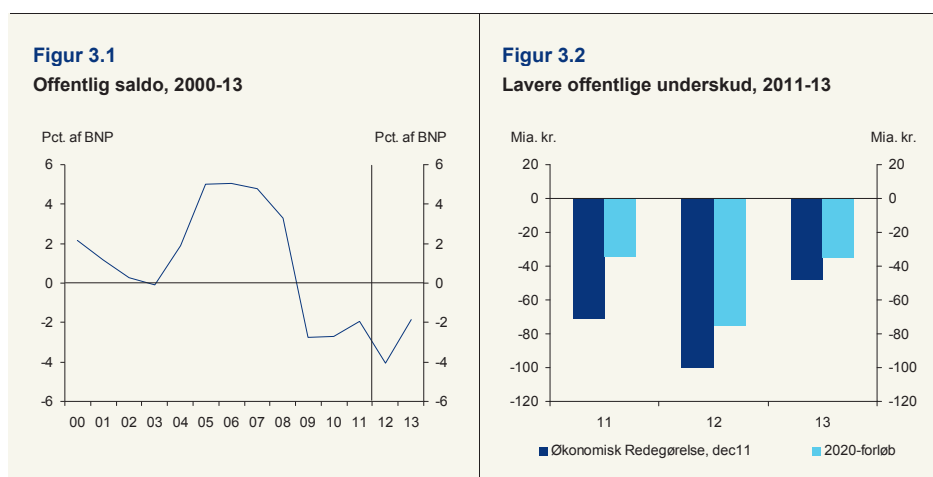
- Vi skal forbedre konkurrenceevnen i bred forstand i kraft af reformer og øget udbud af kvalificeret arbejdskraft.
- Vi skal øge beskæftigelsen svarende til yderligere 60.000 job i kraft af reformer. Dermed skal beskæftigelsen – inkl. virkningen af genopretning af konjunkturerne og tidligere vedtagne reformer – stige med ca. 180.000 personer frem mod 2020.
- Vi skal øge vækstpotentialet gennem reformer, der styrker produktivitet og innovation.
- Den samlede økonomi (målt ved BNP) skal vokse med i gennemsnit 2¼ pct. om året i perioden 2014-20 – inkl. genopretning af konjunkturerne. Målt som fremgangen i strukturelt BNP kan væksten være på 1,9 pct. i gennemsnit om året.
- Vi skal nedbringe det samlede antal modtagere af overførselsindkomster, ekskl. SU og folkepension, med 90.000 personer fra 2012 til 2020.



3. Styr på finanserne

3.1 De offentlige finanser frem mod 2020

De offentlige finanser i Danmark er forværret betydeligt i kølvandet på finanskrisen og det efterfølgende internationale økonomiske tilbageslag. Store offentlige overskud under højkonjunktoren i årene 2005-08 er vendt til mærkbare underskud på over 2½ pct. af BNP i 2009-10 og knap 2 pct. af BNP i 2011. I 2012 ventes et offentligt underskud (inkl. udbetalingerne af efterlønsbidrag) på i størrelsesordenen 4 pct. af BNP, mens der skønnes et underskud på knap 2 pct. af BNP i 2013, *jf. figur 3.1*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Danmarks Statistik offentliggjorde i slutningen af marts en foreløbig opgørelse af den offentlige saldo for 2011, som viste et underskud på knap 35 mia. kr. mod forventet godt 71 mia. kr. i *Økonomisk Redegørelse*, december 2011. Det lavere underskud skyldes primært, at indtægterne fra pensionsafkastskatten – der er afhængig af udviklingen på de finansielle markeder og derfor kan svinge meget fra år til år – blev 25 mia. kr. større end forudsat, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2012* for en mere detaljeret gennemgang.

På basis af et justeret konjunkturgrundlag er der også udsigt til lavere offentlige underskud i 2012 og 2013 end tidligere skønnet, *jf. figur 3.2*. De lavere underskud skyldes primært, at der aktuelt skønnes større provenu fra pensionsafkastskatten og højere Nordsø-indtægter. Den

strukturelle offentlige saldo i 2012 og 2013 er stort set upåvirket af de ændrede skøn for den faktiske saldo.

Fra 2010 til 2013 forbedres den underliggende stilling på de offentlige finanser fra et strukturelt underskud på 1½ pct. af BNP i 2010 til balance i 2013. Konsolideringen af de offentlige finanser fra 2010 til 2013 er på linje med EU-henstillingen, der netop stiller krav om, at de offentlige finanser skal forbedres strukturelt med 1½ pct. af BNP i 2011-13, og at det faktiske offentlige underskud skal bringes under 3 pct. af BNP i 2013.

Selv om der skønnes at være strukturel balance på de offentlige finanser i 2013, bidrager en række forhold til at lægge pres på de offentlige finanser frem mod 2020. I fravær af nye reformer vil der således kun være plads til en forholdsvis lav udgiftsvækst i perioden 2014-20, når de offentlige udgifter og indtægter skal være i strukturel balance i 2020.

Frem mod 2020 svækkes den strukturelle saldo blandt andet af den demografiske udvikling og faldende Nordsø-indtægter. Derudover øges nettorenteudgifterne på grund af stigende rentesatser fra det nuværende meget lave niveau og en konjunkturbetinget stigning i den offentlige gælds andel af BNP, *jf. boks 3.1*.

Boks 3.1

Faktorer, der påvirker den strukturelle saldo frem mod 2020

- Demografisk udvikling med flere ældre i forhold til erhvervsaktive.
- Faldende indtægter fra Nordsøen.
- Øget offentlig gæld og nettorenteudgifter.
- Flere unge under uddannelse.
- Tilbagetrækningsreformen styrker de offentlige finanser i kraft af øget strukturel beskæftigelse.

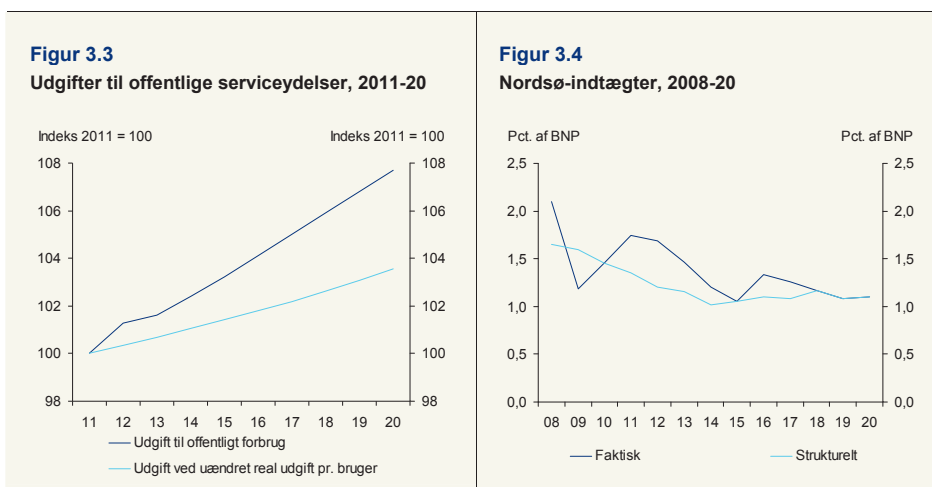
Fra 2013 til 2020 ventes den samlede befolkning at vokse med 130.000 personer, idet antallet af personer på 65 år eller derover stiger med ca. 140.000 personer, mens der bliver færre under 65 år. Som følge af tilbagetrækningsreformen, der hæver folkepensionsalderen til 66 år i 2020, ventes antallet af folkepensionister at stige en del mindre, men dog med op mod 70.000 personer fra 2013 til 2020. Det stigende antal ældre øger presset på udgifter til blandt andet sundhed og ældrepleje, *jf. figur 3.3*.

Samtidig øges antallet af SU-modtagere isoleret set med op mod 20.000 personer i 2020, når flere unge er under videregående uddannelse¹. Investering i relevant uddannelse giver generelt et positivt afkast både for den enkelte og for samfundet, men det svækker umiddelbart de

¹ Den seneste opdatering af UNI-C's profilmodel peger på at 54 pct. af de unge vil opnå en videregående uddannelse ved den nuværende studieadfærd, hvilket er indregnet i forløbet uden nye reformer frem mod 2020. I forløbet med nye reformer antages det derudover, at regeringens uddannelsesmålsætninger – hvor 60 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse, og 25 pct. skal gennemføre en lang videregående uddannelse – bliver opfyldt, *jf. boks 1.10 i kapitel 1*.

offentlige finanser frem mod 2020 som følge af øgede SU-udgifter og lavere skatteindtægter, fordi arbejdsuddrevet reduceres for de personer, der er under uddannelse. Hertil kommer øgede driftsudgifter i uddannelsessektoren.

Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen ventes endvidere gradvist reduceret i takt med udtømmningen af olie- og gasreserverne. Samlet set svækkes den strukturelle offentlige saldo med ca. 0,3 pct. af BNP fra 2013 til 2020 som følge af faldende indtægter fra Nordsøen, *jf. figur 3.4.*

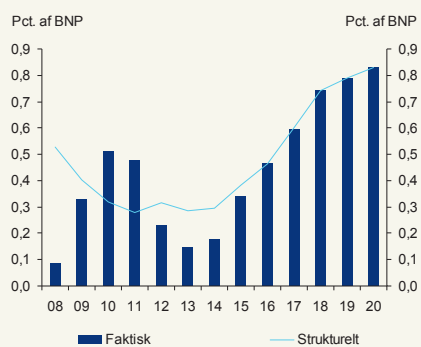


Anm.: Figur 3.3 viser dels et forløb, hvor det offentlige forbrug vokser med godt 0,8 pct. om året i perioden 2014-20, dels et forløb hvor den reale udgift pr. bruger er uændret i perioden 2011-20.

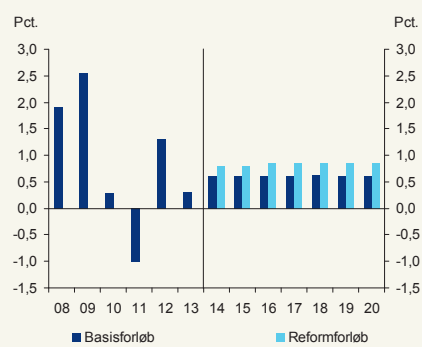
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som følge af de offentlige underskud i disse år øges den offentlige gæld. Sammen med en ventet stigning i renten på nyoptaget gæld – ved udløb af tidligere lån og finansiering af nye underskud – øges de offentlige nettorenteudgifter strukturelt med ca. 0,4 pct. af BNP fra 2013 til 2020, *jf. figur 3.5.*

Figur 3.5
Nettorenteutgifter, 2008-20



Figur 3.6
Realvækst i det offentlige forbrug i basis- og reformforløb, 2008-20



Anm.: Nettorenteutgifterne i figur 3.5 er baseret på udfordringsforløb uden nye reformer.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I et basisforløb uden nye reformer og med strukturel balance på de offentlige finanser i 2020 er der plads til en realvækst i det offentlige forbrug på ca. 0,6 pct. om året i 2014-20, *jf. figur 3.6* og *afsnit 3.2*. Denne realvækst er imidlertid for stram til både at imødekomme det pres på udgifterne, som befolkningsudviklingen medfører, og de højt prioriterede områder, som regeringen ønsker at fremme frem mod 2020. Forudsætningerne om den økonomiske politik i basisforløbet er beskrevet i *boks 3.2*.

I forløbet med reformer kan vækstrammen for det offentlige forbrug øges til en årlig realvækst på godt 0,8 pct. i perioden 2014-20, samtidig med at der er strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, og der bliver dermed plads til at gennemføre de prioriterede forbedringer, *jf. figur 3.6*.

Boks 3.2**Forudsætninger om den økonomiske politik frem mod 2020**

Forudsætningerne om den økonomiske politik i *basisforløbet* omfatter blandt andet:

- Finansloven for 2012 og tilbagetrækningsreformen.
- Realvækst i det offentlige forbrug på ca. 0,6 pct. om året i 2014-20.
- Skattepolitik baseret på initiativerne i Finansloven for 2012, Genopretningsaftalen og Forårspakke 2.0. Beregningsteknisk er nominalprincippet i skattestoppet indregnet i perioden 2014-20.
- De offentlige investeringer udgør ca. 1,8 pct. af BNP i perioden 2014-20. Det svarer stort set til det historiske niveau op til finanskrisen. Der er taget højde for fremrykningen af offentlige investeringer i forbindelse med kickstarten.
- Energiaftale 2012-20 og Rammeaftale om takstnedsættelser og pulje til forbedringer af den kollektive trafik, er begge neutrale for de offentlige finanser, og fordelingen på de enkelte budgetposter er ikke indregnet.
- Med afsæt i beregninger foretaget af UNI-C (på den såkaldte profilmodel) er det forudsat, at 54 pct. af de unge – med den nuværende studieadfærd – gennemfører en videregående uddannelse. Målsætningen om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse lægges fortsat til grund for beregningen.

Herudover er der i *reformforløbet* tillige indregnet:

- Reformere, der styrker de offentlige finanser med ca. 14 mia. kr. frem mod 2020.
- Rabat på Danmarks EU-bidrag på 1 mia. kr. om året.
- Besparelser på forsvarrets område på 2 mia. kr. årligt.

Det kan være med til at sikre:

- En forøgelse af realvæksten i det offentlige forbrug til godt 0,8 pct. om året i 2014-20. Det svarer til en mervækst på 7 mia. kr. frem mod 2020 i forhold til basisforløbet, idet der er indregnet en besparelse på forsvarrets område, som reducerer det offentlige forbrug med 2 mia.kr. i 2020.
- Indfrielse af regeringens mål om, at 60 pct. af en ungdomsårgang gennemfører en videregående uddannelse i 2020, og at 25 pct. gennemfører en lang videregående uddannelse. Et løft i andelen af unge, der gennemfører en videregående uddannelse, medfører øgede udgifter til SU og lavere skatteindtægter svarende til ca. 2 mia. kr. i 2020 sammenlignet med basisforløbet.
- 6 mia. kr. til yderligere initiativer til vækst, job, herunder til at sikre tilstrækkelig kapacitet i uddannelsessektoren, forbedringer af den offentlige velfærd og grøn omstilling.

Det forudsættes endvidere i reformforløbet, at der gennemføres en modernisering af den offentlige sektor, som vil muliggøre omprioritering af offentlige udgifter for mindst 5 mia. kr.

I reformforløbet er der omtrent strukturel balance på de offentlige finanser i alle år frem mod 2020, *jf. figur 3.7*. Samtidig holder de strukturelle underskud i perioden 2014-20 en vis sikkerhedsmargin til balancekravet i Finanspagten (Fiscal Compact), som tilsiger, at de årlige strukturelle underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP. Det er også undergrænsen for Danmarks mellemfristede mål for de offentlige finanser ifølge den reviderede Stabilitets- og

Vækstpagt – det såkaldte Medium Term Objective (MTO). En sådan sikkerhedsmargin vil blandt andet være med til at sikre handlemuligheder i finanspolitikken i tilfælde af uforudsete tilbageslag.

Forløbet opfylder de centrale finanspolitiske mål, som indgår i regeringsgrundlagets ni ambitiøse mål for dansk økonomi på længere sigt, *jf. boks 3.3*.

Boks 3.3

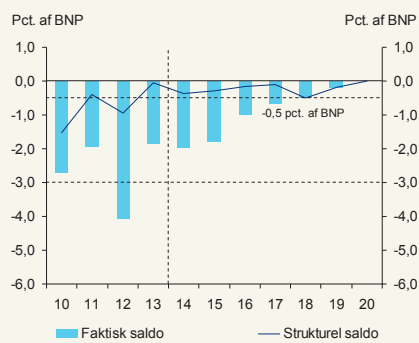
Regeringens ni mål for dansk økonomi på længere sigt

- Den strukturelle offentlige saldo skal i 2020 mindst være i balance. Med budgetloven må det årlige strukturelle underskud højst udgøre ½ pct. af BNP, idet en automatisk korrektionsmekanisme træder i kraft ved eventuelle væsentlige afvigelser.
- Efterlevelse af Stabilitets- og Vækstpagten og EU-henstillingen om en strukturel forbedring af den offentlige saldo med 1½ pct. af BNP i 2011-13.
- Den såkaldte holdbarhedsindikator skal altid være positiv.
- Den offentlige ØMU-gæld skal holde en bred sikkerhedsafstand til kravene i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.
- Produktiviteten skal øges, så Danmark kommer tættere på toppen i OECD.
- Danmark skal forbedre sin lønkonkurrenceevne over for udlandet.
- Investeringer i forskning og uddannelse. 95 pct. af en ungdomsårgang skal mindst gennemføre en ungdomsuddannelse. 60 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse i 2020, og 25 pct. skal gennemføre en lang videregående uddannelse. Samtidig skal flere unge gennemføre en erhvervsuddannelse, og det er nødvendigt at forbedre mulighederne for, at ufaglærte senere i livet kan tage en kompetencegivende uddannelse.
- Arbejdsudbuddet skal øges strukturelt med 135.000 personer frem mod 2020 (inkl. tilbagetræknings- og dagpengereform), så der er grundlag for vækst og økonomisk råderum til nye initiativer.
- Regeringen lægger vægt på at begrænse uligheden. Regeringen vil måles på at mindske fattigdommen og sikre reelt lige muligheder.

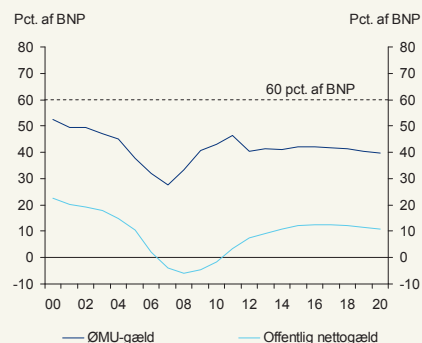
Kilde: Regeringsgrundlaget og forslag til budgetlov.

I reformforløbet er den offentlige gæld svagt stigende frem mod 2015 og svagt aftagende derefter. ØMU-gælden udgør godt 40 pct. af BNP i 2020, mens den offentlige nettogæld svarer til knap 12 pct. af BNP, *jf. figur 3.8*.

Figur 3.7
Faktisk og strukturel offentlig saldo i reformforløb, 2010-20



Figur 3.8
Offentlig ØMU-gæld og nettogæld i reformforløb, 2000-20



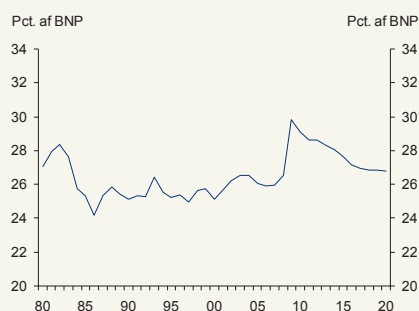
Kilde: Egne beregninger.

Det offentlige forbrugs andel af den samlede samfundsøkonomi (BNP) steg kraftigt i kølvandet på finanskrisen. Et kraftigt fald i BNP og mærkbare overskridelser af de offentlige budgetter var de væsentligste årsager hertil. I reformforløbet forudsættes det offentlige forbrugs andel af BNP at falde fra det rekordhøje niveau i 2009 på 29¾ pct. til under 27 pct. i 2020, *jf. figur 3.9*. Faldet skal navnlig ses i sammenhæng med stigende BNP i lyset af den forudsatte fremgang i den private sektor, mens det reale offentlige forbrug i reformforløbet er forudsat at vokse med godt 0,8 pct. om året i perioden 2014-20.

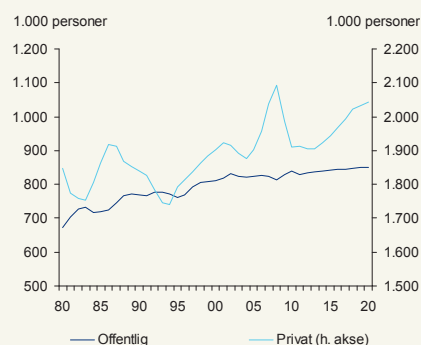
I forløbet stiger den private beskæftigelse med godt 125.000 personer fra 2013 til 2020 (ekskl. arbejdstidsvirkninger, herunder som følge af bedre konjunkturer). I samme periode forudsættes den offentlige beskæftigelse at stige med godt 20.000 personer, *jf. figur 3.10*.²

² I reformforløbet vokser den samlede beskæftigelse svarende til arbejdsindsatsen fra 180.000 personer fra 2011 til 2020. Det afspejler dels, at omkring 150.000 flere personer er i job, dels at arbejdstiden stiger svarende til indsatsen fra yderligere omkring 30.000 personer.

Figur 3.9
Offentligt forbrug i pct. af BNP i reformforløb,
1980-2020



Figur 3.10
Offentlig og privat beskæftigelse i
reformforløb, 1980-2020



Kilde: Egne beregninger.

3.2 Rammer for det offentlige forbrug til 2020

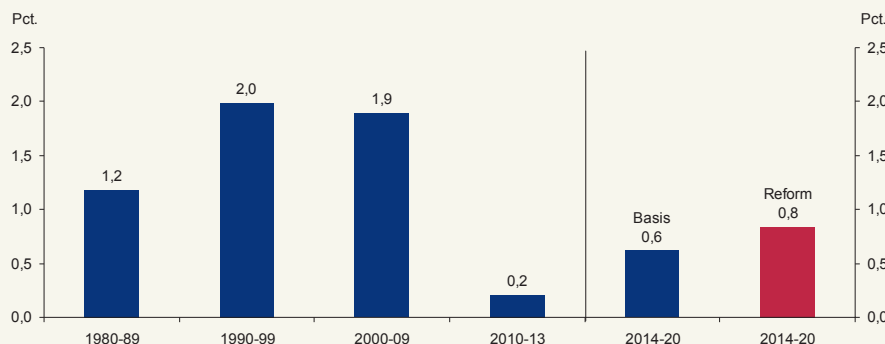
Udfordringerne med at få styr på de offentlige finanser og sikre en god og tidssvarende offentlig velfærd kræver, at alle grupper i samfundet yder et rimeligt bidrag til at få Danmark varigt ud af krisen. Både ved at flere deltager på arbejdsmarkedet frem for at modtage offentlig forsørgelse og ved øget arbejdsindsats for de beskæftigede. Regeringen lægger derfor op til en bred reformindsats, *jf. kapitel 1*.

For regeringen har det høj prioritet, at der bliver skabt plads til øgede investeringer i uddannelse og forskning og til en målrettet forbedring af den offentlige service på blandt andet sundhedsområdet – vel at mærke samtidig med, at der sikres balance på de offentlige finanser frem mod 2020.

Med efterlevelse af EU-henstillingen til 2013, styrket udgiftsstyring og den tilbagetrækningsreform, som blev vedtaget i Folketinget i december, er der taget vigtige skridt til at genoprette sunde offentlige finanser frem mod 2020. Men uden gennemførelse af nye reformer, der reducerer antallet af mennesker på overførselsindkomst og øger beskæftigelsen, vil de økonomiske rammer ikke være tilstrækkelige til de investeringer i fremtiden og den offentlige velfærd, som regeringen ønsker.

Uden gennemførelse af nye reformer vil der i *basisforløb* således kun være plads til en årlig realvækst i det offentlige forbrug på ca. 0,6 pct. om året i perioden 2014-20, når der skal sikres strukturel balance mellem de offentlige udgifter og indtægter i 2020. Det er betydeligt mindre end væksten i det offentlige forbrug i de forudgående år, *jf. figur 3.11*.

Figur 3.11
Årlig realvækst i det offentlige forbrug, 1980-2020



Anm.: I reformforløbet er der endvidere en uprioriteret reserve til fremme af vækst, job, velfærd og grøn omstilling mv.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det vil også være en stram udgiftsramme i lyset af befolkningsudviklingen og de forbedringer, regeringen ønsker at gennemføre. Med den nuværende befolkningsprognose ventes den samlede befolkning at stige med knap 130.000 personer fra 2013 til 2020. Særskilt ventes antallet af personer over 65 år øget med godt 140.000 i samme periode.

Inden for basisforløbets ramme for det offentlige forbrug kan det ikke lade sig gøre på én og samme tid at dække udgiftspresset fra blandt andet:

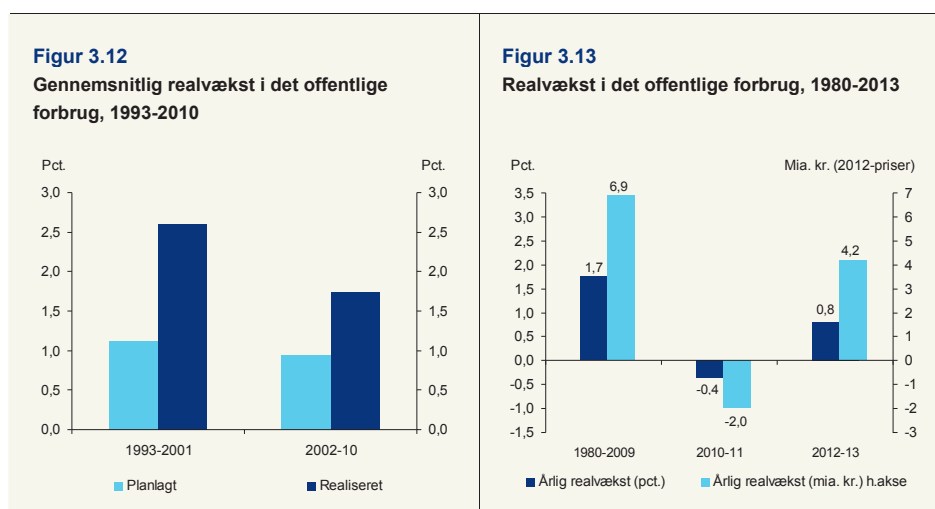
- Sundhed og ældrepleje som følge af befolkningsudviklingen.
- Ekstra ressourcer til flere unge i uddannelse.
- Øgede midler til forskning og udvikling til fortsat indfrielse af målet om offentlige forskningsbevillinger på mindst 1 pct. af BNP.
- Øget kvalitet i sundhedstilbuddene.

Med gennemførelse af regeringens ambitiøse reformdagsorden vil der blive plads til at øge den årlige vækst i det offentlige forbrug til godt 0,8 pct. i perioden 2014-20, *jf. figur 3.11*, samtidig med at der sikres strukturel balance i 2020.

Det er under alle omstændigheder afgørende, at der inden for vækstrammen for det offentlige forbrug løbende foretages en skarp prioritering af udgiftsbehovene for at sikre bedst mulig udnyttelse af ressourcerne. Samtidig vil der løbende være behov for at nytænke opgaveløsningen i den offentlige sektor, så borgerne får mest mulig service for pengene. Regeringen vil derfor gennemføre en modernisering af den offentlige sektor og vil blandt andet sætte øget fokus på effekter og resultater, digitalisering, anvendelse af ny teknologi og bedre regulering, *jf. kapitel 4*.

3.3 Budgetlov og udgiftslofter

De offentlige udgifter i Danmark er over en længere periode vokset betydeligt mere end planlagt. Det gælder ikke mindst det offentlige forbrug. I 1993-2001 var det planen, at det offentlige forbrug kunne vokse med 1 pct. om året i gennemsnit, men den faktiske forbrugsvækst blev på 2½ pct. I 2002-10 var målet en vækst på 0,9 pct. om året i gennemsnit, mens den faktiske udvikling indebar en stigning i det offentlige forbrug på 1,7 pct. om året, *jf. figur 3.12*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De nye styringsmekanismer med mulighed for sanktioner, der blev indført i 2010, har bidraget til en klar opbremsning i realvæksten i det offentlige forbrug i 2010 og 2011 efter det markante udgiftsskred i navnlig 2009, *jf. figur 3.13*.

I lyset af udfordringerne for de offentlige finanser i de kommende år og den internationale statsgældskrise er det helt centralt, at der fastholdes en strammere styring af de offentlige udgifter i årene fremover. Samtidig er rammerne for vækst i de offentlige udgifter – herunder det offentlige forbrug – de næste mange år forholdsvis begrænsede, *jf. ovenfor*. Derfor er der behov for at nytænke den måde, som de offentlige udgifter styres på.

Regeringen har derfor indgået aftale om en budgetlov, der indeholder regler om et nyt udgiftsstyringsystem for den offentlige sektor, *jf. Aftale om Budgetlov*. Budgetloven skal understøtte, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med målsætningerne og prioriteringerne i de mellemfristede 2020-fremskrivninger, herunder den såkaldte Finanspagts (Fiscal Compact) krav til den strukturelle offentlige saldo, *jf. boks 3.5*.

Boks 3.5**Hovedelementer i budgetloven**

- Overordnet mål for den økonomiske politik er balancekrav for de offentlige finanser. Der sigtes efter omtrent strukturel balance i årene frem mod 2020, og den strukturelle offentlige saldo må som udgangspunkt højst udvise et underskud på ½ pct. af BNP, hvis der ikke foreligger ekstraordinære omstændigheder.
- Tre udgiftslofter skal sætte bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner.
- Udgiftslofterne skal vedtages i Folketinget.
- Udgiftslofterne skal understøtte, at det overordnede finanspolitiske mål indfris.
- Lofterne skal gælde for en løbende 4-årig periode.
- Stat, kommuner og regioner skal hvert år holde sig inden for udgiftslofterne.
- Økonomiske sanktioner skal understøtte overholdelse af udgiftslofterne.
- Det Økonomiske Råd skal løbende vurdere, om den økonomiske politik overholder målet for den strukturelle saldo, samt om udgiftslofterne overholdes og er afstemt med de mellemfristede fremtidsudsigter.

Der fastsættes tre bindende udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner, der hver for sig udgør en nominal overgrænse (defineret i milliarder kroner) for de faktiske udgifter, der må afholdes under loftet. Fastsættelsen af tre separate lofter sikrer, at der placeres et klart ansvar for udgiftsstyringen hos hver af de tre sektorer, og at udgiftsloftet for den enkelte sektor er direkte koblet til budgetterne og regnskaberne i den pågældende sektor.

Finansloven og økonomiaftalerne med kommuner og regioner skal hvert år holdes inden for de fastsatte udgiftslofter. I tilknytning til de årlige økonomiaftaler kan der foretages en udgiftsneutral omfordeling af de fastsatte lofter for staten, kommunerne og regioner. I sidste ende er det de faktiske udgifter på regnskaberne for henholdsvis stat, kommuner og regioner, som ikke må overskride de vedtagne lofter. Økonomiske sanktioner skal understøtte overholdelsen af udgiftslofterne.

Det statslige loft omfatter en bred vifte af udgifter, herunder driftsudgifter, udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, tilskud og betalinger til udlandet mv., så der både sker en styring af de offentlige forbrugsudgifter og af de øvrige offentlige udgifter. Det kommunale udgiftsloft omfatter serviceudgifterne, som allerede i dag er omdrejningspunktet for forhandlingerne om kommunernes økonomi. Tilsvarende omhandler det regionale udgiftsloft regionernes driftsudgifter, der også i dag er fokus for aftalerne om regionernes økonomi.

For at de automatiske stabilisatorer kan virke frit og for at reducere risikoen for, at der bliver ført konjunkturførstærkende finanspolitik, holdes de ledighedsrelaterede – og stærkt konjunkturfølsomme – udgifter som arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp samt driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen uden for et bindende udgiftsloft.

De tre udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner skal fastsættes, så de hele tiden omfatter en rullende 4-årig periode. De konkrete niveauer for udgiftslofterne vedtages af Folketinget ved lov. Udgiftslofter, der dækker en 4-årig periode, sikrer et længere perspektiv i de udgiftspolitiske rammer, hvilket er centralt for at understøtte de mellemfristede målsætning-

ger for de samlede offentlige finanser, jf. nedenfor. Ved beslutning om reformer og skatte­stigninger kan konsekvenserne indarbejdes i de mellemfristede fremskrivninger og give mulighed for fastsættelse af højere udgiftslofter.

Udgiftslofterne træder i kraft i 2014. Koblingen mellem den mellemfristede makroøkonomiske fremskrivning af udgiftsudviklingen frem mod 2020 og udgiftslofterne for 2014-17 sker overordnet ved at fremskrive de loftsbelagte udgifter i 2013 med den mellemfristede reale udgifts­udvikling frem mod 2017. Lofterne vil således ikke medføre lavere udgiftsvækst i sig selv, men de vil understøtte, at de overordnede mellemfristede finans- og udgiftspolitiske målsætninger og prioriteringer kan indfris.

Vedtagelsen af de konkrete udgiftslofter i Folketinget vil skabe en klar politisk forpligtelse til, at udgiftslofterne overholdes år for år og medvirke til at understøtte, at det nye udgiftspolitiske styringssystem har bred opbakning. For yderligere at styrke udgiftslofternes legitimitet skal Det Økonomiske Råd foretage en årlig vurdering af, om de udgiftslofter, der fastlægges, er afstemt med den mellemfristede målsætning for de offentlige finanser. Det Økonomiske Råd får desuden til opgave løbende at følge op på, om udgiftslofterne overholdes.

Budgetloven implementerer samtidig den Finanspagt (Fiscal Compact), som eurolandene opnåede enighed om i december 2011, og som Danmark har tilsluttet sig i marts 2012, jf. *boks 3.6 og boks 3.7*.

Boks 3.6

Styrkelse af Stabilitets- og Vækstpagten

I lyset af den europæiske gælds­krise er der på EU-plan gennemført og aftalt en række opstramninger af rammerne for finanspolitikken i medlemslandene. Styrkelsen af det finanspolitiske regelsæt omfatter blandt andet en justering af Stabilitets- og Vækstpagten, der trådte i kraft i slutningen af 2011, samt indførelsen af Finanspagten (Fiscal Compact) med virkning fra 2014.

Styrkelsen af Stabilitets- og Vækstpagten (den såkaldte six-pack) indebærer blandt andet, at der indføres en udgiftsregel. For Danmarks vedkommende tilsiger udgiftsreglen, at i en situation, hvor Danmark ikke opfylder sit mellemfristede mål for de offentlige finanser (kaldet MTO, som er en forkortelse af Medium Term Objective) skal realvæksten i de offentlige udgifter i store træk udvise nulvækst, når der blandt andet korrigeres for diskretionære skatteændringer. Derimod er der plads til en (korrigeret) real udgiftsvækst på knap 1 pct. i de perioder, hvor Danmark lever op til sin MTO.

Den mellemfristede finanspolitiske planlægning i Danmark indebærer, at den strukturelle saldo i perioden 2014-20 ligger i intervallet 0 og -½ pct. af BNP, jf. *afsnit 3.2*. Dermed opfylder Danmark umiddelbart sit MTO i denne periode. Det indebærer, at de reale korrigerede offentlige udgifter kan vokse med væksten i potentielt BNP i perioden inden for reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten. I det omfang reformer bidrager til styrkelse af væksten i potentielt BNP, vil det således indebære, at også udgiftsvæksten på sigt kan forøges tilsvarende inden for rammerne af Stabilitets- og Vækstpagten.

Det centrale finanspolitiske mål i budgetloven er, at der skal opnås balance mellem de offentlige udgifter og de offentlige indtægter – vel at mærke når der tages højde for konjunkturer­nes og andre midlertidige forholds påvirkning af de offentlige finanser. I budgetloven er fokus

derfor rettet mod den såkaldte strukturelle offentlige saldo, som også er centralt omdrejningspunkt i Finanspagten (Fiscal Compact).

Boks 3.7

EU's Finanspagt (Fiscal Compact)

I begyndelsen af december 2011 blev eurolandene enige om en yderligere styrkelse af det finanspolitiske regelsæt gennem en Finanspagt (Fiscal Compact). Danmark har i begyndelsen af marts 2012 tilsluttet sig den mellemstatslige aftale med undtagelse af de bestemmelser, der kun vedrører eurolandene.

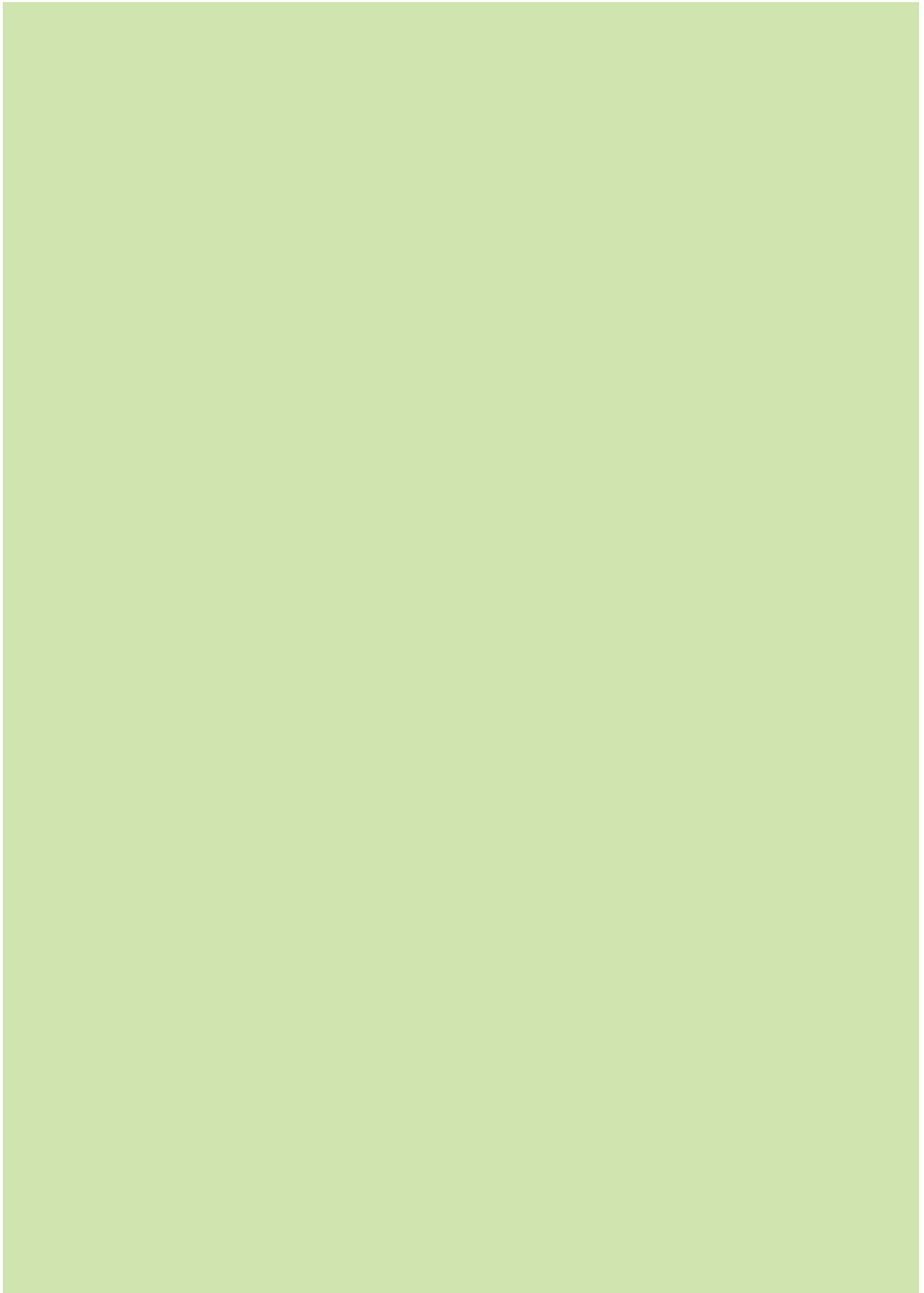
Tre af de centrale elementer i finanspagten er, at:

- De deltagende lande skal indføre en national balanceregel for de offentlige finanser.
- Balancereglen skal ledsages af en automatisk korrektionsmekanisme, som træder i kraft ved eventuelle væsentlige afvigelser fra kravet om balance.
- Balancereglen og den automatiske korrektionsmekanisme skal indskrives i nationale bindende bestemmelser.

For Danmarks vedkommende er balancekravet operationaliseret således, at det årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP – svarende til Danmarks MTO – hvis der ikke foreligger ekstraordinære omstændigheder.

Reglerne i finanspagten stemmer overens med den finanspolitiske planlægning i Danmark, hvor den strukturelle offentlige saldo planlægges at ligge tæt på balance i perioden 2013-20.

Ud over at balancekravet skal indskrives i national lovgivning, skal reglen desuden være ledsaget af en automatisk korrektionsmekanisme, som skal træde i kraft ved eventuelle væsentlige afvigelser fra balancekravet. Korrektionsmekanismen skal fastlægges af det enkelte land inden for rammerne af nogle fælles principper, som ikke fuldt ud er fastlagt på nuværende tidspunkt. EU-domstolen har kompetence til at verificere, om balancereglen er gennemført korrekt i national lovgivning (men ikke anvendelsen af reglen). I Danmarks tilfælde vil implementeringen finde sted i forbindelse med vedtagelsen af budgetloven.



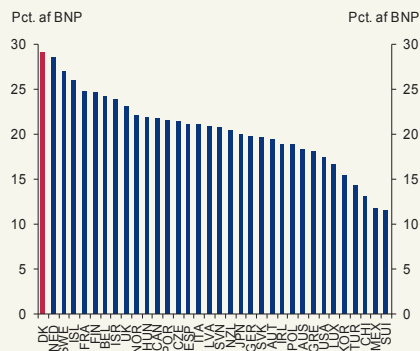
4. Modernisering af den offentlige sektor

4.1 Fokusområder frem mod 2020

Regeringens planer for udviklingen i Danmark frem mod 2020 opretholder og udbygger den stærke offentlige sektor og velfærdsstat, som kendes i dag.

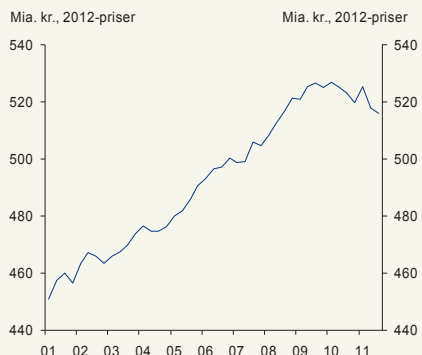
Det offentlige forbrug udgør en større andel af samfundsøkonomien i Danmark end i noget andet OECD-land, *jf. figur 4.1*. I kølvandet på den økonomiske krise, der førte til en betydelig svækkelse af de offentlige finanser, er der fra og med 2011 sket en konsolidering af den offentlige økonomi, som indebærer en opbremsning i væksten i det offentlige forbrug, *jf. figur 4.2*. Forbruget ligger dog fortsat på et meget højt niveau.

Figur 4.1
Det offentlige forbrug i OECD-lande, 2010



Anm.: Tal for AUS, JPN, NZL udgør estimater.
Kilde: OECD.

Figur 4.2
De offentlige forbrugsudgifter, 2000-11



Kilde: Danmarks Statistik.

Med regeringens ambitiøse reformdagsorden er der plads til en gennemsnitlig årlig realvækst i det offentlige forbrug på godt 0,8 pct. i 2014-20, svarende til en forøgelse af den årlige forbrugsramme på i alt knap 30 mia. kr. frem mod 2020. En udgiftsramme af denne størrelses-

orden kan – sammen med en skarp prioritering og effektivisering – sikre en offentlig velfærd, der følger med den almindelige velstandsfremgang.

Herudover vil regeringen foretage en gennemgribende modernisering af den offentlige sektor. Målet er at frigøre mindst 5 mia. kr. frem mod 2020, så velfærden på fx sundheds- og uddannelsesområdet kan forøges. Det skal ske ved at få mere ud af de mange ressourcer, der allerede i dag anvendes i den offentlige sektor – i stat, kommuner og regioner.

Regeringen vil i de kommende år sætte fokus på effekter og resultater, digitalisering og velfærdsteknologi, arbejdstidsregler og arbejdsforhold i det offentlige, offentlig-privat samarbejde, bedre regulering og målretning samt et styrket fokus på kapacitetsudnyttelse, økonomistyring, ledelse og bedre offentlige indkøb, *jf. boks 4.1*.

Boks 4.1

Fokusområder frem mod 2020

Fokus på effekter, resultater og gensidig læring. Regeringen vil sætte fokus på at øge den eksisterende viden om effekter og resultater. Det vil gøre det lettere for offentlige ledere og medarbejdere at prioritere og anvende de eksisterende ressourcer og skabe grundlag for gensidig læring mellem stat, kommuner, regioner og offentlige institutioner.

Digitalisering. Regeringen har igangsat en ambitiøs indsats for at fremme digitaliseringen af den offentlige sektor. Digitalisering kan frigøre administrative midler og reducere antallet af tunge, rutineprægede opgaver for medarbejderne, samtidig med at borgere og virksomheder modtager en mere fleksibel og effektiv service.

Brug af velfærdsteknologi. Regeringen vil modernisere og nytænke serviceproduktionen i den offentlige sektor gennem øget brug af velfærdsteknologi. Det skal medføre, at arbejdsgange effektiviseres, borgerne gøres mere selvhjulpne, arbejdsmiljøet for de offentlige ansatte forbedres, og kvaliteten af den offentlige service forbedres.

Arbejdstidsregler og arbejdsforhold i det offentlige. Regeringen vil se på anvendelsen af de offentlige personaleressourcer med henblik på at sikre, at kvaliteten i den offentlige opgaveløsning kan fastholdes.

Offentlig-privat samarbejde. Øget samarbejde med private aktører kan medvirke til at udfordre, nytænke og effektivisere den offentlige opgaveløsning. Regeringen vil blandt andet gennem bedre rammevilkår understøtte, at den offentlige sektor bliver bedre til at drage fordel af de private virksomheders styrker og kompetencer.

Bedre regulering og målretning. Regeringen vil anlægge en ambitiøs tilgang, hvor opgaver og regler, der tager tid fra de offentlige kerneopgaver, afskaffes, og hvor der gennem afbureaukratisering af detail- og proceskrav sættes fokus på resultater. Samtidig skal den offentlige opgaveløsning målrettes, så den gør størst gavn.

Styrket fokus på kapacitetsudnyttelse, økonomistyring, ledelse og bedre offentlige indkøb. Regeringen vil øge de offentlige institutioners fokus på bedre kapacitetsudnyttelse og omkostningsbevidsthed. Det skal blandt andet ske ved at styrke økonomistyringen og sætte fokus på god ledelse i hele den offentlige sektor.

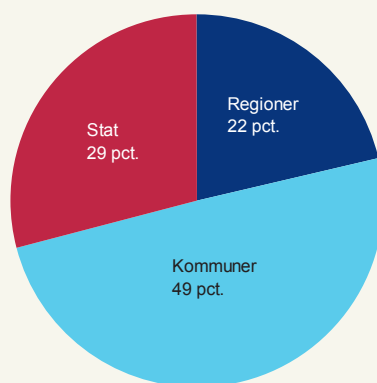
Behovet for at modernisere den offentlige sektor skal ses i sammenhæng med den demografiske udvikling med et stigende antal ældre og færre unge frem mod 2020. Det øger efterspørgslen efter offentlig service til blandt andet sundhed og ældrepleje og stiller krav om, at opgaveløsningen nytænkes, og at der flyttes ressourcer mellem sektorområderne.

Den private sektor er kendetegnet ved, at det er de mest produktive virksomheder, som overlever på markedet. Dermed understøtter konkurrencen, at ledelse og medarbejdere konstant har fokus på at nytænke og modernisere produktionen. Det øger produktiviteten og skaber øget vækst og velstand i Danmark.

I den offentlige opgaveløsning er der ikke en tilsvarende systematisk drivkraft. Der er ikke pr. automatik et klart incitament til at udfordre det bestående og opnå højere produktivitet. Det kommer mere spredt til udtryk, når engagerede ledere og medarbejdere selv tager initiativet. Det er derfor en central politisk opgave både at understøtte lokale, produktivitetsforbedrende initiativer og at sikre en fremdrift ved at sætte klare mål og retning for en løbende omstilling og modernisering af den offentlige sektor.

Nye arbejds- og organisationsformer, ny teknologi, god ledelse og enklere regelsæt fører ofte til bedre arbejdsforhold for de offentlige medarbejdere og bedre service for borgerne. Moderniseringsindsatsen vil derfor understøtte en højere kvalitet i opgaveløsningen og skabe en offentlig sektor, hvor det er attraktivt at arbejde.

Kommuner og regioner står for omkring 70 pct. af det offentlige forbrug, *jf. figur 4.3*. Regionerne anvender således ca. 110 mia. kr. på sundhedsvæsenet mv. i 2012, mens kommunerne i 2012 bruger ca. 250 mia. kr. på den kommunale service i dagtilbud, folkeskole, ældrepleje og sociale tilbud mv.

Figur 4.3**De offentlige forbrugsudgifter i stat, regioner og kommuner, 2010**

Kilde: Danmarks Statistik.

Det er centralt, at moderniseringsarbejdet er præget af et aktivt og tillidsbaseret samarbejde på tværs af den offentlige sektor – stat, kommuner og regioner. Det er således et fælles ansvar at gennemføre den nødvendige modernisering af den offentlige sektor frem mod 2020.

Kommuner og regioner har i de senere år haft stort fokus på at omstille, effektivisere og nytænke den lokale opgaveløsning. Der er fortsat en række muligheder for at understøtte en bedre lokal ressourceudnyttelse og et større fokus på, hvilke indsatser der virker.

Regeringen vil indlede drøftelser med KL og Danske Regioner om udfordringerne og nødvendigheden af at modernisere den offentlige sektor, herunder de overordnede spor for indsatsen. Et vigtigt omdrejningspunkt for samarbejdet vil være en ny, ambitiøs aftale om modernisering, der skal afløse den nuværende gensidighedsaftale. Aftalen skal sætte fokus på at frigøre yderligere ressourcer i kommuner og regioner og forpligte parterne på løbende at gennemføre konkrete moderniseringsinitiativer.

4.2 Fokus på effekter, resultater og gensidig læring

En forudsætning for at anvende de offentlige ressourcer bedst muligt er, at der eksisterer viden om, hvilke indsatser og metoder der virker og giver de bedste resultater. Det forbedrer mulighederne for at foretage gode prioriteringer og skaber grundlag for gensidig læring mellem stat, regioner, kommuner og offentlige institutioner. I de kommende år vil regeringens arbejde følge tre centrale spor:

- Øget viden om effekt.
- Resultatbaseret styring.
- Fokus på benchmarking og gensidig læring.

Øget viden om effekt

På en række områder er der i dag begrænset viden om, hvilke tiltag der virker. Det betyder, at beslutningstagere og offentlige medarbejdere ikke har forudsætningerne for at vide, om det er den mest effektive indsats, de sætter i værk. Dermed er der risiko for, at de offentlige ressourcer ikke anvendes, hvor de gør mest gavn.

Regeringen vil derfor arbejde for, at der tilvejebringes mere og bedre viden om, hvad der virker. Viden om, hvad der virker, gør det lettere for beslutningstagere, ledere og medarbejdere i den offentlige sektor at prioritere og anvende de midler, der er til rådighed, bedst muligt.

Boks 4.2

Reformarbejde på det sociale område

Regeringen har igangsat et arbejde med en ny socialreform, der blandt andet skal:

- Sætte fokus på klare målsætninger og øget fokus på udbredelse af bedste praksis.
- Igangsætte et arbejde om vidensopbygning på socialområdet, der skal sikre bedre styring og viden om, hvilke indsatser der virker (effekt).

Boks 4.3**Fælles datavarehus for uddannelsessektoren**

Regeringen har en ambition om at etablere et fælles datavarehus for uddannelsessektoren. Datavarehuset skal indeholde data om studerendes forløb, omkostninger, resultater mv. i uddannelsessystemet, som trækkes direkte fra institutionernes studieadministrative systemer. Det er administrativt aflastende og sikrer samtidig institutioner og beslutningstagere let og tværgående adgang til valide, opdaterede data og dermed bedre viden om effekten af de penge, der bruges i uddannelsessystemet.

Resultatbaseret styring

Mål- og rammestyring kan understøtte, at der i styringsdialogen mellem stat, kommuner og regioner er fokus på resultater frem for processer. Ved at sætte fokus på målene for de konkrete indsatser – og samtidig forenkle de eksisterende proces- og detailkrav – fokuseres den offentlige opgaveløsning mod resultater, kvalitet og effektivitet. Samtidig kan indsatsen baseres på tillid frem for kontrol.

Resultat- og evalueringskulturen er imidlertid ikke særlig udbredt i den offentlige sektor. Derfor er det ofte vanskeligt at opnå viden om, hvilke metoder og indsatser der giver de bedste resultater. Samtidig findes der på en række områder metoder og tiltag, der har vist gode resultater, men som alligevel ikke anvendes alle steder i landet. Dermed udnyttes de offentlige ressourcer ikke på den bedst mulige måde. Regeringen vil derfor øge den strategiske anvendelse af mål- og resultatstyring i den offentlige sektor.

Boks 4.4**Resultat- og evalueringskultur i folkeskolen**

Regeringen vil fremlægge et udspil til en reform af folkeskolen, der skal indfri målet om en faglig stærk folkeskole, der giver lige muligheder for alle. Udspillet vil blandt andet have fokus på følgende punkter:

- Alle elever skal opnå et fagligt niveau i dansk og matematik, der gør dem i stand til at gennemføre en ungdomsuddannelse.
- Der skal udvikles en resultat- og evalueringskultur blandt folkeskolens lærere og ledere.
- Prioritering af ressourcerne, der først og fremmest gavner elevernes indlæring og faglighed.

Fokus på benchmarking og gensidig læring

Et øget fokus på effekter og resultater skal understøttes af bedre muligheder for sammenligning. Sammenligning af metoder, resultater og indsatser kan medvirke til at synliggøre konkrete strategier, der forbedrer effektiviteten i den offentlige sektor, og hermed til at identificere bedste praksis.

De enkelte organisationer skal have bedre muligheder for at sammenligne deres resultater med andre. Det kan danne grundlag for værdifuld, gensidig læring, udbredelse af bedste praksis og understøtte en øget omkostningsbevidsthed i den enkelte organisation. Samtidig skal kommuner, regioner og offentlige institutioner blive bedre til at anvende evalueringer og benchmarking i deres daglige arbejde.

Regeringen vil i samarbejde med kommuner og regioner etablere en mere systematisk tilgang til benchmarking – særligt med fokus på udbredelse og gensidig læring. Sammenligninger kan fx gennemføres med inddragelse af det regionale og kommunale forsknings- og analyseinstitut, der er under etablering, samt gennem tværregionale og -kommunale samarbejder.

4.3 Øget digitalisering

Regeringen har igangsat en ambitiøs indsats for at fremme digitaliseringen af den offentlige sektor. Med indsatsen vil regeringen optimere de eksisterende arbejdsprocesser og forandre den måde, som den offentlige service leveres på. Det vil føre til en bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer og til, at medarbejderne får nye arbejdsredskaber og færre tunge, rutineprægede opgaver. Samtidig vil borgerne få nemmere og mere fleksible løsninger, og virksomhederne vil kunne bruge mindre tid på administration og få større mulighed for at fokusere på vækst og udvikling af forretningen.

Regeringens arbejde vil følge tre centrale spor:

- Effektiv digital kommunikation med borgere og virksomheder.
- Fokus på implementering og gevinstrealisering i både stat, regioner og kommuner.
- Digital automatiseret sagsbehandling.

Udgangspunktet for regeringens arbejde er den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2011-15. Strategien skal sætte endnu mere skub i den digitale udvikling i den offentlige sektor og bidrage til at realisere væsentlige, offentlige effektiviseringsgevinster.

Boks 4.5

Fokusområder i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15

Slut med papirblanketter og brevpost. Ansøgninger, indberetninger og anmeldelser til det offentlige samt brevpost fra det offentlige til borgere og virksomheder skal som udgangspunkt foregå digitalt i 2015.

Ny digital velfærd. Digitalisering og velfærdsteknologi skal anvendes konsekvent til at modernisere og effektivisere de store velfærdsområder – fx på skole-, social-, sundheds- og beskæftigelsesområderne.

Tættere offentligt digitalt samarbejde. De offentlige myndigheder skal i højere grad bruge de relevante fælles it-løsninger, undgå dobbeltudvikling og genbruge data.

Effektiv digital kommunikation med borgere og virksomheder

I den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi indgår der en målsætning om, at det i 2015 skal være slut med papirblanketter og brevpost i den skriftlige kommunikation mellem det offentlige og borgerne og de private virksomheder.

Overgangen til digitale kanaler for den skriftlige kommunikation vil ændre dialogen mellem myndigheder samt borgere og virksomheder fundamentalt. Det kræver tilvænning. Derfor vil

der også være hjælp at hente for de borgere, der har svært ved at anvende de nye løsninger. De første skridt på vejen mod fuld digital kommunikation tages allerede i 2012. I 2014 skal borgerne kunne modtage alle breve fra det offentlige i en digital postkasse.

Med brugen af digitale kommunikationskanaler er der potentiale for væsentlige effektiviseringer. En flytteanmeldelse er eksempelvis op til 20 gange dyrere, når borgere møder personligt op i kommunen, end når den indtastes via internettet. Det er samlet set forventningen, at overgangen til digital kommunikation kan frigøre et milliardbeløb i den offentlige sektor. Samtidig forbedres den service, som borgere og virksomheder modtager.

Herudover kan den teknologiske udvikling også bidrage til at styrke samspillet mellem det offentlige og borgerne. Mulighederne for inddragelse og involvering af borgere og virksomheder kan blandt andet udnyttes i højere grad end i dag, eksempelvis i forbindelse med udvikling af offentlige løsninger.

Fokus på implementering og gevinstrealisering

Det er ikke tilstrækkeligt alene at udvikle de gode digitale løsninger. Hvis gevinsterne ved digitalisering skal realiseres, er det vigtigt, at implementeringen følges tæt, og at der er fokus på den nødvendige omstilling på tværs af stat, regioner og kommuner. Eksisterende, gode løsninger skal implementeres bredt, og offentlige myndigheder skal samarbejde om fælles løsninger og købe effektivt ind, så dobbeltudvikling undgås.

Regeringen har sat ambitiøse mål for udbredelsen af it på de store sektorområder. Som led i digitaliseringsstrategien er det blandt andet besluttet, at der skal udbredes elektroniske patientjournaler på alle sygehuse i 2013, og at der skal etableres et elektronisk patientindeks. Det understøtter delingen af patientoplysninger på tværs af sundhedsvæsenet og gør de interne arbejdsgange mere fleksible og effektive.

I de kommende år vil regeringen øge fokus på, hvordan de aftalte mål realiseres, og igangsatte digitaliseringsprojekter implementeres lokalt. Det vil blandt andet ske i forbindelse med de årlige aftaler om kommunernes og regionernes økonomi.

Digital automatiseret sagsbehandling

For at realisere det fulde potentiale ved digitalisering er det væsentligt, at der ikke blot sættes strøm til papirblanketter og eksisterende sagsgange. De digitale oplysninger skal bruges direkte i sagsbehandlingen, så manuelle sagsgange kan omlægges til automatiserede processer. Det forudsætter, at de digitale løsninger kobles med nye og effektive måder at organisere arbejdet på.

Mange af de nuværende arbejdsgange og regler er fra en tid, hvor brugen af it-systemer spillede en mindre rolle i den offentlige forvaltning. Regeringen vil derfor arbejde for at fremme mere systematisk genbrug af data og gøre regelgrundlaget mere "digitaliseringsklart", fx ved at øge anvendelsen af objektive kriterier og ved at ensrette begreberne, så allerede indberettede data fra offentlige registre kan anvendes direkte i sagsbehandlingen.

Det skal også sikres, at arbejdsprocesser, organisering, regler og digitale løsninger mere systematisk tænkes sammen og tilpasses i takt med, at der skal udvikles nye it-systemer, eller

de eksisterende systemer sendes i udbud. Det kan blandt andet medføre en markant reduktion af de manuelle arbejdsgange og eventuelt også muliggøre flere "straks-afgørelser" for borgere og virksomheder.

Boks 4.6**eIndkomst**

eIndkomst er et register, som arbejdsgiverne hver måned indberetter oplysninger om indkomstoverførsler til. Oplysningerne om indkomst anvendes allerede i vidt omfang i den kommunale sagsbehandling. Regeringen har igangsat et arbejde, der skal muliggøre, at oplysningerne i eIndkomstregistret kan anvendes direkte i sagsbehandlingen på en række sociale ydelsesområder. Hermed kan manuelle processer automatiseres.

4.4 Øget brug af velfærdsteknologiske løsninger

Bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer handler ikke kun om at effektivisere administrationen af serviceydelser. Det er også nødvendigt at modernisere og nytænke selve serviceproduktionen i den offentlige sektor. Et redskab hertil er øget brug af velfærdsteknologi.

Velfærdsteknologi kan medvirke til at frigøre arbejdstid blandt de offentlige ansatte, fx ved at etablere hurtigere eller bedre arbejdsgange, der kræver færre personaleressourcer.

Samtidig kan velfærdsteknologiske løsninger øge kvaliteten af den service, som borgerne modtager. Ny teknologi kan gøre borgeren mere selvhjulpne og gøre den offentlige ydelse mere relevant og behovssvarende. Eksempelvis muliggør telemedicin, at de store, behandlingskrævende kroniske patientgrupper i højere grad kan tage del i deres egen behandling. Det sikrer en bedre behandling af patienterne og et lavere ressourceforbrug.

Boks 4.7**Telemedicinsk sårvurdering**

Borgere med komplicerede sår på fx ben og fødder som følge af diabetes behandles ofte hjemme. Med telemedicinsk sårvurdering kan hjemmesygeplejersker kommunikere med medicinske eksperter på hospitalerne, udveksle fotos og dokumentere behandlingen i en webbaseret sårjournal. Det giver bedre og hurtigere behandling, færre kontrolbesøg på ambulatoriet, og det forebygger indlæggelser og amputationer.

Velfærdsteknologiske løsninger kan også forbedre arbejdsmiljøet for de offentlige ansatte. Teknologien kan muliggøre nye arbejdsformer, forbedre arbejdsforholdene og dermed forbedre kvaliteten af arbejdet. Eksempelvis kan brugen af såkaldte personløftere i ældreplejen mindske den fysiske belastning for medarbejderne og samtidig forbedre ressourceudnyttelsen ved at muliggøre, at én medarbejder kan klare mange af de tunge løft, der hidtil har krævet to medarbejdere.

I de kommende år vil regeringens arbejde med velfærdsteknologi følge tre centrale spor:

- Udbredelse af velfærdsteknologiske løsninger på velfærdsområderne.
- Bedre rammevilkår og nye modeller for udbredelse.
- Udnyttelse af den danske styrkeposition inden for velfærdsteknologien til understøttelse af vækst.

Øget fokus på udbredelse

Regeringen vil sætte fart på udbredelsen af velfærdsteknologiske løsninger på de store velfærdsområder og i både stat, regioner og kommuner. Det primære fokus for arbejdet med velfærdsteknologi skal flyttes fra enkeltstående forsøg til udbredelse af de løsninger, der virker. Det kan både bidrage til serviceudvikling og øget produktivitet i den offentlige sektor samt effektivisering af opgaveløsningen på de store velfærdsområder.

Fremover vil regeringen sætte fokus på større strategiske satsninger og brede tværsektorielle indsatsområder. Regeringen vil gennemføre en digitaliseringsreform af velfærdsområderne. Som led i reformen målrettes midlerne i Fonden for Velfærdsteknologi, så de anvendes til at udbrede de velfærdsteknologiske løsninger, der har vist det største potentiale for forbedring, og som er mest klar til at blive taget i brug.

Boks 4.8

Digitaliseringsreform af velfærdsområderne

I samarbejde med kommuner og regioner vil regeringen fremtidssikre velfærdsområderne gennem en ambitiøs satsning på velfærdsteknologi. Derfor forbereder regeringen en reform af velfærdsområderne med fokus på social-, sundheds- og undervisningsområdet. Arbejdet skal skabe bedre rammer for brugen af de eksisterende velfærdsteknologiske løsninger og udpege områder, hvor behovet og potentialet for anvendelse af velfærdsteknologi er størst.

Bedre rammevilkår og nye modeller for udbredelse

Hidtidige erfaringer viser, at overgangen fra enkeltstående forsøg til national udbredelse er vanskelig. Eksempelvis kan offentlige myndigheder opleve udfordringer, når de vil integrere og forankre nye løsninger. Herudover kan en række rammebetingelser udgøre barrierer for en hensigtsmæssig implementering og gevinstrealisering.

Derfor vil regeringen skabe bedre rammevilkår og nye modeller for udbredelse. Det kan sikre, at de velfærdsteknologiske løsninger tages i anvendelse lokalt. Regeringen har påbegyndt dette arbejde og igangsat en storstilet satsning på udrulning af telemedicin. Der er således bevilget midler til, at ca. 2.000 kroniske patienter fremover kan overvåge deres sygdom hjemmefra i stedet for at gå til kontrol på sygehuset.

Understøttelse af vækst

Velfærdsteknologien skal også anvendes til at understøtte væksten mere generelt. Der kan skabes nye forretningsmuligheder for danske virksomheder på sundheds- og velfærdsområdet, og nye effektive velfærdsteknologier, der er udviklet i samspil mellem den offentlige og

private sektor, kan medvirke til, at danske virksomheder får et forspring på eksportmarkederne. Det kan skabe øget vækst og beskæftigelse i Danmark.

De danske virksomheder på sundheds- og velfærdsområdet leverer en bred vifte af teknologier og løsninger relateret til borgerens sundhed, pleje og omsorg. Vareeksporten inden for eksempelvis lægemidler, hjælpemidler og medicoteknisk udstyr udgør allerede i dag en stigende andel af den samlede vareeksport. Hvor vareeksporten inden for disse områder i 2000 udgjorde godt 7 pct. af den samlede danske vareeksport, var den i 2011 steget til ca. 12 pct.

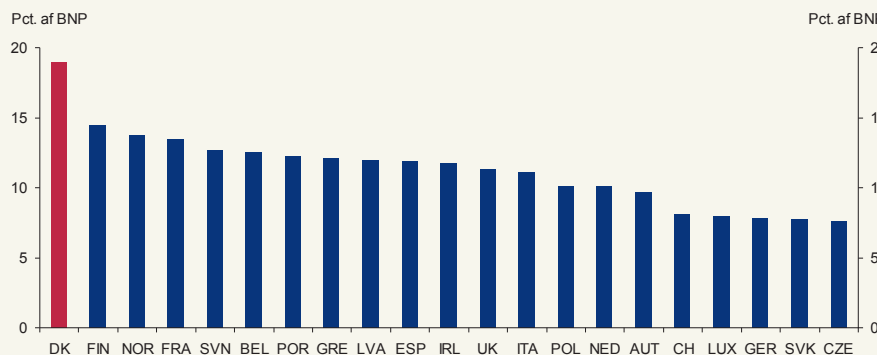
I forbindelse med arbejdet med den nye erhvervs- og vækstpolitik har regeringen nedsat et vækstteam for sundheds- og velfærdsløsninger. Vækstteamet har til opgave at udarbejde konkrete anbefalinger til initiativer, som kan styrke vækstvilkårene for de danske sundheds- og velfærdsvirksomheder.

Det velfærdsteknologiske område er desuden blevet udpeget som et lovende forskningsområde i prioriteringsgrundlaget for den strategiske forskning, *FORSK2020*. Regeringen vil prioritere en forskningsindsats på området, der skal bidrage til at understøtte udviklingen af nye velfærdsteknologiske løsninger såvel som implementering af allerede eksisterende teknologier.

4.5 Modernisering af arbejdstidsregler og ansættelsesforhold for offentligt ansatte

En effektiv anvendelse af de offentlige ressourcer forudsætter, at der løbende er fokus på arbejdstidsregler og øvrige ansættelsesforhold i den offentlige sektor. Sammenlignet med andre lande udgør de offentlige lønudgifter i Danmark en meget stor del af den samlede økonomi. Samtidig er en forholdsvis stor del af arbejdsstyrken ansat i den offentlige sektor.

Figur 4.4
Offentlige lønudgifter i OECD-lande, 2010



Anm.: Der foreligger ikke data for en række af de lande, som Danmark ofte sammenlignes med.

Kilde: OECD.

Alene størrelsen af den offentlige sektor i Danmark betyder, at det er vigtigt at følge udviklingen i løn, arbejdstid og ansættelsesforhold nøje. Analyser af udvalgte områder i den statslige sektor, der er gennemført i de senere år, dokumenterer, at der er potentiale for at tilrettelægge arbejdet mere hensigtsmæssigt. Finansministeriets Budgetredegørelse 2012 vil belyse løn, arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor nærmere.

Regeringens vil følge op på de forskellige analyser af ansættelsesforhold for offentligt ansatte med henblik på at understøtte en bedre anvendelse af offentlige midler. Regeringens arbejde vil følge flere hovedspor:

- Tre-partsforhandlinger i foråret 2012.
- Overenskomster og aftaler, herunder fornyelsen af de offentlige overenskomster i foråret 2013.
- Lovændringer, herunder blandt andet tjenestemandsløven og øvrige områder, som påvirker den offentlige arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse.
- Fremme lokalt ledelsesfokus på effektiv brug af ressourcer på offentlige arbejdspladser.

Regeringen vil sætte fokus på justeringer og omlægninger, der kan understøtte en mere hensigtsmæssig anvendelse af de offentlige midler. Det skal blandt andet bidrage til at styrke de offentlige institutioners fokus på varetagelsen af de offentlige kerneopgaver. Regeringen vil samtidig arbejde for at fremme professionel, offentlig ledelse og understøtte de offentligt ansattes arbejde med løbende at levere service af høj kvalitet.

I lyset af de finanspolitiske udfordringer er det nødvendigt at analysere og se fordomsfrit på alle områder og muligheder, herunder blandt andet:

- Forøgelse af arbejdstiden i den offentlige sektor, herunder undersøge en række af de fraværsforhold, som primært præger ansættelsesvilkårene i den offentlige sektor.

- Sætte fokus på regler, der hindrer en fleksibel anvendelse og tilrettelæggelse af arbejdstiden, fx uhensigtsmæssige arbejdstidsregler.

Boks 4.9

Mere undervisningstid på uddannelsesområdet

I Danmark er udgifterne til uddannelse generelt steget over en lang årrække. Sammenlignet med andre OECD-lande bruger Danmark en forholdsvis stor andel af BNP på uddannelse. Samtidig viser resultaterne fra den sidste PISA-undersøgelse i 2009, hvor Danmark ligger omkring OECD-gennemsnittet, at der ikke er sket en udvikling i elevernes læsekompetence siden 2000. I matematik ligger Danmark fortsat over OECD-gennemsnittet, dog er danske elevers resultater dårligere i PISA 2009 end i PISA 2006.

Anvendelsen af lærernes arbejdstid er i dag reguleret i centrale overenskomster, lokale arbejdstidsaftaler og lovgivning. Modsat andre ansatte på det danske arbejdsmarked fremgår det af overenskomster og lokale aftaler, hvor meget tid en lærer skal tildeles til konkrete opgaver. Tid til forberedelse af undervisningen er ens for alle lærere, uanset hvilket fag læreren underviser i, om læreren er nyuddannet eller har mange års erfaring etc. I dag underviser en folkeskolelærer 16 timer om ugen og en gymnasielærer 9 timer om ugen i de 40 uger, et skoleår varer. På folkeskoleområdet, gymnasieområdet og en lang række øvrige skoleområder begrænser arbejdstidsaftalerne muligheden for at prioritere nye læringsformer og -aktiviteter til gavn for eleverne.

- Modernisering af utidssvarende lovgivning, regler og ansættelsesformer i den offentlige sektor.

Boks 4.10

Tjenestemandsansættelser

Tjenestemandsansættelsesformen adskiller sig på en række punkter fra de vilkår, der gælder for overenskomstansatte på det øvrige arbejdsmarked. Eksempelvis gælder der særlige vilkår ved stillingsændringer og afsked, ligesom tjenestemænd ikke har mulighed for at strejke. Ved afsked på grund af stillingsnedlæggelse har tjenestemænd efter 10 års ansættelse ret til 3 års fuld løn og derefter ret til livslang tjenestemandspension. Disse ordninger kendes ikke fra det øvrige arbejdsmarked. Tjenestemænd har desuden bedre rettigheder ved afskedigelse pga. sygdom mv. Lønkommissionen har estimeret, at værdien af tjenestemandspensionen er ca. dobbelt så stor som pensionsbidraget for overenskomstansatte.

Kilde: Lønkommissionen: *Lønkommissionens redegørelse – Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet*, maj 2010.

- Styrket ledelse i den offentlige sektor, herunder fremme professionel rekruttering af topledere og styrke offentlige topledere til at sikre kvalitet og effektiv ressourceanvendelse på de offentlige arbejdspladser.
- Løndannelse i den offentlige sektor, herunder blandt andet understøtte en bedre sammenhæng mellem løn og produktivitet.

4.6 Offentlig-privat samarbejde

Øget samarbejde mellem den offentlige og private sektor kan medvirke til at udfordre og give ideer til den offentlige opgavevaretagelse. Inddragelse af private aktører kan også understøtte, at både kvaliteten og effektiviteten i den offentlige opgaveløsning forøges, og at der udvikles nye muligheder for erhvervslivet. Nye former for offentlig-privat samarbejde kan skabe vækst, effektivitet og innovation i samfundet.

I de kommende år skal den offentlige sektor blive bedre til at drage fordel af den private sektors styrker og kompetencer. De offentlige organisationer skal udnytte, at den private sektor på nogle områder har større erfaring, har flere gode idéer eller er mere effektive. Samtidig er der brug for at understøtte gode vilkår for samarbejdet mellem den offentlige og private sektor.

I de kommende år vil regeringens arbejde følge to centrale spor:

- Øget udnyttelse af private virksomheders styrker og kompetencer.
- Bedre rammevilkår for offentlig-privat samarbejde.

Øget udnyttelse af styrker og kompetencer fra den private sektor

Offentlige organisationer skal udnytte, at den offentlige sektor og den private sektor er gode til forskellige ting. Private virksomheder har en række styrker, som det offentlige kan lære af og drage fordel af:

- Den private sektor har klare styrker i forbindelse med løsningen af driftstunge opgaver, der kræver en effektiv håndtering af logistik og et stort driftsapparat, fx på transportområdet (busdrift mv.).
- Den private sektor har bedre muligheder for at specialisere sig i produktionen af enkeltstående ydelser, herunder støttefunktioner som fx rengøring, køkken- og kantinedrift, som ikke er en del af de offentlige institutioners kerneopgave.
- Private virksomheder kan medvirke til at fremme nytækning i den offentlige opgaveløsning. Samarbejde mellem den offentlige og private sektor kan dermed medvirke til at sikre, at den offentlige opgavevaretagelse løbende fornyes og forbedres.
- Konkurrence mellem offentlige og private virksomheder om leveringen af offentlige serviceydelser kan understøtte, at den offentlige opgaveløsning løbende bliver udfordret. Det kan medvirke til at skabe en effektiv og omstillingsparat offentlig sektor.

Boks 4.11**Konkurrenceudsættelse af støttefunktioner på sygehusene**

En analyse af omkostningsniveauerne for rengøring og vask på de enkelte sygehuse viser, at der på tværs af sygehuse er et relativt stort spænd i udgifterne. Analysen viser samtidig en sammenhæng mellem omkostningerne til rengøring og sygehusenes valg af leverandør. På sygehuse med en privat rengøringsleverandør er udgifterne således gennemsnitligt 15 pct. lavere end på sygehuse, der har valgt en intern leverandør til rengøring. I 2010 udgjorde de samlede udgifter til rengøring på sygehuse ca. 0,8 mia. kr.

Kilde: Danske Regioner: *Benchmarkanalyse af regionernes omkostningsniveau på støttefunktionerne vask og rengøring*, juni 2011.

I dag er der stor forskel på, hvordan og hvor meget de forskellige offentlige myndigheder samarbejder med private. Eksempelvis konkurrenceudsætter nogle kommuner op imod 40 pct. af deres samlede udgifter, mens graden af konkurrenceudsættelse i andre kommuner ligger på omkring 20 pct.

Boks 4.12**Konkurrenceudsættelse af driften af kommunale hjælpemiddeldepoter**

En analyse af 10 kommuners erfaringer med at skabe konkurrence om driften af kommunale hjælpemiddeldepoter viser, at otte ud af de 10 kommuner oplever en nettodriftsbesparelse på mellem 9 og 40 pct. af driftsudgifterne. Besparelserne er opnået uden en forringelse i kvalitets- og serviceniveaulet.

Kilde: Udbudsrådet: *Effekterne af konkurrence om hjælpemiddeldepoter*, december 2011.

Regeringen vil arbejde for at udbrede de gode erfaringer med offentlig-privat samarbejde blandt kommuner og regioner og på tværs af den offentlige sektor. Det er imidlertid vigtigt, at den enkelte region eller kommune selv fastlægger, hvilke opgaver der skal konkurrenceudsættes. Et frivilligt og konstruktivt samarbejde mellem det offentlige og private kan understøtte, at de offentlige opgaver løses på den bedste og mest effektive måde.

Bedre rammevilkår for offentlig-privat samarbejde

Regeringen vil gøre det lettere at indgå offentlig-private samarbejder. Der skal ikke være regler, der gør det unødigt tids- eller ressourcetrækvende for offentlige myndigheder at samarbejde med private. Og der skal ikke være barrierer for de private virksomheders incitament til at samarbejde med offentlige myndigheder.

Regeringen vil reducere omfanget af proceskrav og skabe et mere enkelt og fleksibelt regelsæt for samspillet mellem offentlige myndigheder og private virksomheder. Der skal derfor etableres en mere smidig og effektiv udbudsproces. Regeringen vil blandt andet arbejde for, at EU-Kommissionens direktiv om offentlige indkøb samt den efterfølgende implementering i dansk ret udformes på en måde, som begrænser transaktionsomkostningerne for både virksomheder og offentlige myndigheder mest muligt. Samtidig vil regeringen undersøge, hvordan klagesystemet for udbud tilrettelægges med hensigtsmæssigt.

Regeringen vil også sætte fokus på områder, hvor nye former for samarbejde kan understøttes og skabe bedre muligheder for, at kommuner og regioner kan inddrage private aktører i opgaveløsningen. Det kan eksempelvis være ved at understøtte en øget anvendelse af funktionsudbud, udbud efter forhandling og offentlig-private partnerskaber. Samtidig vil den kommende innovationsstrategi skabe rammerne for målrettede partnerskaber, der skal understøtte innovationspotentialet på særligt lovende områder.

Regeringen har udsendt en vejledning om OPP-standarder og vil foretage en gennemgang af relevante offentlige og halvoftentlige sektorer med henblik på at afskaffe regler, der hindrer mere fleksible former for offentlig-privat samarbejde, samt opnå større konkurrence gennem en øget liberalisering.

Boks 4.13

Lettere offentlig-privat samarbejde på ældreområdet

Det skal være nemmere for kommunerne at indgå aftaler med private leverandører om levering af hjemmehjælp. Der eksisterer i dag et komplekst regelsæt på området, som gør det vanskeligt for kommunerne at udbyde den kommunale hjemmepleje. Det medfører blandt andet, at kommunerne bruger tid og ressourcer på at administrere aftalerne med de godkendte private leverandører. Regeringen er derfor i gang med at undersøge, hvordan kommunernes samarbejde med de private leverandører kan gøres lettere og mindre byrdefuldt for kommunerne.

Regeringen vil løbende drøfte med KL og Danske Regioner, hvordan offentlig-private samarbejder kan udvides og understøttes. Det vil blandt andet ske i forbindelse med de årlige aftaler om kommunernes og regionernes økonomi.

4.7 Bedre regulering og målretning

For at understøtte den bedst mulige anvendelse af de offentlige ansattes tid er der behov for at afskaffe de opgaver og regler, der tager tid og fjerner fokus fra de offentlige kerneydelser.

Inden for de givne økonomiske rammer skal fokus fremover være på resultater frem for proces- og dokumentationskrav. Lovgivningen skal ikke indrettes på kontrol, men på tillid til medarbejderne. Dermed får offentligt ansatte mere frihed til at anvende deres faglighed og tid til at fokusere på kerneydelser inden for de givne rammer.

Regeringens arbejde vil følge en række centrale spor:

- Afskaffelse af opgaver og regulering, der tager tid og ressourcer fra de offentlige kerneopgaver.
- Målretning af den offentlige opgaveløsning mod de, der har størst behov.
- Understøttelse af indsatsen for lokal afbureaukratisering i kommuner og regioner.

Fokus på kerneopgaverne

Forenkling og afskaffelse af regler skal ikke kun have fokus på "unødvendige" regler. Regler indføres sjældent, uden at der er gode grunde hertil. Det er derfor nødvendigt at anlægge en mere ambitiøs tilgang til arbejdet. Hvis afbureaukratiseringen skal have mærkbare effekter, skal der sættes fokus på at forenkle og afskaffe lovgivning, der tager tid og ressourcer fra de egentlige kerneopgaver.

Fremover skal afbureaukratiseringsinitiativer således afspejle en reel omprioritering, der flytter tid og ressourcer fra mindre vigtige opgaver til de offentlige kerneopgaver. Det kan fx indebære, at nogle opgaver, der ikke understøtter den egentlige kerneopgave, falder bort. Det kræver mod til at prioritere, men resultatet vil være en bedre og mere fokuseret offentlig sektor, hvor ressourcerne prioriteres til de opgaver, der giver mest værdi for borgerne.

Regeringen vil samtidig arbejde for en mere enstrengt og koordineret styring af de store velfærdsområder. Der eksisterer i dag en række lovkrav, der regulerer indholdet og processen for den lokale opgavevaretagelse. Samtidig er der på en række områder en omfattende opfølgning i forhold til den lokale opgavevaretagelse, ligesom der på mange områder er indført økonomiske incitamenter, der skal understøtte en hensigtsmæssig lokal adfærd.

Anvendelsen af flere styringsinstrumenter på samme tid skaber en kompleks styringsmodel, der er uoverskuelig for den enkelte kommune, region og institution. Regeringen vil derfor arbejde for, at den offentlige sektor er præget af en enkel og entydig styring. Det sikrer en mere sammenhængende og effektiv anvendelse af de offentlige ressourcer, men også en bedre og mere koordineret indsats over for borgeren.

Boks 4.14

Regelforenkling på beskæftigelsesområdet

Beskæftigelsesområdet har gennem mange år været præget af mange og komplekse regler og styringsmodeller. Hvis kommunerne skal have mulighed for at fokusere på kerneopgaven med at hjælpe ledige i beskæftigelse, er der behov for at forenkle de eksisterende regler og arbejdsgange. Derfor har regeringen igangsat et arbejde med at identificere konkrete forslag til forenkling af beskæftigelsesindsatsen.

Arbejdet tager blandt andet afsæt i nedenstående temaer:

- Modernisering af kontrol og økonomiske sanktioner over for kommunerne.
- Større fokus på resultater i beskæftigelsesindsatsen gennem refusionssystemet.
- Mere enkle og gennemskuelige regler for rådighed og sanktioner.

Regeringen vil foretage en systematisk, dybdegående gennemgang af den eksisterende lovgivning – område for område. Det vil muliggøre en mere gennemgribende forenkling af reglerne og et øget fokus på resultater både inden for de enkelte sektorområder og på tværs af områder.

Målretning af den offentlige opgaveløsning

En forudsætning for bedre ressourceudnyttelse er også, at de offentlige midler anvendes, hvor behovet er størst. Danmark er kendetegnet ved en vidtforgrenet offentlig sektor, som

omfatter børnepasning, uddannelse til børn og unge, ældrepleje, sundhedstilbud, hjælp til udsatte grupper osv. Hvis det danske velfærdssamfund skal videreudvikles og fremtidssikres, er det imidlertid nødvendigt at se på de offentlige servicetilbud og ydelser på en ny måde, der understøtter et langsigtet fokus på kerneopgaverne.

Regeringen vil arbejde for, at de offentlige servicetilbud og ydelser tilrettelægges på en klogere måde. Der kan sikres en bedre balance mellem borgernes behov og ressourcer og de tilbud, som det offentlige stiller til rådighed. Ligeledes kan de offentlige tilbud i højere grad målrettes, så de gør størst gavn. Forebyggende tilbud kan eksempelvis målrettes mod borgere, der har forhøjet risiko for at blive syge eller for ikke at kunne klare sig selv.

Det kan samtidig overvejes, i hvilket omfang alle borgere skal have fri adgang til de samme offentlige servicetilbud og ydelser. Det kan blandt andet være relevant at understøtte en bedre sammenhæng mellem, hvad det offentlige leverer, og hvad der reelt er behov for.

Boks 4.15

Målrettet anvendelse af ressourcerne på sundhedsområdet

Hvis der skal sikres mest muligt sundhed for pengene, er det nødvendigt at overveje, hvordan sundhedsressourcerne prioriteres bedst muligt. Det er eksempelvis spild af dyr teknologi, operationsstuer og sundhedspersonalets tid, når patienter udebliver fra deres aftaler. Samtidig forhindres andre patienter i at komme tidligere til. For at understøtte en bedre ressourceudnyttelse har regeringen drøftet med regionerne, hvordan der kan indhøstes erfaringer med brug af gebyrer for udeblivelse fra behandlinger.

Regeringen har desuden fremsat forslag om at indføre en patientret til hurtig udredning. Det vil løfte kvaliteten i patientforløbene for alle patienter, som vil opleve hurtige og effektive udredningsforløb. Samtidig differentieres den nuværende behandlingsgaranti på 1 måned, så de patienter, der har størst behov, kommer i behandling først. Alvorligt syge patienter får fortsat en behandlingsgaranti på 4 uger, mens mindre alvorligt syge patienter må vente lidt længere. Det vil give sygehusene større frihed og fleksibilitet i tilrettelæggelsen af behandlingen af patienter, og dermed øget mulighed for at prioritere de mest syge til behandling først.

Et fokus på målretning af de offentlige sundhedsydelser kan også give anledning til at overveje prioriteringen af forskellige former for behandling. Andre lande som fx Holland og Sverige har positive erfaringer med at målrette sundhedsressourcer til de områder, hvor der er størst behov. I Sverige tilbyder det offentlige fx ikke længere en række ydelser, der ikke direkte retter sig mod forbedringer af borgernes sundhedstilstand, gratis. Det drejer sig blandt andet om brystforstørrende operationer, fjernelse af løs hud på øjenlåg, behandling for stritører og lignende.

En større målretning af den offentlige opgaveløsning kan ses i sammenhæng med en øget inddragelse af civilsamfundet. Der er en stærk og engageret frivillig sektor i Danmark, som yder et stort bidrag til samfundet, og som udgør et vigtigt supplement til den offentlige sektor. Mens den offentlige sektor har ansvaret for at levere kerneydelserne, kan en stærk og engageret frivillig sektor medvirke til at supplere og løfte kvaliteten af den offentlige service. Regeringen vil derfor fremme nye former for deltagelse og inddragelse, der bygger på en styrket relation mellem borgere, civilsamfund og den offentlige sektor.

Lokal forenkling i kommuner og regioner

Regeringen vil også sætte fokus på det lokale forenklingsarbejde. På mange områder har kommuner og regioner stor frihed til at løse deres opgaver. Det gælder også organiseringen af de forskellige enheder og forvaltninger, den konkrete tilrettelæggelse af arbejds gange samt koordinationen internt i den enkelte kommune.

Fremover skal kommuner og regioner blive bedre til at arbejde med afbureaukratisering internt i deres egne organisationer. Det kan fx ske gennem øget fokus på koordination og ved at udfordre og nytænke de eksisterende arbejds gange.

Regeringen vil desuden understøtte det lokale arbejde ved at give kommuner og regioner frihed til at gennemføre forsøg med nye måder at gøre tingene på. Samtidig vil regeringen understøtte en effektiv implementeringsproces af regelændringer i kommuner og regioner.

4.8 Styrket fokus på kapacitetsudnyttelse, økonomistyring, ledelse og bedre offentlige indkøb

I lyset af det begrænsede rum for vækst i de offentlige budgetter bliver det endnu mere nødvendigt at sætte fokus på at få mest muligt ud af de offentlige ressourcer. Gennem bedre kapacitetsudnyttelse og en øget omkostningsbevidsthed i den offentlige sektor kan der frigøres ressourcer til de indsatser, der giver mest værdi for borgerne.

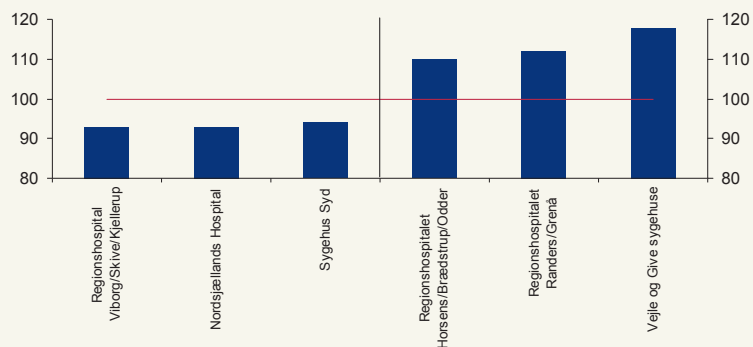
Regeringen vil styrke de offentlige institutioners fokus på kapacitetsudnyttelse og omkostningsbevidsthed. De centrale spor for dette arbejde vil være:

- Øget fokus på administration og produktivitet.
- God økonomistyring i de offentlige institutioner.
- Styrket fokus på god offentlig ledelse.
- Bedre offentlige indkøb.

Øget fokus på administration og produktivitet

Det er centralt, at den offentlige sektor i de kommende år bruger færre ressourcer på administration. Mange opgaver kan løses mere effektivt, hvis de offentlige sags gange forbedres, og hvis de administrative opgaver samles i centrale enheder. Der skal derfor sættes fokus på at optimere organiseringen af de administrative opgaver eksempelvis i større enheder – og på at sikre, at nye tiltag resulterer i de forventede effektiviseringer.

Produktivitetsmålinger og krav til produktivtetsudviklingen, som i dag kendes fra staten og fra sygehusvæsenet, medvirker til at fastholde et fokus på at sikre den bedst mulige kapacitetsudnyttelse i den offentlige sektor. Produktivtetsmålingerne i sygehusvæsenet viser blandt andet, at der er store forskelle mellem sygehusenes produktivitet.

Figur 4.5**Produktivitet for store og mellemstore sygehuse, top og bund, 2010, indeks (landsgnst.=100)**

Anm.: Store og mellemstore sygehuse er udvalgt som de 16 sygehuse med højest produktionsværdi i 2010 (ekskl. universitetshospitaler).

Kilde: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse mfl.: *Løbende offentliggørelse af produktivitet i sygehussektoren (delrapport VII)*, december 2010.

Regeringen har i foråret 2012 nedsat en produktivetskommission. Kommissionen skal blandt andet øge den eksisterende viden om produktiviteten i den offentlige sektor samt komme med konkrete anbefalinger til styrkelse af produktiviteten.

God økonomistyring

God økonomistyring er afgørende for en målrettet og effektiv anvendelse af de offentlige ressourcer. God økonomistyring indebærer både, at de offentlige midler anvendes i overensstemmelse med de politiske beslutninger, og at politikere og ledere har et solidt grundlag for at foretage prioriteringer af den fremadrettede indsats.

Ved at øge gennemsigtigheden om, hvad pengene bruges på, og skabe klarhed over effektivitetsniveauet i opgavevaretagelsen kan bedre økonomistyring bidrage til at frigøre ressourcer og understøtte overholdelsen af de kommende udgiftslofter i både stat, regioner og kommuner.

Regeringen vil i de kommende år styrke økonomistyringen i hele den offentlige sektor og har derfor igangsat en række initiativer på området. Der er blandt andet opstillet et konkret målbillede for god økonomistyring, som indføres frem mod 2015, og implementeret indledende krav til forbedring af økonomistyringen i staten. I løbet af 2012 igangsættes der i samarbejde med KL og Danske Regioner et arbejde for at styrke økonomistyringen i kommuner og regioner. De konkrete indsatser skal understøtte det lokale styrings- og beslutningsgrundlag ved at øge gennemsigtigheden og tydeliggøre det lokalpolitiske råderum.

Boks 4.16**Målbillede for god økonomistyring i den offentlige sektor****Rettidig planlægning**

- Styringsdokumenter indeholder klare målsætninger.
- Mål og opgaver fastlægges tidligt i forløbet.
- Budgetprocessen er rammen om prioriteringen af aktiviteter med henblik på at nå målene.

Detaljeret budgettering

- Budgetter skal baseres på konkrete forventninger til aktiviteter.
- Budgetter skal være periodiseret hen over året.
- Der skal budgetteres i forhold til styringsrelevante opgaver/formål.

Tæt opfølgning

- Der foretages løbende opfølgninger i forhold til såvel udgifter som aktiviteter.
- Afvigelsesforklaringer er konkrete og begrundede i forhold til udvikling i aktiviteter.
- Der sikres en identifikation af råderummet.
- Opgavevaretagelsen kan vurderes i forhold til klare mål om forventet effekt.

Styringsgrundlag

- Styringsgrundlag og -processer skal være klart defineret og beskrevet.

Styrket fokus på god offentlig ledelse

God ledelse er en afgørende forudsætning for en effektiv og produktiv offentlig sektor. En af de offentlige leders vigtigste opgaver er at sikre, at de offentlige kerneopgaver løses på en måde, der på én og samme tid understøtter kvalitet i opgaveløsningen og en effektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer.

Den økonomiske krise skærper kravene til de offentlige ledere. Når rammerne for den offentlige udgiftsvækst er stramme, er der brug for stærke, synlige og professionelle offentlige ledere, der kan motivere medarbejderne, fokusere på kerneopgaverne og tænke i kreative, lokale løsninger. Lederne i den offentlige sektor skal have vilje, evne og mod til at påtage sig alle dele af lederskabet og udnytte det fulde ledelsesrum. De offentlige ledere skal skabe en organisation, hvor fokus på effektivisering, kvalitet og fornyelse er en naturlig del af kulturen.

I de kommende år vil regeringen sætte fokus på det offentlige ledelsesrum. Lederne skal have størst mulig frihed til ledelse gennem fastlæggelse af og systematisk opfølgning på klare og meningsfulde mål. Regeringen vil også sætte fokus på arbejdet med at opdage og udvikle ledertalenterne i den offentlige sektor.

Den offentlige sektors opdeling i flere niveauer og sektorområder nødvendiggør tætte, tværgående samarbejder på tværs af stat, regioner, kommuner og sektorer. I den forbindelse er det vigtigt, at lederne i alle dele af den offentlige sektor formår at tænke i sammenhængende løsninger – på tværs af organisatoriske og sektorielle skel. Det er nøglen til at sikre en sammenhængende opgaveløsning for borgere og virksomheder.

Boks 4.17**Forum for offentlig topledelse**

Forum for offentlig topledelse er et tværoffentligt topledernetværk for departementschefer, styrelsesdirektører, regionsdirektører og kommunaldirektører. Toplederne mødes ca. fire gange årligt for at drøfte aktuelle toplederudfordringer og -opgaver. I 2012 fokuserer toplederne i netværket på topledelsens ansvar for at forny og effektivisere den offentlige sektor – i egen organisation og på tværs af sektorerne.

Krisen nødvendiggør også et styrket ledelsesmæssigt fokus på prioritering, drift og økonomistyring. Vedtagelsen af den ny budgetlov betyder, at alle offentlig ledere må påtage sig et stærkt, ledelsesmæssigt ansvar – eksempelvis for økonomistyringen i organisationen og for de løbende prioriteringer. Ansvar for at udøve god ledelse påhviler alle ledelseslag – fra den øverste topleder til lederen af den borgernære velfærdsinstitution. De offentlige topledere skal gå foran, men det er også helt afgørende, at lederne på skoler, plejehjem og i børnehaver formår at anvende deres ledelsesrum.

Bedre offentlige indkøb

I de kommende år vil regeringen fortsætte indsatsen for at effektivisere det offentlige indkøb. De fællesstatslige aftaler skal dække nye områder, og der skal være en tættere opfølgning på anvendelsen af eksisterende kontrakter.

Regeringen vil også fremlægge en strategi for intelligent offentligt indkøb. Strategien skal understøtte konkurrence om offentlige opgaver med henblik på at sikre bedre og billigere indkøb samt bidrage til, at den offentlige efterspørgsel i højere grad anvendes til at fremme innovation og understøtte blandt andet velfærdsteknologi og grøn omstilling.

Boks 4.18**Potentialet for effektiviseringer via indkøb i den kommunale sektor**

Finansministeriet og KL har i 2011 gennemført en analyse af det kommunale indkøb. Analysen peger på, at koordinerede, standardiserede og forpligtende indkøb giver lavere priser, og at der kan spares 1-2 mia. kr. om året, hvis indkøbet bliver mere effektivt.

Regeringen og KL er enige om følgende konkrete målsætninger for det kommunale indkøb:

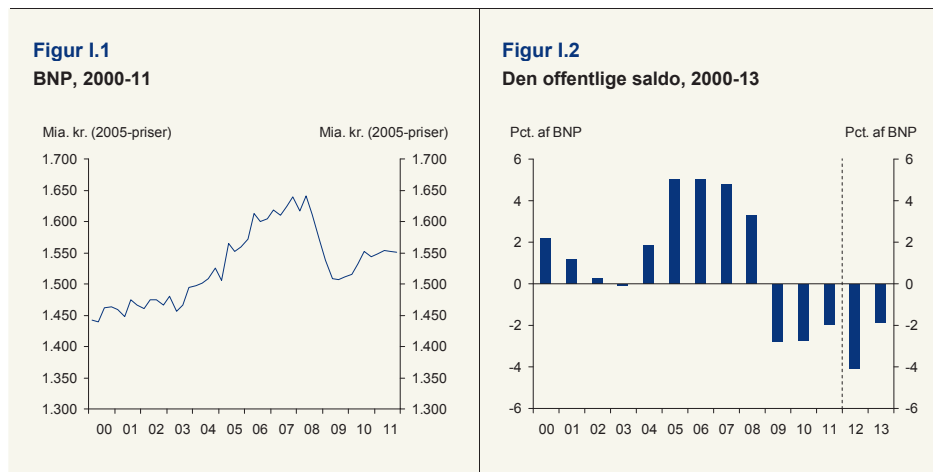
- Frem mod 2015 etableres der 15-20 koordinerede og forpligtende indkøbsaftaler for kommunerne.
- Inden udgangen af 2012 skal størstedelen af kommunerne have tilsluttet sig de nyetablerede forpligtende indkøbsaftaler.
- I forbindelse med etableringen af de nye aftaler fastlægges der benchmarks med henblik på at dokumentere effektiviseringerne.

Regeringen vil også sætte fokus på at realisere de gevinster, der er forbundet med at effektivisere det regionale og kommunale indkøb. Regionerne arbejder i dag efter en målsætning om at frigøre 1 mia. kr. frem mod 2015 gennem mere effektivt indkøb og logistik, og kommunerne har taget en række skridt for at effektivisere det kommunale indkøb, blandt andet ved at etablere kommunale indkøbsfællesskaber.



I. Udsigterne for dansk økonomi frem mod 2020

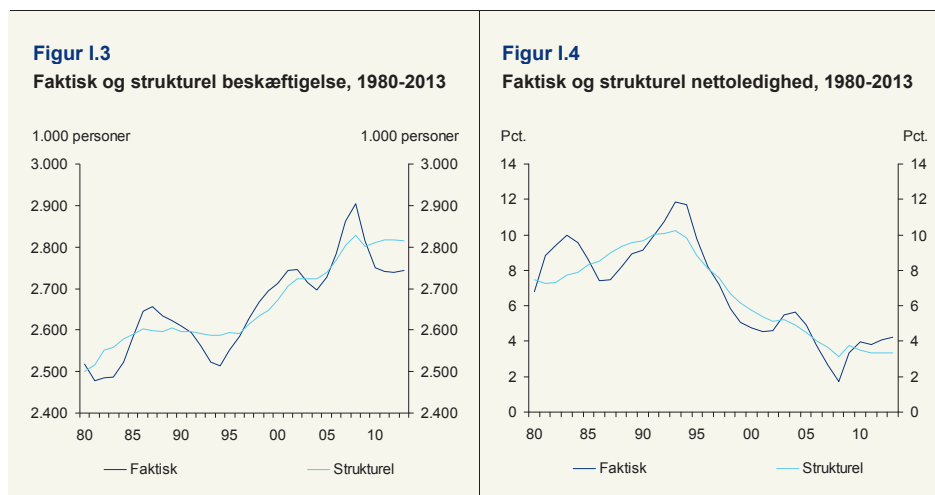
Den internationale finanskriser ramte Danmark hårdt. Den samlede velstand (målt ved BNP) faldt med næsten 9 pct. fra det høje niveau i slutningen af 2007 og starten af 2008 til bunden omkring midten af 2009 og har endnu ikke indhentet det tabte, *jf. figur 1.1*. Samtidig er de historisk store offentlige overskud før krisen blevet vendt til betydelige underskud, *jf. figur 1.2*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De seneste års markante omslag illustrerer også den uholdbare situation, som dansk økonomi befandt sig op til krisen. Der var således tegn på overophedning blandt andet i form af høje lønstigninger og en uholdbar prisudvikling på boligmarkedet. Hertil bidrog, at den økonomiske politik gennem flere år blev lempeligere end planlagt som følge af overskridelser af de offentlige budgetter.

Det høje økonomiske aktivitetsniveau før krisen bidrog til store offentlige overskud og nedbringelse af den offentlige gæld – og gav i den forstand Danmark en fordelagtig udgangssituation. Omvendt var der, allerede inden den internationale finanskriser eskalerede, udsigt til en periode med lav vækst, hvor dansk økonomi kunne køle af. Da finanskrisen så kom oveni, blev resultatet et kraftigt og hurtigt omsving i produktion og beskæftigelse, *jf. figur 1.3*.



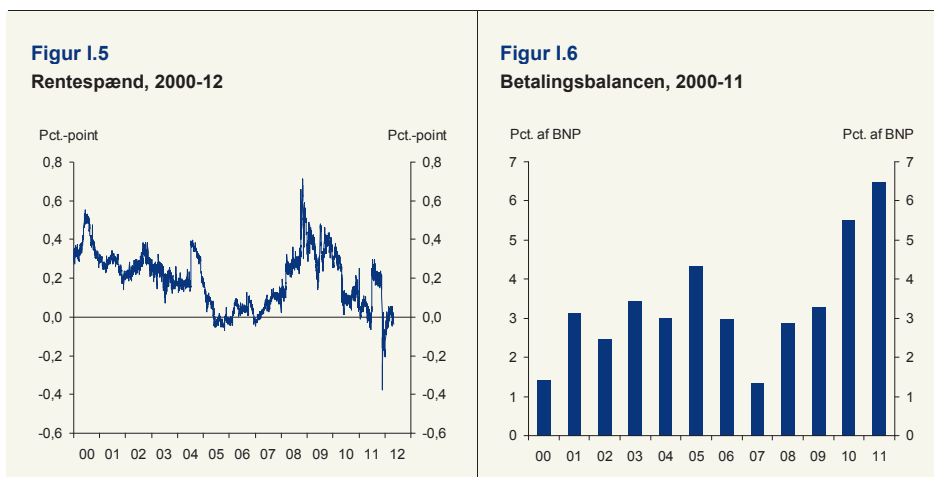
Anm. Den strukturelle beskæftigelse og nettoledighed er et beregnet skøn for niveauerne i en normal konjunktursituation. Nettoledigheden opgøres ekskl. aktiverede.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er imidlertid vigtige lyspunkter sammenlignet med mange andre lande. Det danske arbejdsmarked er grundlæggende velfungerende med lav strukturel nettoledighed og god omstillingssevne. Bruttoledigheden er steget med ca. 3¾ pct.-point siden 2008, men har stabiliseret sig siden efteråret. Nettoledigheden er fortsat begrænset i historisk perspektiv, *jf. figur I.4*. Lønstigningerne er aftaget markant, og ser nu ud til at ligge under de forventede lønstigninger i fx Tyskland det næste par år.

Desuden er Danmark kommet længere end de fleste andre lande med at håndtere de udfordringer for de offentlige finanser, som blandt andet er en følge af den demografiske udvikling med flere ældre. Samtidig er den økonomiske politik i Danmark omgærdet af en høj grad af tillid og troværdighed. De seneste mange måneder har Danmark fremstået som "en sikker havn" for investorerne, og renten på danske statsobligationer har været på niveau med eller under Tysklands, *jf. figur I.5*. Danmark har som et af få vestlige lande opretholdt den højeste kreditværdighed.

Danmark har et stort overskud på betalingsbalancen, *jf. figur I.6*. Det store overskud afspejler en meget stor privat, finansiel opsparing, som mere end opvejer det store opsparingsunderskud i den offentlige sektor. Det private opsparingsoverskud skal ses i sammenhæng med, at de private investeringer og privatforbruget faldt væsentligt under konjunkturtilbageslaget og fortsat ligger ret lavt, og at den indenlandske efterspørgsel siden konjunkturbunden i 2009 er vokset mindre end i udlandet.

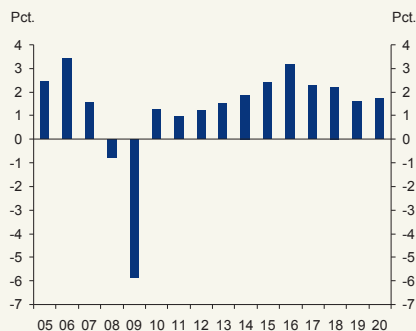


Anm.: Rentspænd mellem danske og tyske 10-årige statsobligationer.
Kilde: Reuters Ecowin og Danmarks Statistik.

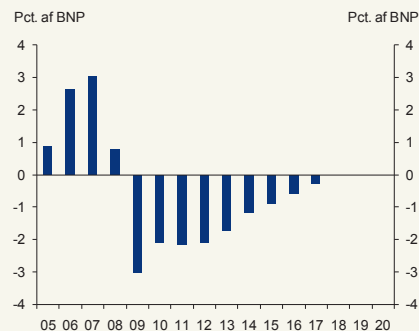
Dansk økonomi ventes nu at være i gang med en periode med gradvis normalisering af konjunkturerne. Der er udsigt til en årrække, hvor den danske velstand vil forøges i samme størrelsesorden som i tiåret op til den internationale finanskriser, hvilket over nogle år vil bringe dansk økonomi tilbage til en normal konjunktursituation.

Den internationale og danske økonomi blev forværret mærkbart gennem den sidste halvdel af 2011 blandt andet som følge af den politiske uro omkring finansieringen af USA's budgetunderskud og den tilspidsede gældskrise i en række europæiske lande. I det samfundsøkonomiske forløb, som tager udgangspunkt i en justering af den seneste konjunkturprognose i *Økonomisk Redegørelse*, december 2011, er der skønnet en moderat vækst i dansk økonomi på 1,2 pct. i 2012 og 1,5 pct. i 2013, jf. figur I.7.

Figur I.7
BNP-vækst, 2005-20



Figur I.8
Outputgab, 2005-20



Anm.: Outputgabets angiver forskellen mellem faktisk BNP og et beregnet strukturelt BNP. Profilen for BNP-væksten indregner bl.a. et negativt bidrag fra olie- og gasproduktionen i 2014 og et mærkbart positivt bidrag i 2016 som følge af ibrugtagningen af nyt felt.

Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomiske Redegørelse*, december 2011 og egne beregninger.

I 2012 understøttes væksten i Danmark af fremrykningen og igangsættelsen af investeringer som følge af kickstarten samt udbetalingen af efterlønsbidrag. Under forudsætning af at den internationale statsgældskrise inddæmmes, forventes væksten at blive mere selv bærende i løbet af de kommende år. De største vækstbidrag ventes at komme fra det private forbrug og erhvervsinvesteringerne – der begge har ligget underdrejet i en længere periode – samt eksporten.

I forbindelse med finanskrisen og den efterfølgende gældskrise er der i Danmark opstået et betydeligt *outputgab* – dvs. en (negativ) forskel mellem det faktiske BNP og det beregnede strukturelle niveau for BNP, jf. figur 1.14. Det betyder – populært sagt – at produktionen og beskæftigelsen i Danmark aktuelt ligger under det niveau, der skønnes foreneligt med en stabil udvikling i priser og lønninger.

Det er forventningen, at produktionen og beskæftigelsen i de kommende år gradvist vil bevæge sig op mod det strukturelle niveau. På det mellemlistede sigt, dvs. i perioden 2014-2020, er der således forudsat et fortsat opsving, hvor det skønnede negative outputgab på ca. 2 pct. af BNP i 2013 gradvist lukkes frem mod 2018.

Forløbet frem mod 2020 afspejler en antagelse om, at vejen ud af krisen vil tage nogle år. Den finansielle krise har ført til tab af formue i den private sektor i form af faldende huspriser mv., og krisen har medført større usikkerhed om de fremtidige indkomst- og jobmuligheder end i årene op til 2008. Ønsket om at nedbringe gæld og opbygge større sikkerhedsmargen i privatøkonomien har fået husholdninger og virksomheder til at være mere tilbageholdende med forbrug og investeringer.

Omvendt understøttes vækstudsigterne for Danmark af, at renteniveauet aktuelt er meget lavt, og at gældsnedbringelsen i den private sektor i forvejen foregår i et forholdsvis højt tem-

po. Sammen med en antagelse om tiltagende vækst i udlandet baseret på OECD's mellemfristede fremskrivninger vil det gøde jorden for en kraftigere fremgang i eksporten, det private forbrug og den private sektors investeringer fra de nuværende relativt lave niveauer.

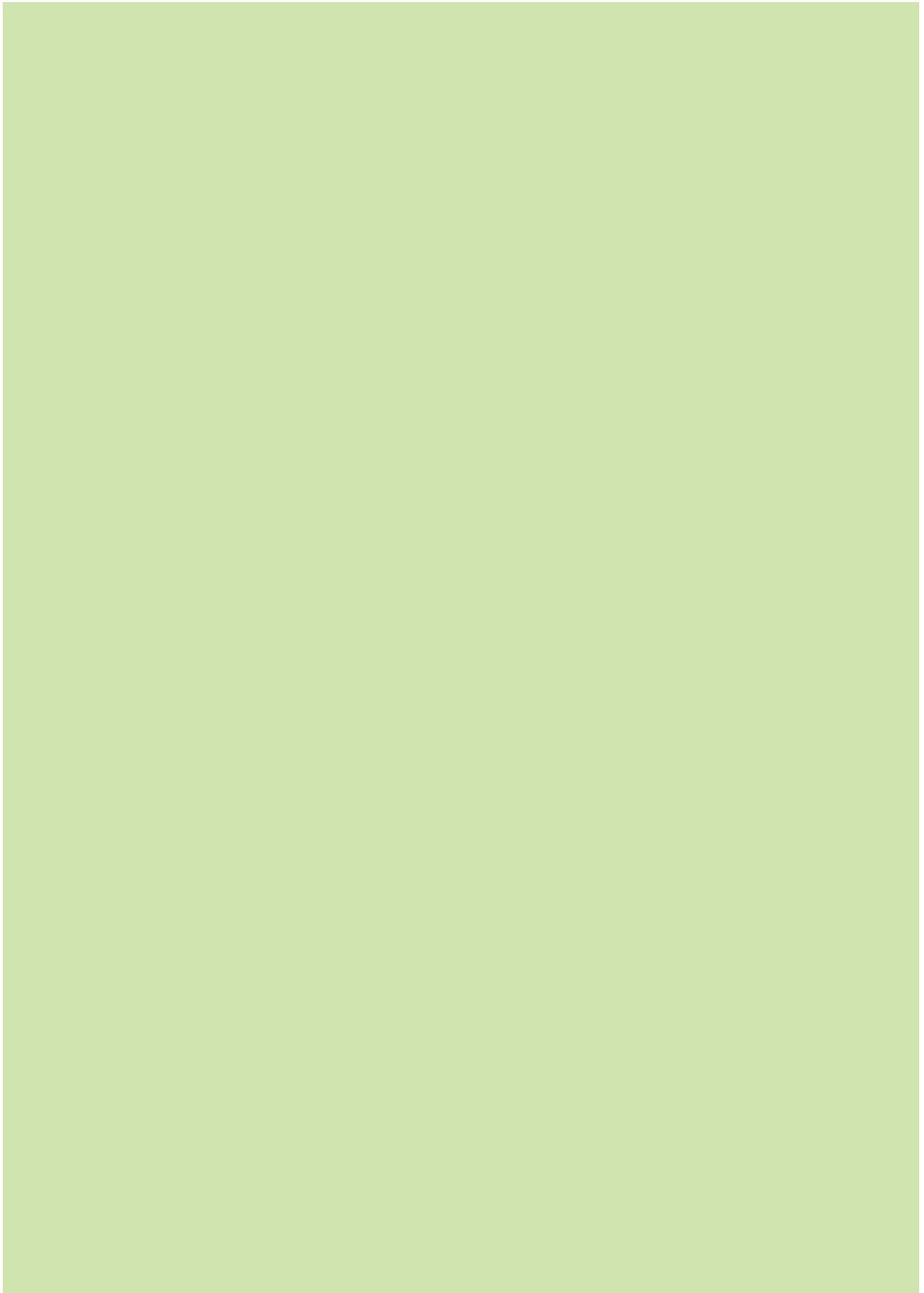
Den gennemsnitlige årlige BNP-vækst antages at blive knap 2½ pct. i perioden 2014-18, hvor det forudsættes, at konjunkturerne normaliseres, *jf. tabel I.1*. Samtidig skønnes beskæftigelsen at stige med ca. 3/4 pct. om året svarende til ca. 125.000 personer fra 2013 til 2018.

Tabel I.1
Nøgletal for dansk økonomi, 2011-20

	Konjunkturår		2013	Konjunktur-normalisering	Potentiel vækst
	2011	2012		Gnst. 2014-18	Gnst. 2019-20
Realvækst, pct.					
Privatforbrug	-0,5	0,8	2,0	2,6	2,4
Boliginvesteringer	8,7	1,0	3,0	3,0	2,0
Faste erhvervsinvesteringer	-2,7	2,6	6,7	5,4	3,9
Offentligt forbrug	-1,0	1,3	0,3	0,8	0,8
Offentlige investeringer	3,8	11,3	-20,2	2,5	2,1
Eksport	6,8	1,9	3,3	5,8	4,1
Import	5,2	2,5	3,4	6,2	5,1
BNP	1,0	1,2	1,5	2,4	1,7
1.000 personer					
Beskæftigelse ¹⁾	2.741	2.740	2.744	2.869	2.894
Arbejdsstyrke ¹⁾	2.850	2.856	2.865	2.966	2.991
Bruttoledighed ¹⁾	162	167	158	122	122
Nettoledighed ¹⁾	109	117	121	96	97
d.o. i pct. af arbejdsstyrken	3,8	4,1	4,2	3,3	3,2

1) Beskæftigelse, arbejdsstyrke og ledighed er angivet i hhv. 2018 og 2020.

Kilde: Justeret prognose på baggrund af *Økonomisk Redegørelse*, december 2011, *jf. Konvergensprogram 2011*, og egne beregninger.



II. Øget vækst: Indsatsområder

Regeringen planlægger en række reformer og initiativer, som skal sikre høj beskæftigelse, økonomisk vækst og social balance. Reformerne øger vækstpotentialet gennem tre kanaler: Flere i beskæftigelse, længere arbejdstid samt en højere produktivitet. Initiativerne omfatter en række tiltag inden for forskellige dele af samfundet, herunder:

- Uddannelse.
 - Folkeskole, ungdoms- og erhvervsuddannelser.
 - Voksen- og efteruddannelse (VEU).
 - Videregående uddannelser.
- Skattereform.
- Trepartsaftale.
- Overførselsindkomster.
- Udenlandsk arbejdskraft og integration.
- Erhvervs- og vækstpolitik.
- Adgang til finansiering.
- Konkurrence.
- Forskning og udvikling.
- Offentlig administration.
- Infrastruktur.

II.1 Øget vækst gennem uddannelse

Et højt uddannelsesniveau bidrager til at øge arbejdsstyrkens kvalifikationer og kan derigennem øge produktiviteten i dansk økonomi. Et højere uddannelsesniveau medfører både større værdiskabelse i virksomhederne og højere løn til den enkelte. Samtidig har et højt generelt uddannelsesniveau en positiv afsmittende virkning, fordi uddannedes viden kan spredes både på den enkelte virksomhed og til resten af samfundet.

Et højt generelt uddannelsesniveau bidrager desuden til at bevare den sociale balance og begrænsede indkomstforskelle, der karakteriserer det danske samfund. Samtidig kan et højt generelt uddannelsesniveau bidrage til at sikre en hurtig tilpasning til ændrede efterspørgselsmønstre i den globale økonomi og dermed skift i produktionsstrukturen i Danmark.

Regeringens målsætninger på uddannelsesområdet er ambitiøse:

- 95 pct. skal gennemføre en ungdomsuddannelse.
- 60 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse.
- 25 pct. skal gennemføre en lang videregående uddannelse.
- Flere unge skal gennemføre en erhvervsuddannelse.
- Flere ufaglærte skal gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

Uddannelsesmålsætningerne kan bidrage til at øge arbejdsmarkedstilknytningen set over et livsforløb, idet personer med erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse typisk har en højere beskæftigelsesfrekvens i den erhvervsaktive periode end personer med kun folkeskoleuddannelse¹.

I takt med at uddannelsesmålsætningerne indfries, vil et øget uddannelsesniveau bidrage til øget vækst primært gennem et højere kvalifikationsniveau for arbejdsstyrken. Flere med videregående uddannelse vil alt andet lige betyde flere attraktive job og højere produktivitet.

Groft skønnet kan opfyldelse af uddannelsesmålsætningerne øge velstanden gradvist frem mod 2060 med op til 1½ pct., heraf knap 1 pct.-point som følge af de gældende målsætninger for 2015, og yderligere godt ½ pct.-point fra de nye målsætninger i regeringsgrundlaget. Det kræver, at vi får tilpasset produktionen i retning af en større grad af anvendelse af højtuddannet arbejdskraft, og at vi på konkurrencedygtige vilkår kan afsætte produkter med høj værditilvækst pr. medarbejder.

På de globale markeder udnytter Danmark allerede sin uddannelsesmæssige styrkeposition til at sælge varer og tjenester med et højt uddannelsesindehold og en stor værdiskabelse. Dette kompenserer delvist for det tab af markedsandele, danske eksportører har oplevet de seneste år. Opgjort i værdier er dette fald således væsentligt mindre, end når det opgøres i mængder. Udviklingen kan formentlig tilskrives, at danske virksomheder har formået at etablere sig på markeder, hvor forholdene berettiger højere priser.

Denne specialisering bidrager til, at vores velstand vokser. Over de seneste 30 år har Danmark således bevæget sig fra at være et samfund, der nettoeksporterer varer med et lavt uddannelsesniveau, til at være et samfund, der i stedet nettoeksporterer varer med et højt uddannelsesniveau, jf. *tabel II.1*.

¹ Forskellen i erhvervsfrekvens på tværs af uddannelsesgrupper kan dog ikke alene tilskrives forskelle i uddannelsesniveau, men skyldes også underliggende evner i bred forstand. Det vurderes, at mellem ¼ og ½ af forskellene i erhvervsdeltagelse kan forklares af forskelle i uddannelsesniveau, jf. Sogaard (2011).

Tabel II.1**Nettoeksport af kvalifikationsindhold (årsværk) i Danmarks handel med udlandet**

	1980	1990	2000	2007
Ufaglærte	63.363	36.551	-20.632	-33.569
Faglærte	-13.582	-11.922	-81.893	-82.392
KVU	-5.511	-2.764	-84	1.060
MVU	-14.690	-11.484	-7.293	-3.259
LVU	-1.341	2.607	6.313	3.239

Kilde: Malchow-Møller, N., J. R. Munch og J. R. Skaksen (2011), tabel 2.6.

Der er således færre danskere, der fremstiller varer til udlandet, end der er udlændinge, der fremstiller varer til danskere. Alligevel har Danmark overskud på samhandlen med udlandet. Det afspejler blandt andet, at værdiskabelsen i de danske virksomheder er høj, og at Danmark gennem den globale samhandel opnår væsentlige bytteforholdsgevinster.

I forhold til ressourceforbruget er Danmark i dag blandt de OECD-lande, der bruger flest midler på uddannelse. Men et højt ressourceforbrug giver i sig selv ingen garanti for uddannelser på et højt internationalt niveau. Det kræver, at fordelingen og ressourceudnyttelsen på uddannelsesinstitutionerne er tilstrækkelig effektiv. Nyere forskning peger på, at det i høj grad netop er kvaliteten af uddannelse, der har betydning for virkningen af uddannelse på økonomisk vækst².

Derfor skal kvaliteten af uddannelserne forbedres hele vejen gennem uddannelsessystemet. Et højt niveau i hele uddannelsessystemet er samtidig nødvendigt for at fostre og fastholde talenter, som på sigt kan skabe forskning af høj international klasse. Det stiller krav til folkeskolen, ungdomsuddannelserne, erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser.

Samlet set er der planlagt en lang række initiativer for at forbedre uddannelsesniveaulet, *jf. boks II.1*.

² Jf. fx Hanushek & Woessmann (2011).

Boks II.1**Udvalgte planlagte initiativer på uddannelsesområdet**

- Regeringen har afsat en reserve på i alt ca. 1,1 mia. kr. i 2012-15 til det kommende folkeskoleudspil. Udspillet skal bl.a. indeholde initiativer, der forbedrer elevernes faglige niveau med særlig fokus på dansk og matematik med henblik på, at flere bliver i stand til at gennemføre en ungdomsuddannelse. Endvidere vil der fortsat være fokus på udvikling af en evalueringskultur i folkeskolen, øget resultatfokus frem for detailstyring, lærernes kompetencer, og at lærerne bruger mere af deres tid sammen med børnene.
- Det er regeringens målsætning, at 95 pct. af en ungdomsårgang gennemfører mindst en ungdomsuddannelse i 2015, og at kvaliteten af ungdomsuddannelser styrkes. Regeringen her derfor nedsat et udvalg med deltagelse af otte ministre, der har til opgave at udarbejde anbefalinger til sammenhængende, evidensbaserede og omkostningseffektive initiativer, der kan sikre, at flere gennemfører en relevant ungdomsuddannelse, og at der sikres bedre kvalitet.
- Regeringen vil i de kommende trepartsforhandlinger drøfte med arbejdsmarkedets parter, hvordan der kan skabes en langsigtet løsning på praktikpladsområdet, så alle elever kan afslutte deres erhvervsuddannelse.
- Regeringen har hævet ambitionsniveauet og sat en målsætning om, at 60 pct. af en ungdomsårgang (tidligere 50 pct.) skal gennemføre en videregående uddannelse i 2020. Samtidig har regeringen indført en målsætning om, at 25 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en lang videregående uddannelse. Regeringen har derfor nedsat et ministerudvalg om videregående uddannelser, der skal bidrage til en samlet indsats for indfrielse af målsætningerne og skal komme med anbefalinger til en øget kvalitet og relevans af uddannelser.
- Regeringen vil øge sammenhængen mellem de videregående uddannelser for at sikre en bedre ressourceudnyttelse gennem fx bedre muligheder for meritoverførsel på tværs af uddannelser.
- Regeringen har nedsat et tværministerielt udvalg om hurtigere gennem uddannelserne og gennemsyn af SU. Udvalget skal komme med forslag til, hvordan uddannelses- og SU-systemet kan tilrettelægges, så unge kommer hurtigere gennem uddannelserne og ud på arbejdsmarkedet.
- På specialundervisningsområdet er der fremsat forslag til ny lovgivning, der styrker inklusionen af elever i folkeskolens almindelige undervisning og giver kommunerne større frihed og ansvar til at lave en bedre folkeskole til alle elever.
- For at styrke fleksibilitet og sammenhæng i uddannelsessystemet og mindske frafaldet vil regeringen give universiteterne større frihed til at tilrettelægge optagelsessystemet, herunder mulighederne for at øge andelen, der optages gennem kvote 2.
- Som led i de kommende trepartsforhandlinger vil regeringen endvidere drøfte, hvorledes der kan ske en styrkelse af voksen- og efteruddannelsesindsatsen, blandt andet så flere ufaglærte får en kompetencegivende uddannelse.

Folkeskole, ungdoms- og erhvervsuddannelser

Hvis målsætningen om, at 95 pct. af en årgang gennemfører en ungdomsuddannelse, og 60 pct. gennemfører en videregående uddannelse, skal indfries, kræver det, at det faglige niveau i både folkeskolen og på ungdomsuddannelserne styrkes. Det kræver desuden en ambitiøs indsats med at nedbringe frafaldet på særligt de erhvervsfaglige uddannelser.

I folkeskolen dannes fundamentet for al videre uddannelse. Alle elever, uanset forudsætninger, skal forlade folkeskolen med gode faglige færdigheder, der giver dem lyst og kvalifikationer til at videreudanne sig og deltage aktivt på arbejdsmarkedet. Det kommende folkeskoleudspil vil derfor indeholde initiativer, der forbedrer elevernes faglige niveau i dansk og matematik med henblik på, at flere elever bliver i stand til at gennemføre en ungdomsuddannelse.

På erhvervsuddannelserne skal antallet af uddannelsespladser øges, og der skal stilles sikkerhed for praktikpladser med henblik på at begrænse det store frafald. Samtidig skal tilbudene til unge med svagere boglige forudsætninger styrkes betydeligt. Erhvervsuddannelserne skal være et attraktivt alternativ til de gymnasiale ungdomsuddannelser.

Til unge, der ikke har forudsætninger for at gennemføre en almindelig ungdomsuddannelse, skal der indføres fleksuddannelser med skræddersyede uddannelsesforløb, der kombinerer moduler inden for fx ungdomsuddannelser og produktionsskoler.

Boks II.2

Gennemførte initiativer inden for folkeskolen samt ungdoms- og erhvervsuddannelser

- Der er med *Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen fra 2006* afsat i alt ca. 12 mia. kr. til styrkelse af kvaliteten og optaget på ungdomsuddannelserne samt voksen- og efteruddannelserne i perioden 2007-12. I 2010 gennemførte 89,6 pct. af en ungdomsårgang mindst en ungdomsuddannelse, mens 53,6 pct. gennemførte en videregående uddannelse.
- I 2011 var tilmeldingerne til ungdomsuddannelserne og optaget på de videregående uddannelser større end nogensinde, og de er de seneste 5 år vokset med hhv. 10 pct. og 32 pct. Med *Aftale om finansloven for 2012* er der afsat 420 mio. kr. i 2012 og 630 mio. kr. i 2013, så aktivitetsniveauet kan fortsætte.
- Som led i *Aftale om finansloven for 2012* er der indført et fleksibelt loft på 28 elever i klasserne for at øge kvaliteten af de gymnasiale uddannelser. I tilknytning hertil har gymnasierne fået tilført flere midler, og der er taget initiativer, der skal udvide kapaciteten på eksisterende gymnasier og hf-kurser og sikre en mere omfattende omfordeling mellem skolerne.
- I *Aftale om en forstærket indsats for flere praktikpladser i 2012* er der skabt rammer for at etablere 10.400 ekstra praktikpladsaftaler i 2012 i forhold til det fastlagte niveau i 2009. Det kan bidrage til, at flere unge gennemfører en erhvervsuddannelse.

Voksen- og efteruddannelse (VEU)

Danmark har en stærk tradition for et veludbygget voksen- og efteruddannelsessystem med et stort offentligt engagement. Løbende voksen- og efteruddannelse er med til at forebygge, at voksne med mangelfulde kompetencer mister tilknytningen til arbejdsmarkedet. Samtidig understøtter voksen- og efteruddannelsesindsatsen, at kompetencerne i arbejdsstyrken tilpasses og videreudvikles, så virksomhederne har adgang til arbejdskraft med relevante kompetencer. Derfor ønsker regeringen at udvikle og målrette voksen- og efteruddannelsessystemet med henblik på at understøtte erhvervsudviklingen i Danmark.

Kompetenceløftet styrker Danmarks konkurrenceevne ved at understøtte vores uddannelsesmæssige styrkeposition. Det muliggør, at danske producenter kan koncentrere produktionen omkring fremstilling af varer og tjenester med et højt værdiindhold.

Tilgangen af unge med kompetencegivende uddannelse i arbejdsstyrken kan ikke alene løse denne udfordring. Det stiller krav om et velfungerende VEU-system, der kan bidrage til en løbende kompetenceudvikling af hele arbejdsstyrken. Det gælder ikke mindst udsatte grupper på arbejdsmarkedet, fx læse- og skrivesvage, herunder også blandt indvandrere og efterkommere.

Boks II.3

Voksen- og efteruddannelse

Det offentlige udbud af VEU omfatter uddannelse på alle niveauer og inden for en række forskellige fagområder. Der skelnes overordnet mellem tre typer af VEU:

Almen VEU, som omfatter forberedende voksenundervisning (FVU), almen voksenuddannelse (AVU), Hf-enkeltfag og danskuddannelse for voksne udlændinge.

Erhvervsrettet VEU, som vedrører arbejdsmarkedsuddannelse (AMU), voksenerhvervsuddannelse (VEUD), grundlæggende voksenuddannelse (GVU) og åben uddannelse/enkeltfag på erhvervsuddannelsesniveau.

Videregående VEU, som er videregående voksenuddannelse (VVU), diplomuddannelser, masteruddannelser, anden åben uddannelse på videregående niveau samt deltidsuddannelse på universiteterne.

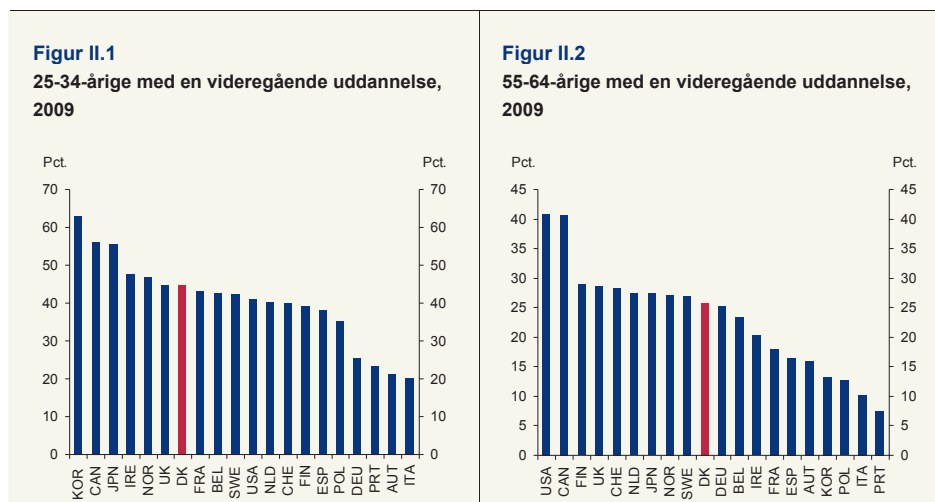
- Almen VEU svarer til uddannelse på grundskole eller gymnasialt niveau samt dansk for voksne udlændinge. Formålet med almen VEU er at forbedre deltagernes grundlæggende kompetencer, så deltagerne er i stand til at deltage i samfundet, videreudanne sig og indgå på arbejdsmarkedet. Målet er således ikke kun at styrke de direkte arbejdsmarkedsrettede kompetencer, men bl.a. også at sikre, at alle voksne er i stand til at læse og regne.
- Erhvervsrettet VEU svarer til niveauet til og med erhvervsuddannelser i det ordinære uddannelsessystem. Kurserne er direkte målrettede kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet. Målet er at styrke deltagernes beskæftigelsesmuligheder. Erhvervsrettet VEU omfatter et bredt spektrum af fagområder, og udbuddet spænder fra korte kurser af en dags varighed til længere forløb. Som udgangspunkt er målgruppen voksne, der har uddannelsesmæssige kvalifikationer mindst på grunduddannelsesniveau og oftest også relevant beskæftigelsesmæssig erfaring.
- Videregående VEU svarer til uddannelse på videregående niveau i det ordinære uddannelsessystem og omfatter blandt andet enkeltfagskurser på videregående uddannelser under åben uddannelse og længere sammenhængende forløb, fx diplom- og masteruddannelser. Målgruppen er personer, der har en adgangsgivende uddannelse og som oftest to til fem års relevant erhvervs erfaring.

Sammenlignet med andre lande bruger Danmark en relativt stor andel af BNP på VEU-systemet. Dette hænger givetvis sammen med, at det offentlige finansierer en meget stor andel af VEU-udgifterne sammenholdt med andre lande, hvor VEU i højere grad foregår i privat regi. Omfanget af offentlig finansiering skal ses i lyset af, at et velfungerende VEU-system understøtter den høje grad af fleksibilitet, herunder jobmobilitet, som karakteriserer det danske arbejdsmarked. I fravær af offentlig finansiering vil der være en tendens til, at der ikke bliver investeret tilstrækkeligt i løbende opkvalificering af arbejdsstyrken med risiko for et mindre velfungerende arbejdsmarked til følge. De betydelige offentlige udgifter til erhvervsrettet VEU skal ses i sammenhæng med en undersøgelse, der peger på, at erhvervsrettet VEU

har klare positive effekter i form af øget beskæftigelse for den enkelte medarbejder, men at der kun er begrænsede positive effekter set ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv³.

Videregående uddannelser

Danmark har i dag et ganske højt uddannelsesniveau. I forhold til mange andre OECD-lande gennemfører en stor andel af de 25-34-årige i Danmark en videregående uddannelse, *jf. figur II.1*. Og der er ikke tegn på, at niveauet i Danmark er ved at stagnere i forhold til andre lande, da Danmark er bedre placeret for de nyuddannede (25-34-årige) end for den generation, der har været på arbejdsmarkedet i en længere årrække (55-64-årige), *jf. figur II.2*.



Anm.: Venstre figur viser udvalgte lande. Blandt alle OECD-lande ligger Danmark nr. 9 ud af 34. Da danske studerende påbegynder og afslutter de videregående uddannelser relativt sent, er det muligt, at niveauet for de 25-34-årige er en undervurdering af det ”endelige” uddannelsesniveau for denne generation. Højre figur viser udvalgte lande. Blandt alle OECD-lande ligger Danmark nr. 14 ud af 34.

Kilde: OECD.

Forskellen mellem en stor gruppe af de lande, vi normalt sammenligner os med, er dog beskeden. Det er derfor af stor betydning, at Danmark fastholder og udbygger uddannelsesindsatsen også af hensyn til vores internationale konkurrenceevne.

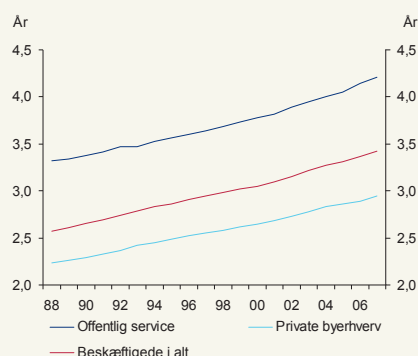
Danmarks høje uddannelsesniveau dækker imidlertid over store forskelle i den offentlige og private sektor. Ansatte i den offentlige sektor har i gennemsnit over et års længere uddannelse end ansatte i den private sektor, *jf. figur II.3*. Ses alene på den private sektor, er uddannelsesniveauet i Danmark lavere end i en række andre OECD-lande, *jf. figur II.4*. I et fremadrettet vækstperspektiv er det derfor en målsætning at øge andelen af højtuddannede i den

³ AKF (2009).

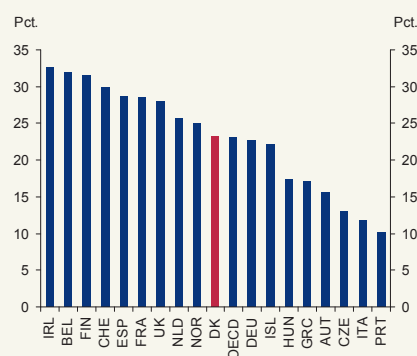
private sektor. Det gælder særligt for de uddannelser, der har et højt samfundsøkonomisk afkast.

Figur II.3

Gennemsnitlig uddannelseslængde ud over grundskolen, 30-59-årige

**Figur II.4**

Højtuddannede som andel af beskæftigelsen i den private sektor, 2009



Anm.: Venstre figur: I beregningen af det gennemsnitlige uddannelsesniveau efter grundskolen antages følgende uddannelseslængder: Ufaglærte (0 år), faglærte (3 år), kort videregående uddannelse (5 år), mellemlang videregående uddannelse (6 år) og lang videregående uddannelse (8 år). Højre figur: Højtuddannede omfatter beskæftigede med en videregående uddannelse. Figuren dækker kun europæiske OECD-lande.

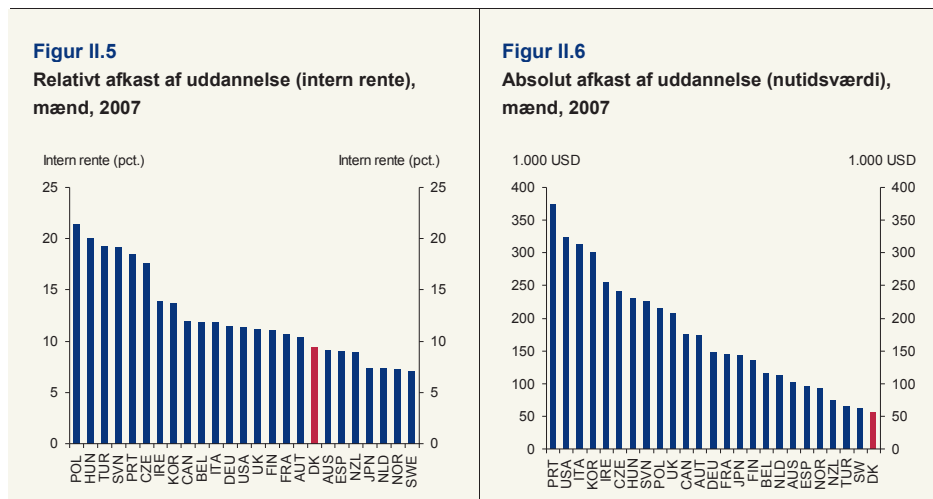
Kilde: Venstre figur: De Økonomiske Råd (2010). Højre figur: Konkurrenceevneredegørelse 2011 på baggrund af specialkørsel fra Eurostat (LFS).

Erfaring viser, at forskning, udvikling og innovation ofte foregår tæt på produktionen. Med henblik på at tiltrække og fastholde højtuddannet arbejdskraft i den private sektor, er det vigtigt at udvikle gode rammebetingelser for produktionsvirksomheder i Danmark.

Uddannelsesniveautet afhænger imidlertid også af den økonomiske tilskyndelse til at tage en uddannelse. Det privatøkonomiske afkast af en videregående uddannelse i Danmark svarer til niveauet i sammenlignelige OECD-lande, når det måles i forhold til investeringens størrelse, jf. figur II.5. Resultatet er bemærkelsesværdigt i lyset af de meget små indkomstforskelle i Danmark. Kombinationen af den internationalt set høje SU og den gratis adgang til uddannelse sikrer således et sammenligneligt afkast, fordi det reducerer omkostningen ved uddannelse i Danmark.

I en verden med øget globalisering er det danske system imidlertid sårbart. Den offentlige skattefinansierede uddannelse er baseret på, at de, der har modtaget uddannelse, fremadrettet bidrager til finansieringen af velfærdsydelseerne gennem skattebetalinger. Der er imidlertid en betydelig økonomisk tilskyndelse for veluddannede til at flytte til udlandet, hvor lønpræmien ved uddannelse er større, og skatte trykket er mindre.

Det skyldes, at det absolutte afkast af uddannelse, som tager højde for investeringens og afkastets absolutte størrelse og ikke blot det relative størrelsesforhold, er lavest blandt alle OECD-lande, jf. figur II.6.



Anm.: Data er fra 2007 eller senest tilgængelige år. For kvinder er afkastet det 9. højeste i venstre figur og det 3. højeste i højre figur. Afkastet af uddannelse er målt for en person med en videregående uddannelse i forhold til en person med en ungdomsuddannelse. Se OECD (2011) for metode til beregning af afkast af uddannelse.

Kilde: OECD (2011).

En skattereform, der øger afkastet af uddannelse, kan bidrage til at forbedre robustheden over for udvandring af højtuddannede og tilskynde til øget indvandring af højtuddannede udlændinge. Det vil dog generelt indebære mindre omfordeling via skatter og overførsler og kan dermed isoleret set ske på bekostning af fordelingsmæssige hensyn.

II.2 Øget vækst gennem lavere skat på arbejde – øget beskæftigelse og arbejdstid

Regeringen ønsker at indrette velfærdsordningerne og skattesystemet med henblik på, at en større andel af befolkningen i de erhvervsaktive aldre får en varig tilknytning til arbejdsstyrken, og at beskæftigede får tilskyndelse til at øge antallet af arbejdstimer. For at sikre en stor og varig arbejdsmarkedstilknytning vil regeringen gennemføre en skattereform, der bidrager til øget vækst og beskæftigelse.

Boks II.4**Skat, beskæftigelse og arbejdstid**

Regeringen vil gennemføre en fuldt finansieret skattereform, der sænker skatten på arbejde markant og har en rimelig social balance.

Skattesystemet påvirker tilskyndelsen til at deltage på arbejdsmarkedet, såvel som antallet af timer den enkelte beskæftigede ønsker at arbejde. En generel reduktion af skatten på arbejde øger forskellen mellem at modtage overførselsindkomster og være i beskæftigelse. Det øger tilskyndelsen til at tage et arbejde.

En reduktion af skatten på den sidst tjente krone sigter mod at øge tilskyndelsen til at arbejde i flere timer blandt de personer, der allerede er i beskæftigelse – både i form af flere arbejdstimer og fx i form af senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Skattereformen skal øge gevinsten ved arbejde for almindelige lønmodtagere. Det skal bedre kunne betale sig at arbejde, også for ufaglærte. Formålet er ikke kun at give en skattelettelse til dem, der arbejder hver dag, men også at få flere i beskæftigelse og væk fra en situation, hvor de er fastholdt på overførselsindkomst.

I de kommende år, hvor der er behov for forbedringer af konkurrenceevnen, kan en sænkning af skatten på arbejde bidrage til at kompensere for en lav vækst i reallønnen. Skattelettelsen vil derfor yde et bidrag til at fremskynde genoprettelsen af den danske konkurrenceevne og således også af denne vej forbedre beskæftigelsen på kort sigt.

Skattereformen vil være fuldt finansieret, og sammensætningen af skattnedsættelserne og finansieringen vil være en afvejning af flere hensyn, herunder at reformen skal have en rimelig social balance.

II.3 Øget vækst gennem højere aftalt arbejdstid som led i trepartsdrøftelser

Målsætningerne om at forbedre konkurrenceevnen og øge vækst og beskæftigelse er regeringens indgang til de kommende trepartsdrøftelser med arbejdsmarkedets parter.

Regeringen vil have fokus på en forøgelse af arbejdstiden som det instrument, der skal bidrage til at nå målene. Vi skal fastholde de seneste års tendens til længere gennemsnitlig arbejdstid – og således skabe et afgørende brud med tendensen over de seneste 40 år, hvor arbejdstiden er faldet.

De seneste 40 år er den gennemsnitlige arbejdstid faldet med 18 pct. i Danmark, og arbejdstiden for personer på det danske arbejdsmarked er lav i forhold til andre OECD-lande. De kommende år vil der være et nedadgående pres på den gennemsnitlige arbejdstid, som skyldes, at der vil være en øget andel af ældre i arbejdsstyrken.

Arbejdstiden er blandt andet reduceret gennem overenskomstaftaler, hvor fx antallet af ferie- og fridage er øget, og arbejdstiden er blevet nedsat. Den ugentlige arbejdstid blev senest nedsat i 1990 til 37 timer pr. uge.

Selvom arbejdstiden pr. beskæftiget er lav i Danmark i forhold til andre OECD-lande, er den samlede arbejdstid pr. indbygger i den arbejdsdygtige alder på linje med gennemsnittet i OECD. Det skyldes en høj generel erhvervsdeltagelse for både mænd og kvinder, som er understøttet af indretningen af den offentlige sektor gennem f.eks. udbredelsen af vuggestuer, børnehaver og fritidsordninger samt pasning og pleje af ældre og syge.

II.4 Øget vækst gennem færre på overførselsindkomst

I dag modtager omkring 750.000 danskere i den erhvervsdygtige alder (ekskl. studerende) en overførselsindkomst. For regeringen har det høj prioritet, at flere bliver en del af fællesskabet. For den enkelte kan det have store sociale konsekvenser at stå uden for arbejdsmarkedet, særligt over en længere årrække, eller at blive førtidspensionist i en tidlig alder.

Men det har også konsekvenser for samfundsøkonomien, hvor der er en dobbelt gevinst ved at få folk i arbejde, da det både fører til lavere udgifter til overførselsindkomster og til højere skatteindtægter.

Det er en væsentlig velfærdsopgave at sikre et stærkt socialt sikkerhedsnet for personer, som mister deres indkomstmuligheder. Samtidig er det samfundets opgave at støtte den enkelte til at komme tilbage i beskæftigelse eller ind i et uddannelsesforløb. Regeringens mål med reformerne på overførselsområdet er netop at forbedre disse muligheder, så flere overførselsmodtagere kommer tilbage i beskæftigelse eller i uddannelse.

Boks II.5**Reformer af overførselsindkomster**

For mange borgere modtager i dag passiv forsørgelse. Det ønsker regeringen at gøre op med. Derfor vil regeringen gennemføre reformer af både førtidspension, fleksjob og kontanthjælp.

Regeringen har fremlagt forslag til en reform af førtidspension og fleksjob. Hovedelementerne i reformen er:

- Førtidspension bliver som udgangspunkt afskaffet for alle under 40 år.
- Sårbare og udsatte unge gives en helhedsorienteret indsats i ressourceforløb.
- Oprettelse af rehabiliteringsteam i alle kommuner for at forbedre koordinationen af indsatsen.
- Fleksjobordningen målrettes personer med begrænset arbejdsevne.
- Arbejdsgivere skal kun betale løn for de timer, den fleksjobansatte arbejder, så det bliver mere attraktivt for arbejdsgiverne at ansætte personer, som kun kan arbejde få timer om ugen.

Reformen vil medføre, at ca. 2.300 personer i 2020 og ca. 7.700 personer på lang sigt kommer i udstøttet arbejde i stedet for at være i fleksjobordningen eller på førtidspension. Samtidig skønnes det, at udspillet vil øge antallet af personer i støttet beskæftigelse, så arbejdsudbuddet samlet set stiger med ca. 5.000 personer i 2020 og ca. 12.500 personer på lang sigt.

Derudover vil regeringen senere på året fremlægge forslag til reformer på kontanthjælpsområdet.

Regeringen vil samtidig føre en aktiv indsats for at nedbringe sygefraværet. Stort sygefravær har store omkostninger for både samfundet og for den enkelte medarbejder, der rammes af sygdom, og som tilmed risikerer at miste kontakten til arbejdsmarkedet. I 2010 udgjorde de samlede offentlige udgifter til sygedagpenge, inklusive driftsudgifter til aktivering, ca. 15½ mia. kr. Hertil kommer behandlingsudgifter og værdien af tabt produktion.

Der er ganske store forskelle på sygefraværet på tværs af sektorer. Kommunerne og regionerne under ét har således højere sygefravær i forhold til både den statslige og private sektor, selvom der tages højde for forskelle i køns-, uddannelses- og alderssammensætning. På tværs af den offentlige sektor er der ligeledes store regionale og kommunale forskelle i omfanget af sygefravær. Selvom det samlede sygefravær er aftaget en smule siden 2007, viser forskellene, at der fortsat er et betydeligt potentiale for at nedbringe sygefraværet og dermed øge udbuddet af arbejdskraft og samtidig reducere udgifterne til sygedagpenge.

II.5 Øget vækst gennem udenlandsk arbejdskraft og integration

Et væsentligt element, der sikrer, at danske virksomheder kan begå sig i den internationale konkurrence, er adgangen til højtuddannet udenlandsk arbejdskraft. Højtuddannede udlæn-

dinge kan være i besiddelse af særlig ekspertise og kan dermed bidrage til at øge danske virksomheders værdiskabelse og tilstedeværelse på eksportmarkeder⁴. For et lille land som Danmark er det særlig vigtigt, at virksomhederne har mulighed for at rekruttere udenlandske eksperter med viden og kompetencer, der ofte ikke findes tilsvarende blandt danske højtuddannede i et tilstrækkeligt omfang.

Blandt vestlige lande er der betydelig konkurrence om at tiltrække og fastholde kvalificeret udenlandsk arbejdskraft, og Danmark har haft vanskeligt ved at fastholde højtuddannede og højtloønnede indvandrere, herunder indvandrere fra Norden og andre EU-lande⁵.

En øget tilstrømning af højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft forudsætter først og fremmest, at udlændinge finder det attraktivt at bo og arbejde i Danmark. Skattetrykket kan spille en central rolle, men en lav skat er ikke tilstrækkelig til at tiltrække udlændinge. Ud over beskætningsniveauet påvirkes tilstrømningens størrelse blandt andet af generelle arbejds- og levevilkår, sprogbarrierer, adgang til internationale skoler samt Danmarks anseelse i udlandet.

Boks II.6

Rekruttering af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft

Regeringen vil arbejde målrettet for at forbedre modtagelsen af medrejsende familier samt sikre bedre rammevilkår for de tilrejsende familier, mens de opholder sig i Danmark.

Danske virksomheders mulighed for international rekruttering skal styrkes gennem forenkling af regler og administration. Derfor skal lovgivningen på området gøres mere gennemskuelig, således at administrationsbyrden i forbindelse med rekruttering af international arbejdskraft reduceres.

I lyset af stigende global mobilitet på arbejdsmarkedet for højtuddannede er det væsentligt at fastholde skatteinstrumenter, herunder forskerskatteordningen, der gør det attraktivt for højtuddannede fra udlandet at komme til Danmark for at arbejde.

Integrationspolitikken påvirker udbuddet af arbejdskraft, og en styrket integrationspolitik kan bidrage til, at flere indvandrere og efterkommere tager en uddannelse og kommer i arbejde. Beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere og efterkommere er øget markant, men den ligger stadig væsentligt under niveauet for personer med dansk oprindelse. Der er således potentiale for yderligere at øge beskæftigelsen blandt indvandrere og efterkommere.

Derfor skal integrationsindsatsen styrkes betydeligt. Det er regeringens målsætning, at 10.000 flere indvandrere og efterkommere kommer i arbejde inden 2020. Målsætningen skal indfries gennem en række arbejdsmarkedspolitiske initiativer herunder gennem partnerskaber med erhvervslivet og tiltag, der kombinerer arbejde og uddannelse, *jf. boks II.7*.

⁴ Jf. blandt andet Malchow-Møller m.fl. (2011a).

⁵ Malchow-Møller m.fl. (2009).

Kvaliteten og effektiviteten af sagsbehandlingen på integrationsområdet har ligeledes betydning for hastigheden, hvormed indvandrere og efterkommere bliver integreret på arbejdsmarkedet. Hurtig sagsbehandling og udarbejdelse af individuelle handlingsplaner har vist sig at reducere den tid, det tager indvandrere og flygtninge at komme i arbejde⁶. Som led i en styrkelse af integrationsindsatsen er det derfor centralt at sikre effektive sagsgange og gennemsigthed i lovgivningen, der kan bidrage til at fremskynde integrationsprocessen.

Boks II.7

Integration

Flere skal klare sig uden offentlig forsørgelse. Det er regeringens mål, at 10.000 flere indvandrere og efterkommere kommer i arbejde inden år 2020. Målet er ambitiøst og skal ske ved en bred vifte af arbejdsmarkedsrettede initiativer, herunder:

- Bedre og hurtigere hjælp til kontanthjælpsmodtagere.
- Målttede og bedre tilbud om danskundervisning.
- Udbredelse af jobpakker og partnerskaber med erhvervslivet samt nye modeller, der kombinerer arbejde og uddannelse.
- Større fokus på effekter af gennemførte tiltag og større synlighed om, hvordan integrationen løbende forløber gennem lancering af et nationalt integrationsbarometer.

Da der er usikkerhed om, hvornår målet kan realiseres, vil provenuet først blive indregnet som finansiering i takt med, at målet indfries, og ressourcerne frigøres.

II.6 Øget vækst gennem ny erhvervs- og vækstpolitik

Globaliseringen fører til en stadig mere intensiv konkurrence. Åbne markeder og investeringer på tværs af landegrænser trækker i retning af øget specialisering – særligt for mindre lande som Danmark. De nye vækstmarkeder i blandt andet Asien og Sydamerika skærper den globale konkurrence, men skaber også en række nye muligheder. Det stiller store krav til danske virksomheders konkurrenceevne og omstillingsparathed.

Regeringen har iværksat en offensiv erhvervs- og vækstpolitik med to kerneelementer: For det første skal de generelle vækstvilkår styrkes. Og for det andet vil regeringen gennemføre en fokuseret indsats på enkelte erhvervsområder. Danske virksomheder skal have gode muligheder for at udnytte globale udviklingstendenser og bidrage med løsninger på områder med vigtige globale samfundsudfordringer.

Det er væsentligt at sikre gode generelle rammevilkår, der gør det attraktivt at drive konkurrencedygtige virksomheder, udvikle nye forretningsområder og skabe nye job i Danmark. Samtidig arbejder regeringen aktivt for at fjerne barrierer for vækst.

⁶ Winter, S. (2005).

Danske virksomheder skal have gode muligheder for at komme ind på nye markeder og/eller udvikle nye løsninger. Her spiller en offentlig indsats en central rolle, ligesom et styrket offentlig-privat samspil understøtter virksomhedernes muligheder for at udvikle og udbrede nye teknologier og løsninger.

Regeringen har igangsat dialogmøder og nedsat særlige vækstteam på relevante erhvervsområder. Formålet er at foretage et servicetjek af vækstvilkårene med henblik på at styrke vækstmulighederne for virksomhederne. Det gælder inden for områder, hvor der er udsigt til en stigende global efterspørgsel, hvor danske virksomheder har særlige styrker og potentialer, og hvor Danmark står over for en række samfundsudfordringer, som alligevel skal løses.

Produktion er en væsentlig del af dansk økonomi og i mange tilfælde en forudsætning for at fastholde udviklings- og servicejob. Vækstteam dækker brede dele af dansk erhvervsliv, herunder også erhvervsområder, hvor Danmark har en række betydende produktionsvirksomheder. Arbejdet i vækstteam understøtter dermed regeringens målsætning om at styrke Danmark som produktionsland.

Indsatsen vil ske i dialog med erhvervslivet og skal munde ud i konkrete handlingsplaner på de enkelte områder, ligesom resultaterne skal spille ind i arbejdet med regeringens innovationsstrategi.

Der er nedsat fire vækstteam vedrørende vand, bio & miljøløsninger, kreative erhverv, design, det blå Danmark samt sundheds- og velfærdsløsninger. Herudover planlægges der vækstteam vedrørende energi og klima, fødevarer samt oplevelsesøkonomi og turisme. Regeringen vil fremlægge de første konkrete handlingsplaner med udgangen af 2012.

Boks II.8**Ny erhvervs- og vækstpolitik**

Regeringen har iværksat en offensiv erhvervs- og vækstpolitik. Målet er at styrke vækst og skabelsen af højtlojnnede job i Danmark, bl.a. med udgangspunkt i globale udviklingstendenser, herunder den grønne omstilling og andre vigtige samfundsudfordringer.

Regeringens ny erhvervs- og vækstpolitik baseres på tre principper, der tilsammen danner udgangspunkt for udvikling af konkrete tiltag og indsatser:

- **Gode generelle vækstvilkår.** Erhvervs- og vækstpolitikken skal styrke de generelle vækstvilkår og sikre deres effekt på forskellige erhvervsområder.
- **Fjerne vækstbarrierer.** Erhvervs- og vækstpolitikken skal ved afhjælpning af markedsfejl understøtte reallokering af ressourcer fra mindre produktive til mere produktive erhvervsområder, således at virksomhederne effektivt og konkurrencedygtigt kan udnytte markedspotentialer.
- **Udvikle markeder.** Erhvervs- og vækstpolitikken skal styrke det offentlig-private samspil for at understøtte virksomhedernes muligheder for at udvikle og udbrede nye teknologier og løsninger, herunder i forhold til globale samfundsudfordringer. Det gælder ikke mindst på områder, hvor danske virksomheder har særlige styrker og potentialer.

Det er væsentligt at sikre gode rammevilkår, der styrker virksomhedernes muligheder for at udvikle deres forretning og skabe nye arbejdspladser. Derfor vil regeringen i en årlig redegørelse om vækst og konkurrenceevne følge op på udviklingen i rammevilkår med betydning for vækst, så det kan vurderes, om der er behov for at styrke indsatsen.

Regeringen vil arbejde målrettet på at fjerne barrierer for vækst. Fx ved at fjerne adgangsbarrierer og konkurrencebegrænsende lovgivning, ved at sikre adgangen til risikovillig kapital og ved at give virksomhederne god adgang til forskning, viden og kvalificeret arbejdskraft.

Danske virksomheder skal have gode muligheder for at komme ind på nye markeder og/eller udvikle nye løsninger. Her spiller en offentlig indsats en væsentlig rolle, fx i forhold til at sikre markedsadgang for erhvervslivet, en velfungerende teknologisk infrastruktur mv. Herudover kan den offentlige regulering og intelligent offentlig efterspørgsel anvendes aktivt til at fremme udvikling af nye løsninger, ligesom den offentlige forskningsindsats understøtter innovation. En offentlig indsats kan samtidig bidrage til et godt investeringsklima ved at sikre stabile reguleringsmæssige rammer.

Regeringen har nedsat en række vækstteam på særlige erhvervsområder. Formålet er at foretage et servicetjek af vækstvilkårene med henblik på at styrke vækst og jobskabesevne i virksomhederne. Indsatsen vil ske i dialog med erhvervslivet og munde ud i konkrete handlingsplaner på de enkelte områder, ligesom resultaterne skal spille ind i arbejdet med regeringens innovationsstrategi.

II.7 Øget vækst gennem adgang til finansiering

Adgang til finansiering er væsentligt for, at danske virksomheder kan skabe nye job og eksport frem mod 2020. Hvis virksomhederne ikke kan få finansiering til sunde projekter i form af forretningsudvikling og eksport, går Danmark glip af vækst og arbejdspladser.

Den finansielle og økonomiske krise har medført en strammere kreditpolitik hos de finansielle aktører og gjort det vanskeligere for virksomhederne at opnå finansiering. Det skyldes blandt andet stigende kapitalkrav, at pengeinstitutterne har indkasseret store tab på udlån og er blevet mere forsigtige, og at mange mindre virksomheder har en ret beskedent egenkapital.

En første forudsætning for, at virksomhederne kan få finansiering, er en velfungerende banksektor. Det er på den baggrund, at et bredt flertal i Folketinget med bankpakkerne har gennemført betydelige foranstaltninger for at sikre den finansielle stabilitet i Danmark og holde gang i lånemarkedet. Uden statsgarantier og kapitalindskud havde bankerne været nødt til at nedbringe deres udlån i væsentlig større udstrækning, end det er sket. Det er et bærende princip, at det ikke er staten og dermed skatteyderne, men sektoren selv, der finansierer håndteringen af nødlidende banker

Den seneste udlånsreddegørelse fra Erhvervs- og Vækstministeriet fra december 2011 viser imidlertid, at kreditmulighederne er blevet strammet for især små og mellemstore erhvervsvirksomheder. Derudover nedbringer en række pengeinstitutter deres eksponering over for erhvervsvirksomheder specielt inden for de konjunkturfølsomme brancher samt fast ejendom og landbrug.

Meget tyder på, at dybden af den finansielle krise indebærer, at virksomhedernes vanskeligheder ved at opnå finansiering vil gøre sig gældende i en årrække fremover, idet blandt andet stigende kapitalkrav og stor risikoaversion kan gøre det vanskeligt for især små og mellemstore virksomheder at opnå finansiering til sunde projekter. Det kan betyde færre investeringer og færre nye arbejdspladser i Danmark. Det er derfor en væsentlig udfordring frem mod 2020 at sikre sunde virksomheder adgang til finansiering.

I lyset af den fortsat stramme finansieringssituation har der været behov for en styrket indsats med fokus på at gå fra afvikling til udvikling. Derfor er der indgået en bred politisk aftale mellem regeringen og Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Konservative om en ny udviklingspakke, der skal forbedre små og mellemstore virksomheders adgang til finansiering, *jf. boks II.9.*

Boks II.9**Udviklingspakken – Initiativer til fremme af især små og mellemstore virksomheders finansiering**

Med Udviklingspakken fra marts 2012 er det aftalt, at:

- Eksportlæneordningen udvides med 15 mia. kr. til i alt 35 mia. kr.
- Der gives mulighed for yderligere statslige eksportkreditgarantier på mindst 20 mia. kr. frem til udgangen af 2015.
- Lånerammen for Vækstkautionsordningen forøges med godt 550 mio. kr.
- Vækstfonden gives mulighed for at yde ansvarlige lån for 500 mio. kr. Det forventes at øge virksomheders adgang til bankfinansiering med yderligere ca. 1 mia. kr.
- Der arbejdes på alternative finansieringskilder til små og mellemstore virksomheder, fx ved inddragelse af pensionsinstitutter.
- FIH reetableres som en specialiseret erhvervsbank. FIH opsplittes, idet ejendomsdelen udskilles og overtages af Finansiell Stabilitet A/S.
- Der etableres et specialiseret landbrugsfinansieringsinstitut.

Den samlede pakke vil styrke lånefinansieringen med mindst 20 mia. kr. og eksportgarantier med mindst 20 mia. kr. Regeringen følger løbende udviklingen i virksomhedernes adgang til finansiering, bl.a. med henblik på at vurdere behovet for yderligere initiativer.

Fremadrettet må der forventes større krav fra pengeinstitutterne til virksomhedernes egenkapital. Det er især en udfordring for mindre virksomheder, som tidligere i høj grad har kunnet finansiere sig gennem bankerne. Samtidig peger udviklinger i reguleringen af banksektoren på, at det også fremadrettet vil være sværere for virksomhederne at få adgang til langsigtet finansiering. Det betyder, at det kan være nødvendigt at supplere bankernes långivning til små og mellemstore virksomheder med nye finansieringskilder, fx gennem et øget offentligt privat samspil med pensionsinstitutterne om udbud af risikovillig kapital

II.8 Øget vækst gennem forbedret konkurrence

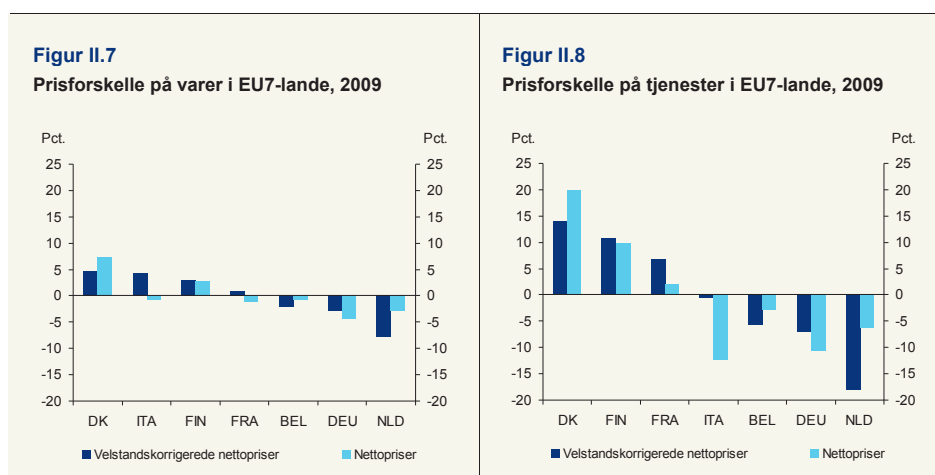
Regeringen har en målsætning om at øge konkurrencen ved at skabe en mere effektiv og anvendelig konkurrencelovgivning samt ved at gøre det lettere at starte ny virksomhed.

Velfungerende markeder præget af høj konkurrence mellem de tilstedeværende virksomheder sikrer, at arbejdskraften og investeringerne søger hen i de dele af økonomien, hvor de største gevinster og bidrag til velstanden skabes. Er konkurrencen derimod utilstrækkelig, tilskyndes virksomhederne i mindre grad til at agere omkostningseffektivt og innovativt i produktionen.

Utilstrækkelig konkurrence fører således til en svagere produktivitetsudvikling og dermed til et højere forbrugerprisniveau, end det ellers ville have været muligt at opretholde. Med stærkere konkurrence på hjemmemarkedet følger desuden, at danske virksomheder står stærkere på de globale markeder.

Der er en række indikationer af, at konkurrencen blandt danske virksomheder ikke er tilstrækkelig stærk⁷. Eksempelvis er prisniveauet højere i Danmark end i en række sammenlignelige lande. Det gælder både for varer, *jf. figur II.8*, og i særdeleshed for tjenester, *jf. figur II.9*.

Ligeledes indikerer den svage produktivitetsvækst i en række erhverv de seneste 15 år, at graden af konkurrence er utilstrækkelig.



Anm.: Nettopriserne er beregnet som Eurostats Purchasing Power Parities (PPP) fratrukket moms og produktspecifikke afgifter. Velstandskorrigerede nettopriser er korrigeret for forskelle i landenes velstand, da rigere lande typisk har et højere prisniveau.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerredøgørelse 2011.

En række initiativer med henblik på at styrke konkurrencen er ved at blive implementeret, *jf. boks II.10*.

Regeringen vil, blandt andet på baggrund af konkurrencelovsudvalgets anbefalinger om indførelse af fængsel i kartelsager og en generel forhøjelse af bødeniveauet i konkurrencesager, også fremlægge et konkurrencepolitisk udspil i 2012.

Der er i dag stor forskel på, hvordan og i hvor høj grad de forskellige offentlige myndigheder samarbejder med private aktører. Regeringen vil derfor arbejde for at udbrede de gode erfaringer med offentlig-privat samarbejde blandt kommuner og regioner og på tværs af den offentlige sektor. Et konstruktivt samarbejde mellem det offentlige og private kan understøtte, at offentlige opgaver løses på den bedste og mest effektive måde og samtidig understøtte udviklingen af nye erhvervs muligheder.

⁷ Jf. McKinsey (2010) og OECD (2012).

Boks II.10 Konkurrence

Konkurrencelovsudvalget offentliggjorde i april 2012 en række anbefalinger til at styrke efterlevelsen og håndhævelsen af konkurrenceloven i Danmark. Et flertal af udvalgets medlemmer anbefaler, at bødeniveauet ved overtrædelse af konkurrenceloven hæves væsentligt, og at der indføres fængselsstraf i kartelsager. Desuden er udvalget enig om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens informations- og vejledningsindsats skal styrkes, og at dialogen mellem myndigheder og virksomheder i konkurrencesager skal intensiveres. Regeringen ser positivt på udvalgets anbefalinger og er åben for at se på skærpet straf i konkurrencesager.

På detailhandelsområdet bliver den igangværende liberalisering af lukkeloven fuldt implementeret i oktober 2012. Det er hermed kun på helligdage, at visse butikker ikke må holde åbent.

I EU-regi vil regeringen arbejde for mere enkle og fleksible regler, der understøtter en større grad af konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver.

Konkurrencen kan desuden øges ved at gøre det lettere at starte ny virksomhed. Som led i regeringens handlingsplan for afbureaukratisering for 2012-2015 lanceres to tiltag, der skal gøre det lettere at starte virksomhed:

- En web-guide til opstart af virksomhed, der giver hurtigt overblik over de krav, som skal opfyldes, samt hvilke tilbud om hjælp og vejledning, der findes på området.
- En pakke med de væsentligste digitale redskaber til alle nye virksomheder, der registreres. Når virksomhederne registrerer sig i CVR, vil de samtidig blive udstyret med bl.a. digital postkasse og NemID Erhverv. Det er redskaber, de skal bruge i deres kommunikation med det offentlige.

Nye virksomheder, der kommer ind i solide vækstforløb, skaber dynamik og styrker produktivitet og konkurrenceevne. Det skyldes, at nye virksomheder udfordrer de eksisterende virksomheder, og fordi de udvikler nye varer, serviceydelser og teknologier. Hvis vi skal have flere nye vækstvirksomheder, skal de have bedre adgang til finansiering, de administrative byrder skal lattes, internationaliseringen skal styrkes, og virksomhederne skal have bedre adgang til de nødvendige kompetencer for at realisere væksten. Regeringen vil føre en aktiv iværksætterpolitik.

II.9 Øget vækst gennem forskning, udvikling og innovation

Gennem forskning, udvikling og innovation skabes nye og bedre løsninger og produkter, der er grundlag for fremtidig vækst i såvel nye som i eksisterende virksomheder. Forskning, udvikling og innovation er også med til at skabe grundlag for nye produktionsformer, omkostningsbesparende forbedringer og nye forretningsmodeller, der styrker produktiviteten.

Set fra et samfundsmæssigt perspektiv vil der imidlertid være en tendens til, at virksomheder investerer for lidt i FoU. Dels fordi det samfundsøkonomiske afkast af forskningsresultater ofte er større end det privatøkonomiske afkast⁸. Dels fordi der ikke er et privatøkonomisk incitament for virksomheder til at forske i emner, som ikke bidrager positivt på virksomhedernes bundlinje. Det kan fx være grundforskning, men også forskning, hvor afkastet er øget velfærd, herunder forskning i forebyggelse på sundhedsområdet. Derfor er der et samfundsøkonomisk argument for, at den offentlige sektor skal supplere forskningsindsatsen i den private sektor.

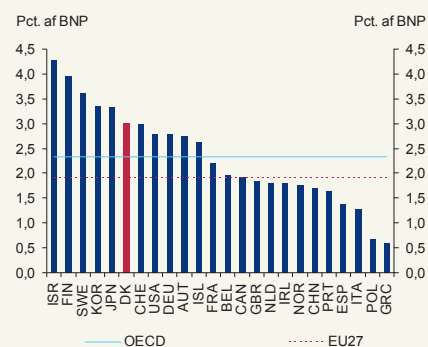
Samtidig skal offentlige investeringer i forskning, udvikling og innovation være med til at sikre, at virksomheder har adgang til relevante kompetencer og viden. Samfundsudfordringer er typisk komplekse, og nye løsninger kræver ofte samspil mellem danske og internationale forskere og virksomheder fra forskellige områder samt tæt samarbejde med berørte aktører i samfundet.

Danmark er i dag blandt de lande, der investerer mest i FoU, *jf. figur II.10*. Samtidig har væksten i udgifter til FoU set i forhold til økonomiens størrelse været blandt de højeste set over de seneste 10 år. Målt på antallet af forskere ligger Danmark i top 3 blandt OECD-landene, *jf. figur II.11*. Desuden opfylder Danmark den internationale Barcelona-målsætning om anvendelse af 3 pct. af BNP til forskning og opfylder omtrent den nationale målsætning om, at den offentlige forskning udgør mindst 1 pct. af BNP.

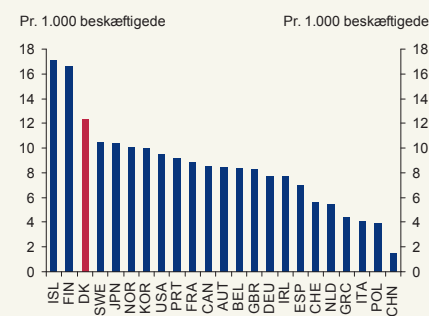
⁸ Når en virksomhed skaber forskningsresultater, kommer den nye viden ikke kun virksomheden selv til gode. Resultaterne vil ofte samtidig øge produktiviteten i andre virksomheder gennem videnoverførsel, fx ved medarbejderskift. Investeringsomfanget i den enkelte virksomhed baseres imidlertid kun på det forventede afkast, der tilfalder virksomheden selv – ikke på den del, der spredes til resten af samfundet. Det skaber en tendens til, at virksomheder investerer for lidt, og derfor er der et samfundsøkonomisk argument for, at den offentlige sektor skal supplere forskningsindsatsen i den private sektor.

Figur II.9

Udgifter til FoU, hele økonomien, pct. af BNP, 2009 eller seneste år

**Figur II.10**

Forskere pr. 1.000 beskæftigede, 2009 eller seneste år



Kilde: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011.

Private investeringer i forskning og innovation har både kort- og langsigtede effekter for vækst, produktivitet og bytteforhold. De mellemlange og langsigtede effekter fremkommer gennem viden- og teknologispredning og vidensdeling af den private forskning samt via kommercialisering af forskningsresultater. Investeringerne i den offentlige forskning og udvikling er langsigtede investeringer, hvorfor der typisk vil gå en årrække, før investeringer har direkte betydning for den private sektors vækst og produktivitet. Effekterne af såvel den private som den offentlige sektors investeringer i forskning og udvikling kan på både kortere og længere sigt øges gennem et effektivt samspil og samarbejde om investeringerne.

Der er tegn på, at udnyttelsen ikke er tilstrækkeligt god i Danmark. Europa-Kommissionen (2011)⁹ konkluderer således, at afkastet af den offentlige forskning og udvikling i Danmark er lavere end i både Tyskland, Finland og USA. Omvendt tyder internationale analyser på, at afkastet af den private forskning og udvikling i danske virksomheder er på samme niveau som i andre videnintensive økonomier.

Selvom andelen af produkt- og procesinnovative virksomheder er vokset gennem de seneste par år i Danmark, ligger andelen af virksomheder, der er produkt- eller procesinnovative, kun en smule over OECD-gennemsnittet¹⁰. Der er derfor fortsat behov for, at der investeres i både offentlig og privat forskning, udvikling og innovation samt løbende at sikre, at midlerne fordeles på den mest hensigtsmæssige måde på tværs af brancher.

En stor del af afkastet af de offentlige forsknings- og udviklingsinvesteringer opnås gennem øget udbud af kvalificeret og højtuddannet arbejdskraft. Partielle analyser af virksomhedsdata viser en positiv sammenhæng mellem udbuddet af højtuddannet arbejdskraft og produktivitet

⁹ McMorrow (2011).

¹⁰ Konkurrenceevneredegørelse 2011.

og derigennem BNP. Denne sammenhæng kan imidlertid både skyldes, at højtuddannet arbejdskraft gør virksomhederne mere produktive, og at virksomheder, der i forvejen er produktive, i større omfang ansætter højtuddannet arbejdskraft¹¹.

Effekten på væksten kan endelig øges, hvis der samtidig sker en styrkelse af det offentlig-private samarbejde om forskning, udvikling og innovation. En analyse viser, at virksomheder, der har samspil med offentlige videninstitutioner, har signifikant højere værditilvækst og vækst i produktivitet pr. medarbejder end tilsvarende forsknings- og udviklingsaktive virksomheder, der ikke indgår i et sådant vidensamarbejde¹².

Boks II.11

Innovationsstrategi

Regeringen har igangsat arbejdet med den første samlede innovationsstrategi. Strategien skal sikre en bedre kobling mellem de offentlige investeringer i forskning, udvikling, innovation samt uddannelse og vækst og jobskabelse i den private sektor. Målet er at accelerere udviklingsprocessen på nøgleområder, således at det hurtigere resulterer i vækst, effektivitet og øget produktivitet.

Med afsæt i danske erhvervs- og videnskabsstyrker skal innovationsstrategien fastlægge en ny ramme for innovationspolitikken med udgangspunkt i:

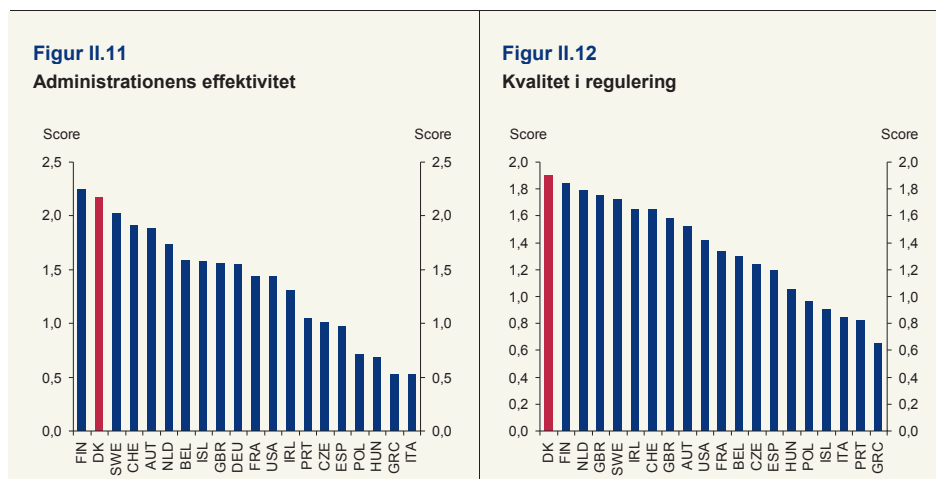
- En bredt forankret vision for det danske innovationspotentiale.
- En fokuseret indsats for højere innovationskapacitet og bedre innovationsordninger.
- En model for innovationspartnerskaber, der sikrer, at innovationspotentialet på særligt lovende områder udmønter sig i konkrete løsninger, ny vækst og nye arbejdspladser.

II.10 Øget vækst gennem effektiv offentlig administration

En effektiv offentlig administration og service bidrager til at understøtte danske virksomheders produktivtetsvækst. Korte sagsgange mellem myndigheder og virksomheder og få administrative byrder forbundet med drift og opstart af virksomhed sikrer, at ressourcerne anvendes på den mest effektive måde. Målt på såvel effektiviteten af den offentlige sektors administration som kvaliteten af regulering ligger Danmark imidlertid på et højt niveau blandt andre OECD-lande, *jf. figur II.12 og II.13*.

¹¹ Jan Rose Skaksen (2010).

¹² Forsknings- og Innovationsstyrelsen (2011).



Anm.: Kvaliteten af landenes regulering i højre figur opgøres som regeringens evne til at udarbejde og implementere erhvervspolitik, der understøtter og fremmer udviklingen i den private sektor.

Kilde: World Bank, Worldwide Governance Indicators.

Danmark tilbyder gode vilkår for opstart og drift af virksomhed og er et af de lande i verden, hvor det er allernemtest at starte en virksomhed. Mere generelt er Danmark et af de lande i verden, hvor administrative byrder belaster virksomhederne mindst.

Danmark tilbyder virksomheder attraktive vilkår. Men det må ikke blive en sovepude, og der skal fortsat arbejdes for at forbedre de rammer, det offentlige tilbyder. Derfor har regeringen lanceret en ambitiøs indsats for enklere regler. Det skal sikre, at de administrative byrder i 2015 er lavere end i dag, og at indsatsen sættes ind dér, hvor det gavner virksomhederne mest. For at opnå dette nedsætter regeringen "Virksomhedsforum for enklere regler", der skal pege på, hvor der skal sættes ind. Samtidig forebygges nye administrative byrder, og der arbejdes målrettet på at lette byrderne på EU-niveau. For at sikre fremdrift kickstartes indsatsen for enklere regler, så det blandt andet bliver endnu lettere at opstarte ny virksomhed. Ligeledes er der potentiale for, at digital sagsbehandling og kommunikation mellem myndigheder og erhvervsliv kan lette flere arbejdsgange.

Mindre offentligt bureaukrati og mere konkurrencedygtige rammebetingelser vil, ud over at styrke danske virksomheders konkurrenceevne, også tilskynde udenlandsk ejede virksomheder til i højere grad at investere i Danmark.

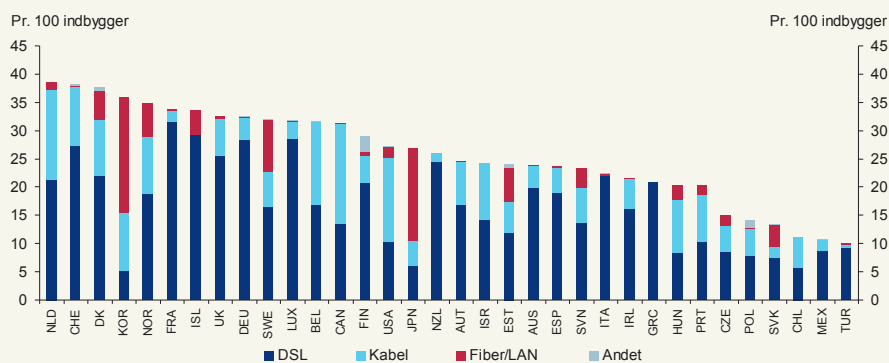
Samtidig kan bedre udnyttelse af digital teknologi bidrage til at forbedre kvaliteten og effektiviteten af den offentlige service til gavn for borgerne.

II.11 Øget vækst gennem god infrastruktur

En god infrastruktur muliggør høj mobilitet af mennesker, maskiner og information. Det er en forudsætning for varig jobskabelse og konkurrenceevne. Dette bidrager til at forbedre virksomhedernes produktivitet, da sandsynligheden for, at arbejdskraften ansættes de steder,

Ud over forbedringer af den trafikale infrastruktur, er kvaliteten af den digitale infrastruktur central for produktivitetsvæksten. Danmark har allerede en veludbygget digital infrastruktur med høj udbredelse i befolkningen. 99,9 pct. af alle danskere har adgang til en bredbåndsforbindelse på 2 Mbit/s og 38,5 pct. af alle danskere abonnerer på en bredbåndsforbindelse, hvilket placerer Danmark blandt de bedste lande i verden på området, *jf. figur II.15*. Der er en klar sammenhæng mellem en større udbredelse af de digitale infrastrukturer og øget digitalisering med øget vækst og højere produktivitet. Derfor arbejder regeringen efter en målsætning om, at alle danskere senest i 2020 skal have adgang til en bredbåndsforbindelse på 100 Mbit/s.

Figur II.15
Bredbåndsforbindelser



Kilde: OECD.

Boks II.13**Investeringer i infrastruktur**

Nedenfor fremgår en række udvalgte allerede igangsatte infrastrukturprojekter og disses åbningsår.

Oversigt over udvalgte større statslige igangværende infrastrukturprojekter (mia. kr.)

	Samlet totaludgift	Forventet færdiggørelse
Baneområdet		
Nyt signalsystem på Banedanmarks net	23,5	2022-23
Udbygning af jernbanekapaciteten København-Ringsted	11,1	2018
Anlæg af dobbeltspor på Nordvestbanen (Lejre-Vipperød)	1,4	2015
Elektrificering af strækningen Esbjerg-Lunderskov	1,2	2015
Etablering af dobbeltspor i Sønderjylland (Vojens-Vamdrup)	0,7	2015
Vejområdet		
Silkeborgmotorvejen (Funder-Låsby)	6,4	2016
Fløng-Roskilde	2,2	2012
Riis-Ølholm-Vejle	1,9	2013
Frederikssundsmotorvejens 1. etape	1,7	2012
Køge Bugt 1. etape (Greve S-Solrød S)	1,7	2016
Holbæk-Vig (2.-3. etape)	1,6	2013
Helsingørmotorvejen 1. etape (Øverødvej-Hørsholm S)	1,4	2016
Vejle fjord (Skærup-Vejle N)	1,4	2013
Frederikssundsmotorvejens 2. etape	1,2	2015
Vestfyn 1. etape (Middelfart-Nørre Aaby)	1,2	2015
Bording-Funder	1,1	2012
Øvrige infrastrukturinvesteringer (i regi af statslige selskaber)		
Femern Bælt-forbindelen	50,3	2020
Metrocityringen	21,5	2018

Regeringen ønsker desuden at elektrificere større dele af jernbanenet og arbejde for togforbindelser med væsentlig lavere rejsetid både indenlandsk og til og fra udlandet.

II.12 Kilder

AKF (2009). "Effektanalyser af voksenefterskole".

De Økonomiske Råd (2010). "Dansk Økonomi, efterår 2010".

Forsknings- og Innovationsstyrelsen (2011). "Økonomiske effekter af erhvervslivets forskningssamarbejde med offentlige videninstitutioner".

Hanushek, Eric A ,and Ludger Woessmann, 2011. "How much do educational outcomes matter in OECD countries?," Economic Policy, CEPR, CES, MSH, vol. 26(67), pages 427-491, 07.

Malchow-Møller, Nikolaj, Munch, Jakob R. and Skaksen, Jan Rose, (2011a). "Do Foreign Experts Increase the Productivity of Domestic Firms?," IZA Discussion Papers 6001, Institute for the Study of Labor (IZA).

Malchow-Møller, N., J. R. Munch and J. R. Skaksen (2011b). "Danmarks Kvalifikationsbalance", Gyldendal, København.

Malchow-Møller, N., J. R. Munch and J. R. Skaksen (2009). "Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst". Gyldendal, København.

McKinsey (2010). "Creating Economic Growth In Denmark Through Competition", McKinsey Copenhagen.

McMorrow, K. (2011). "TFP trends: How different is Denmark". Præsentation ved produktivitetkonference i Nationalbanken, september 2011.

Munch, Jakob Roland & Skaksen, Jan Rose, 2008. "Human capital and wages in exporting firms", Journal of International Economics, Elsevier, vol. 75(2), pages 363-372, July.

OECD (2011). "Education at a glance 2011".

OECD (2012). "Economic Survey of Denmark 2012".

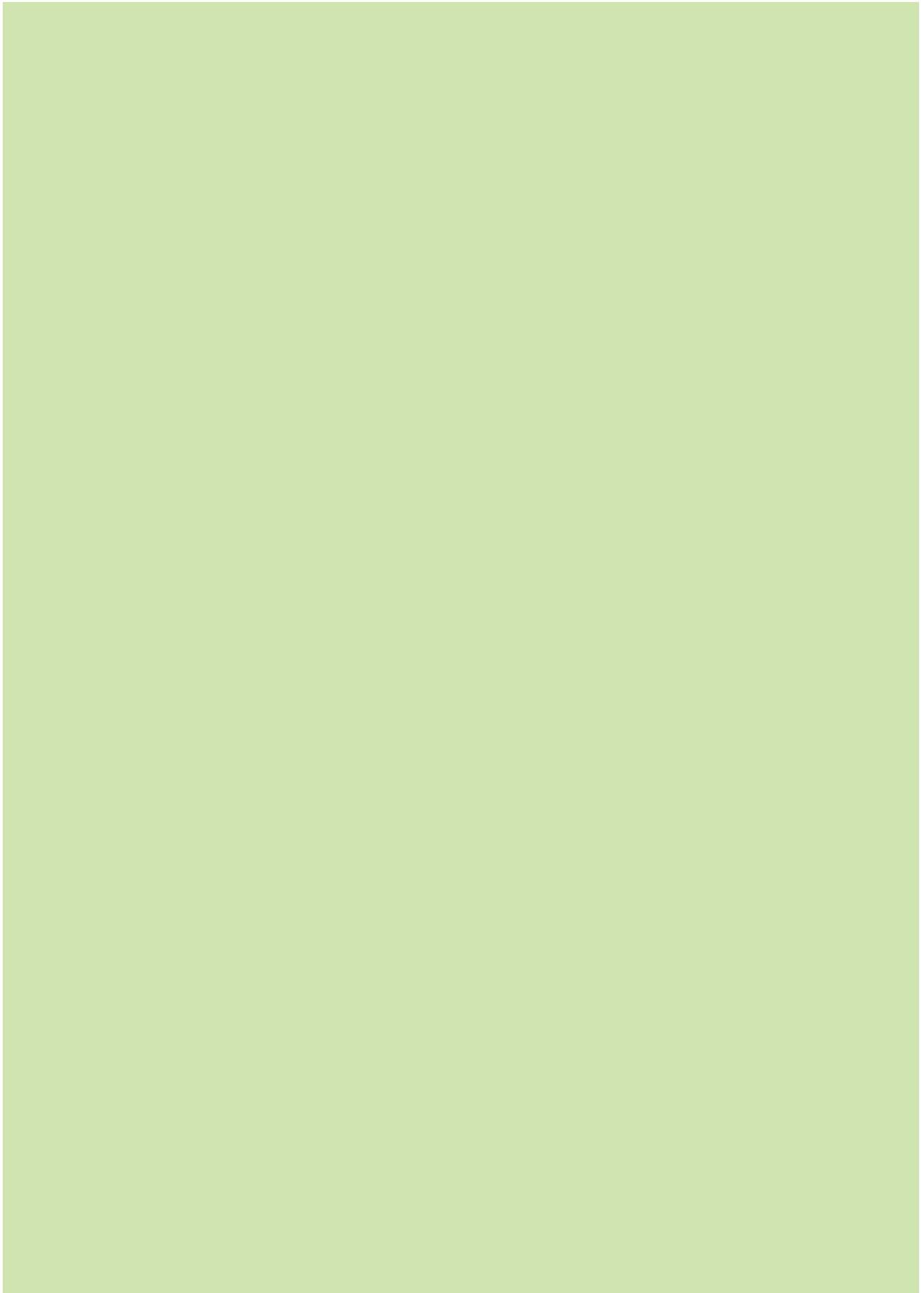
Pedersen, T, og Rose Skaksen, J (2011). "Multinational Enterprises in Denmark - Value Added, Investments and Jobs!".

Rose Skaksen, J. (2010). "Produktivitet og videregående uddannelse – hvad betyder det for virksomhedernes konkurrenceevne?", CEBR (CBS) 2010.

Søgaard, J. (2011). "Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse", Finansministeriet, Arbejdsrapport nr.: 24/2011.

Winter, S. (2005). "Effekter af sagsbehandling. Relationen mellem implementering og effekter i dansk integrationspolitik". Foreløbigt udkast til fremlæggelse på Nordisk Statskundskabsforbunds XIV. Forskningskonference. Reykjavik.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2011). "Konkurrenceevneredegørelse 2011".



III. Ændringer i strukturel saldo i 2020 og holdbarhed siden ”To streger under facit”

Det er regeringens mål for den økonomiske politik, at der skal være strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, og at holdbarhedsindikatoren mindst skal være positiv.¹

I et forløb uden nye reformer og med en offentlig forbrugsvækst på godt 0,8 pct. om året er der udsigt til et strukturelt underskud på 7 mia. kr. i 2020 (svarende til 0,4 pct. af BNP), *jf. tabel III.1*. I den fremskrivning, der lå til grund for den forrige regerings 2020-plan ”To streger under facit” fra maj 2011, var der – ligeledes med en offentlig forbrugsvækst på godt 0,8 pct. om året – strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.² Forskellen på 7 mia. kr. afspejler primært følgende forhold:

- I ”To streger under facit” indgik en række reformer, som ikke er blevet udmøntet. Det drejer sig om tiltag vedrørende SU, fleksjob og optjeningsprincipper mv., som ikke er besluttet i Folketinget. Desuden er den forudsatte rabat på Danmarks EU-bidrag på 1 mia. kr. ikke besluttet i EU-regi på nuværende tidspunkt. Disse forhold svækker de offentlige finanser med ca. 3½ mia. kr. (målt ved virkningen på den primære saldo i 2020).

Hertil kommer virkningen af ændret konjunkturgrundlag, ny befolkningsfremskrivning mv.:

- **Renteudgifter og afkast.** Den økonomiske udvikling har været mindre gunstig end forudsat i ”To streger under facit”. Det skyldes blandt andet den tilspidsede statsgældskrise i en række europæiske lande i anden halvdel af 2011. Med det svagere konjunkturudgangspunkt øges den offentlige gæld og nettorentebetalingerne lidt mere frem mod

¹ Finanspolitisk holdbarhed betyder, at den politik, der planlægges frem mod 2020, kan fastholdes i årene efter, samtidig med at den offentlige gæld udgør en stabil andel af samfundsøkonomien på langt sigt – givet de antagelser som de langsigtede fremskrivninger i øvrigt er baseret på.

² I begge forløb er der indregnet en besparelse på forsvarrets område, som isoleret set reducerer både det offentlige forbrug og det strukturelle underskud i 2020 med 2 mia. kr.

2018. På sigt svækkes den finanspolitiske holdbarhed også lidt af, at renten – og dermed afkastraten – forudsættes lavere end i "To streger under facit".³ Som følge heraf svækkes den offentlige saldo og holdbarhedsindikatoren med ca. 2 mia. kr.

- **Større søgning til videregående uddannelser.** Andelen af unge, der gennemfører en videregående uddannelse, er steget i forhold til de 50 pct., der var forudsat i "To streger under facit". Investering i relevant uddannelse er generelt en god investering både for den enkelte og for samfundet som helhed. De offentlige finanser styrkes dog ikke af stigende uddannelsesniveau, idet arbejdsudbuddet mindskes frem mod 2020, mens de unge er under uddannelse, og det tager lang tid, før de positive beskæftigelsesvirkninger af uddannelse slår igennem i alle årgangene i arbejdsstyrken. Højere udgifter til SU og mindskede skatteindtægter mv. svækker de offentlige finanser med ca. 1½ mia. kr. i 2020. Den finanspolitiske holdbarhed reduceres i beregningen noget mindre – med knap 1 mia. kr. – givet de anvendte beregningsprincipper, der blandt andet forudsætter, at de nominelle serviceudgifter pr. bruger efter 2020 følger lønudviklingen, *jf. tabel III. 1.*
- **Arbejdsudbudsvirkninger af FL12.** Initiativerne i Finansloven for 2012 – herunder afskaffelsen af de særligt lave ydelser i kontanthjælpssystemet samt højere skatter og afgifter – svækker de offentlige finanser i 2020 og den finanspolitiske holdbarhed med godt 1 mia. kr. som følge af mindsket arbejdsudbud.
- **Fremrykket provenu i forbindelse med FL12.** Nedsættelsen af loftet over indbetalinger til ratepensioner fra 100.000 kr. til 55.000 kr. (midlertidigt 50.000 kr.) i Finansloven for 2012 forbedrer den offentlige saldo i 2020 med over 1 mia. kr., men er neutral for den finanspolitiske holdbarhed. Det hænger sammen med, at lavere skattefradrag for pensionsindbetalinger på kortere sigt modsvares af lavere skatteindtægter fra pensionsudbetalinger på langt sigt.
- **Ny befolkningsfremskrivning.** Indarbejdelse af befolkningsfremskrivningen fra DREAM fra 2011 svækker de offentlige finanser med ca. 1 mia. kr. i 2020, men er omtrent neutral for den finanspolitiske holdbarhed. Levetiden og antallet af ældre øges lidt mere end i den forrige befolkningsfremskrivning, men fra 2050 øges efterløns- og folkepensionsalderen med ½ år mere end med den tidligere levetidsprognose. Dermed er levetidsindekseringen med til at sikre langsigtet robusthed over for ændringer i levetiden.
- **Nordsø-provenu.** På baggrund af den seneste olieprisfremskrivning fra det Internationale Energi Agentur er skønnet for oliepriserne øget i forhold til "To streger under facit". Det styrker provenuerne fra Nordsøen med ca. 2 mia. kr. i 2020. Den seneste prognose fra Energistyrelsen reducerer imidlertid olieproduktionen på længere sigt. Det bidrager til, at den finanspolitiske holdbarhed samlet set svækkes med ca. 1 mia. kr. – målt i forhold til "To streger under facit" – på trods af de højere Nordsø-indtægter frem mod 2020.

³ Der er forudsat et langsigtet renteniveau på 5 pct. mod tidligere 5,25 pct.

Tabel III.1

Ændringer i holdbarhedsindikatoren siden grundlaget for "To streger under facit"

	Holdbarhedsindikator		Strukturel saldo i 2020	
	Mia. kr.	Pct. af BNP	Mia. kr.	Pct. af BNP
To streger under facit (maj 2011-grundlag)¹⁾	7	0,4	0	0,0
Ikke udmøntede initiativer	-3	-0,2	-3 ²⁾	-0,2
To streger under facit ekskl. ikke udmøntede initiativer	4	0,2	-3	-0,20
April 2012-grundlag mv. – herunder bl.a.:				
Renteudgifter og ændrede afkastforudsætninger	-2	-0,15	-2	-0,10
Større søgning til videregående uddannelser	-1 ³⁾	-0,05 ³⁾	-2 ⁴⁾	-0,10
Arbejdsudbudsvirkninger af Finanslov 2012	-1	-0,05	-1	-0,05
Fremrykket provenu ifbm. Finanslov 2012	0	0,00	1	0,05
Ny befolkningsfremskrivning	0	0,00	-1	-0,05
Nordsø-provenu	-1	-0,05	2	0,10
Øvrige forhold under ét	0	0,00	-1	-0,05
Udfordringsforløb (uden nye reformer)	-1	-0,1	-7⁵⁾	-0,4⁴⁾
Basisforløb (med strukturel balance i 2020)	5	0,3	0	0,0

Anm.: Beløb i mia. kr. (2012-niveau) er beregnet som beløb i pct. af BNP ganget med konjunkturrenset BNP i 2012 på ca. 1.880 mia. kr. På grund af afrunding summer bidrag ikke nødvendigvis til totaler.

- 1) Heri er indregnet en besparelse på forsvarrets område på 2 mia. kr.
- 2) Ca. -3½ mia. kr.
- 3) Den angivne svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed afspejler virkninger via arbejdsudbuddet. Derudover vil højere uddannelsesniveau på sigt øge arbejdsstyrkens kvalifikationer, produktivitet og løn. Efter 2020 forudsættes det beregningsteknisk, at de nominelle offentlige serviceudgifter pr. bruger følger lønudviklingen (inkl. bidrag fra øget uddannelsesniveau). Højere produktivitet giver dermed mulighed for en fremgang i den reale offentlige service (via varekøb og kvalitetskorrigeret arbejdsindsats) inden for rammen af en uændret fordeling mellem privat og offentligt forbrug.
- 4) Ca. -1½ mia. kr.
- 5) Udfordringen til 2020 måler den ændring i den strukturelle primære saldo, der skal til for at sikre strukturel balance i 2020, når initiativerne indføres gradvist. Fx vil et strukturelt underskud på ca. 8 mia. kr. i 2020 på grund af rentevirkningerne kunne imødegås ved initiativer for ca. 6 mia. kr., der har øjeblikkelig virkning, eller initiativer for 8 mia. kr., der har virkning fra 2020. Hvis initiativerne indføres gradvist (lineært) kræves initiativer for ca. 7 mia. kr. Princippet svarer til opgørelsen af udfordringen på 47 mia. kr. i grundlaget for "To Streger under facit", jf. bl.a. *Reformpakken 2020 – Konstant sikring af Danmarks velfærd*, s. 14.

Kilde: Egen beregning.

I *basisforløbet* – hvor der opnås strukturel balance i 2020 via lavere realvækst i det offentlige forbrug – svarer holdbarhedsindikatoren til ca. 0,3 pct. af BNP, hvilket er i overensstemmelse med regeringsgrundlaget.

I *reformforløbet* – hvor der er plads til en offentlig forbrugsvækst på godt 0,8 pct. om året og et råderum til investeringer i vækst, job og velfærd – er holdbarhedsindikatoren mindst på linje med basisforløbet. Den præcise opgørelse af holdbarhedsindikatoren vil afhænge af de konkrete reformer og prioriteringer. Forslaget til reform af førtidspension og fleksjob har stigende positiv virkning på de offentlige finanser efter 2020.

Danmark i arbejde

Udfordringer for dansk økonomi mod 2020

2011/12:16

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos

Rosendahls Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Tlf. 43227300
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om udgivelsen kan i øvrigt ske til

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads
1 1218 København K
Tlf. 3392 3333
E-mail: fm@fm.dk

ISBN

978-87-92727-69-5

Design

eTypes & India

Foto

Mike Kolöffel / Scanpix Denmark

Tryk

Rosendahls Schultz Grafisk a/s

Web

Publikationen kan hentes på www.fm.dk



