

Resumé

- Der er bred politisk enighed om, at de danske forsvarsudgifter skal øges. NATOs generalsekretær Mark Rutte har meldt ud, at vi kan forvente at skulle bruge op mod 3,7 pct. af BNP på forsvar. Det vil betyde en yderligere udgift hvert år på 42 mia. kr., svarende til 1,4 pct. af BNP. Donald Trump har meldt ud, at han ønsker, at NATO-bidraget skal helt op på 5 pct. af BNP. For at nå derop vil forsvarsudgifterne i stedet skulle øges med 83 mia. kr.
- I dette udspil til en Forsvars- og fremskridtsreform har vi udarbejdet et katalog af mulige finansieringstiltag for i alt 69 mia. kr., svarende til 2,2 pct. af BNP. Det viser, at det er meget realistisk at finde de 42 mia. kr. for at nå op på det niveau af forsvarsudgifter, som Mark Rutte anbefaler, uden at indføre en væksthæmmende krigsskat. Det vil ikke være nødvendigt at gennemføre alle tiltagene på listen, men man kan frit vælge, hvilke tiltag man måtte foretrække. Ønsker man at finansiere Trumps forslag på 83 mia. kr., vil det også være relevant at tage fra overholdbarheden på de offentlige finanser, som i øjeblikket ligger på 36 mia. kr. årligt.
- Udspillet indeholder tiltag, der udover at skaffe finansiering til højere forsvarsudgifter også tager et opgør med flere overførsler, der over tid har udviklet sig til at være meget generøse og som ved en reduktion eller fjernelse vil styrke dansk økonomi strukturelt. Det gælder fx en reduktion af verdens højeste SU og den meget høje boligstøtte til pensionister samt en afskaffelse af Arne-pension og efterløn, som sender raske mennesker ud af arbejdsmarkedet. Desuden indeholder listen også en reduktion i den statslige administration tilbage til niveauet i 2011.
- Vi har udarbejdet en liste med forslag til reformer af overførsler, der tilsammen kan skaffe et provenu på ca. 27 mia. kr. Samtidig vil de kunne øge arbejdsudbuddet med omkring 36.000 fuldtidspersoner. Det vil øge væksten i dansk økonomi, svarende til at BNP forøges med over 30 mia. kr.

Tabel 1

Finansiering af stigende forsvarsudgifter

	<i>mia. kr.</i>	<i>pct. af BNP</i>
Råderum frem til 2030	23	0,7
Statslig administration og ledelse - tilbage til 2011-niveau	15	0,5
Jobcentre	3	0,1
Erhvervsstøtte saneres	1,4	0,0
Reformer af overførsler	27	0,9
I alt	69	2,2

Anm.: Se tabel 2 for uddybning af forslagene til reformer af overførsler.

Kilde: CEPOS-beregninger

Sådan kan de stigende forsvarsudgifter finansieres

I [Forsvarsforliget fra 2023](#) blev det aftalt at øge de danske forsvarsudgifter. Dengang var det målet, at Danmark skulle leve op til NATO-målsætningen om at anvende 2 pct. af BNP på forsvar og sikkerhed senest i 2030.

I den nylige [Aftale om styrkelse af Forsvarets kampkraft](#) fra den 22. februar 2025 er det besluttet at tilføje 10 mia. kr. om året i årene 2027-2033¹. Det øger forsvarsudgifterne med 0,32 pct. af BNP. Der er således truffet politisk beslutning om forsvarsudgifter for ca. 2,3 pct. af BNP.

Det er dog næppe nok til at kunne opfylde de kommende styrkemål fra NATO. NATOs generalsekretær [Mark Rutte](#) har meldt ud, at vi kan forvente at skulle bruge op mod 3,7 pct. af BNP på forsvar. Det vil betyde en yderligere udgift hvert år på 42 mia. kr., svarende til 1,4 pct. af BNP. USA's præsident Donald Trump har meldt ud, at han ønsker, at NATO-bidraget skal helt op på 5 pct. af BNP. For at nå derop vil forsvarsudgifterne i stedet skulle øges med 83 mia. kr.

I en [tidligere CEPOS-analyse](#) er der set på de mulige konsekvenser for danske familier, hvis de øgede forsvarsudgifter skal finansieres via en krigsskat. I denne analyse vil vi vise, hvordan forsvarsudgifterne kan finansieres uden behov for en krigsskat.

Vi har udarbejdet et katalog af mulige finansieringstiltag for i alt 69 mia. kr., svarende til 2,2 pct. af BNP, jf. tabel 1. Det viser, at det er meget realistisk at finde de 42 mia. kr. for at nå op på det niveau af forsvarsudgifter, som Mark Rutte anbefaler. Ønsker man at finansiere Donald Trumps forslag på 83 mia. kr., vil det også være relevant at tage fra den langsigtede overholdbarhed på de offentlige finanser, som i øjeblikket ligger på 36 mia. kr. årligt. Men fokuserer vi på Mark Ruttés forslag, som må forventes at være mest realistisk, så vil det ikke være nødvendigt at gennemføre alle tiltagene på listen. Hverken ved Mark Ruttés forslag eller Donald Trumps forslag, vil der være behov for at indføre en krigsskat, der vil hæmme den økonomiske vækst.

Listen indeholder tiltag, der udover at skaffe finansiering til højere forsvarsudgifter også tager et opgør med flere overførsler, der over tid har udviklet sig til at være meget generøse og som ved en reduktion eller fjernelse vil styrke dansk økonomi strukturelt. Det gælder fx en reduktion af verdens højeste SU og den meget høje boligstøtte til pensionister samt en afskaffelse af Arne-pension og efterløn, som sender raske mennesker ud af arbejdsmarkedet. Desuden indeholder listen også en reduktion i den statslige administration tilbage til niveauet i 2011.

Tabel 1
Finansiering af stigende forsvarsudgifter

	<i>mia. kr.</i>	<i>pct. af BNP</i>
Råderum frem til 2030	23	0,7
Statslig administration og ledelse - tilbage til 2011-niveau	15	0,5
Jobcentre	3	0,1
Erhvervsstøtte saneres	1,4	0,0
Reformer af overførsler	27	0,9
I alt	69	2,2

Anm.: Se tabel 2 for uddybning af forslagene til reformer af overførsler.

Kilde: CEPOS-beregninger

¹ Derudover forøger aftalen midlertidigt forsvarsudgifterne med 25 mia. kr. i 2025 og 2026.

I beregningerne har vi taget udgangspunkt i råderummet i 2030 og reformer af overførsler med effekt i 2035. Det er ud fra en tankegang om, at forsvarsudgifterne skal øges gradvist. Så den første stigning i forsvarsudgifterne til f.eks. 3 pct. af BNP frem mod 2030 kan finansieres primært via råderummet, mens den yderligere stigning til 3,7 pct. frem mod 2035 også finansieres via reformer. De fleste af reformforslagene kan dog gennemføres allerede fra 2030, hvis der er behov for en hurtigere stigning i forsvarsudgifterne.

Råderum

[Finansministeriet](#) har for nyligt opjusteret det finanspolitiske råderum frem til 2030 til 59 mia. kr. Regeringen har dog allerede disponeret en del af råderummet i politiske aftaler, bl.a. den nylige [Aftale om styrkelse af Forsvarets kampkraft](#). Regeringen har undladt at fremlægge et klart overblik over hvor stor en andel af råderummet, der allerede er disponeret. Vi vurderer, at der kan hentes 20-25 mia. kr. yderligere i råderummet til forsvarsudgifter. Her anvendes tallet 23 mia. kr.

Statslig administration og ledelse

En [tidligere CEPOS-analyse](#) har vist, at antallet af fuldtidsstillinger inden for ledelse og administration i staten er steget markant med 22.200 fra 2011 til 2024.² Vi foreslår at rulle den statslige administration og ledelse tilbage til niveauet i 2011. Det vil kunne spare ca. 15 mia. kr. Samtidig vil det frigøre arbejdskraft til andre arbejdsområder. Reduktionen i antallet af statsligt ansatte vil kunne foregå ved naturlig afgang over en periode på f.eks. fire år.

Jobcentre

Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats [anbefaler](#) besparelser for 3 mia. kr.

Erhvervsstøtte saneres

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte [anbefalede](#) sanering af erhvervsstøtte for 2,3 mia. kr. I den efterfølgende [Aftale om Et stærkere erhvervsliv](#) fra juni 2024 blev ekspertgruppens anbefalinger delvist fuldt, svarende til at der blev saneret for 0,9 mia. kr. Der resterer således 1,4 mia. kr. fra ekspertgruppens øvrige anbefalinger.

Reformer af overførsler

Vi har udarbejdet en liste med forslag til reform af overførselsindkomster, der tilsammen kan skaffe et provenu på ca. 27 mia. kr., jf. tabel 2. Samtidig vil de kunne øge arbejdsudbuddet med omkring 36.000 fuldtidspersoner. Det vil øge væksten i dansk økonomi, svarende til at BNP forøges med over 30 mia. kr.

Oprustningen i forsvaret vil øge efterspørgslen efter arbejdskraft, så det er yderligere relevant at gennemføre reformer, der vil øge arbejdsudbuddet.

Som nævnt er der i analysen fundet samlet finansiering, der betydeligt overstiger behovet, hvis forsvarsudgifterne skal op på Mark Rutte-niveau på 3,7 pct. af BNP, hvilket må anses for at være det mest realistiske. Det vil således ikke være nødvendigt at gennemføre alle reformforslagene på listen.

² I [finanslovsaftalen for 2025](#) er det besluttet at reducere antallet med 1.000 årsværk. Det er meget lidt ift. den store stigning i den statslige administration.

Tabel 2
Effekter af forslag til reformer af overførsler, 2035-virkning (2025-niveau)

	Provenu <i>mia. kr.</i>	Arbejds- udbud <i>fuldtids- personer</i>	BNP <i>mia. kr.</i>
Arne-pension afskaffes	4,1	6.800	7,3
Efterløn afskaffes	1,8	3.600	3,9
Reduktion af dimittenddagpenge til SU-niveau	1,2	3.350	3,2
Afskaf forhøjede dagpenge de første 3 måneder som ledig	0,6	750	0,7
Forkortelse af dagpengeperiode med ½ år	2,9	7.700	7,4
Omlæg boligydelse til boligsikring (gradvist)*	0,7	80	0,1
Afskaffelse af mediechecken	0,2		
SU reduceres med 20 pct.	2,7	3.500	2,8
SU på kandidatdelen omlægges til lån	1,8		
Mindreregulering af indkomstoverførsler i 7 år (0,75 pct.-point årligt)	10,8	10.500	9,6
I alt, simpel sum	26,9	36.300	35,0

Anm.: De viste effekter er for de enkelte tiltag. Hvis man gennemfører hele pakken, vil der opstå krydseffekter mellem de forskellige tiltag. Der vil både være krydseffekter, der reducerer og øger de samlede virkninger.

*Effekterne af reformer af overførsler er vist i 2035. Omlægningen af boligydelse til boligsikring er ikke fuldt indfaset i 2035 og vil kunne give et [varigt provenu på 6,6 mia. kr.](#)

Kilde: Finansministeriet samt CEPOS-beregninger

Tidlig tilbagetrækning

Vi anbefaler at afskaffe Arne-pension og efterlønsordningen. Man skal ikke være nedslidt for at få Arne-pension eller efterløn, hvorfor ordningerne trækker raske mennesker ud af arbejdsmarkedet. Det er hensigtsmæssigt, at raske mennesker selv kan vælge, hvornår de vil trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, men de bør selv spare op til det. Personer med mange års beskæftigelse har ofte rig mulighed for at trække sig tilbage før folkepensionsalderen for egne (pensions)midler. Det er der ingen grund til, at de andre skatteydere skal finansiere. Desuden bør problemerne med nedslidning i højere grad løses på arbejdspladsen og ved et fleksibelt arbejdsmarked, hvor det er nemt at skifte job, inden man bliver nedslidt. De reelt nedslidte kan som i dag få seniorpension eller førtidspension efter en lægefaglig vurdering.

I tabel 2 er vist effekterne af at afskaffe efterløn og Arne-pension enkeltvis. Hvis begge ordninger afskaffes, vil der være en positiv krydseffekt, da en del personer er berettiget til begge ydelser.

Dagpenge

Det er også relevant at se på en reform af arbejdsløshedsdagpengene. Langt de fleste dagpengemodtagere vil gerne arbejde. Der er dog ofte mange ansøgere til de mest attraktive jobs, og for nogle kan det tage lang tid. Jo højere dagpengene er, og jo længere tid man kan få dagpenge, jo mindre fleksible kan de ledige tillade sig at være med, hvilke jobs de søger. Det ses bl.a. ved, at de ledige i højere grad kommer i beskæftigelse, når deres dagpengeret er ved at være opbrugt, fordi de bliver mere villige til at tage jobs, der ikke stod øverst på ønskelisten til at starte med. I dag er dagpengeperioden 2 år. Det mener vi er generøst. Vi foreslår derfor en forkortelse af dagpengeperioden fra 2 til 1,5 år, idet vi mener, at 1,5 år stadig er lang tid i ledighed, og at dagpengene dermed fortsat vil udgøre et betydeligt sikkerhedsnet.

Der er gode tidligere erfaringer med tilsvarende reformer. Dagpengeperioden er løbende blevet forkortet, hvilket har bidraget til, at ledigheden siden starten af 1990'erne er blevet reduceret kraftigt. Den seneste generelle reduktion af dagpengeperioden fra 4 til 2 år er blevet analyseret af både [Dagpengekommissionen](#) og [vismændene](#), som begge konkluderer, at dagpengereformen fra 2010 øgede arbejdsudbuddet med over 10.000 personer.³

Desuden anbefaler vi at afskaffe de forhøjede dagpenge de første 3 måneder som ledig. En tidligere [CEPOS-analyse](#) viste, at 140.000 lønmodtagere tjener mindre end den forhøjede dagpengesats. Det er ikke rimeligt, at lavtlønnede skal arbejde hårdt og betale skat for, at højere lønnede ledige kan få en overførselsindkomst, der er højere end den løn, de selv har. Hvis den enkelte ønsker en bedre dækning end den almindelige dagpengesats, er der gode muligheder for at tegne en [privat lønsikring](#).

Vi foreslår derudover en reduktion af dimittenddagpengene til SU-niveau. Det er uhensigtsmæssigt, at nyuddannede kan få en betydelig indkomstfremgang ved at færdiggøre deres studie og komme ud i ledighed⁴. I stedet bør incitamenterne indrettes til at tage et job med det samme, også selvom det ikke er drømmejobbet til at starte med. [Finansministeriet](#) har beregnet, at en reduktion af dimittendsatsen til SU-niveau vil kunne øge arbejdsudbuddet med 3.350 fuldtidspersoner.

Det skal bemærkes, at der er en del nyuddannede, der vil være berettigede til kontanthjælp, hvor satsen er på et højere niveau end den reducerede dimittendsats. De vil kunne få suppleret deres dagpengeydelse op til kontanthjælpssatsen. Der vil således stadig være et sikkerhedsnet for de nyuddannede.

SU

Danmark har i dag verdens højeste SU. [Den er ca. dobbelt så høj som i Norge og 2½ gange højere end i Sverige](#). Det er meget generøst, når man også får uddannelsen betalt af skatteyderne. Vi foreslår en reduktion af SU'en med 20 pct. Det vil øge incitamentet til at træffe kloge uddannelsesvalg. SU'en vil stadig være i toppen internationalt set. Vi foreslår, at lånemulighederne som udgangspunkt øges tilsvarende, så unge har mulighed for at opretholde levestandarden under studierne, men så det i højere grad sker for egne penge frem for på skatteydernes regning.

For de lange videregående uddannelser anbefaler vi dog helt at omlægge SU'en på kandidatdelen til lån⁵. Kandidatstuderende er ikke en svag gruppe, og de fleste kan se frem til jobs med rigtigt gode lønninger. [Reformkommissionen](#) har også anbefalet en sådan omlægning.

I tabel 2 er effekten af de to SU-forslag opgjort enkeltvis. Hvis man gennemfører begge forslag, vil der være en negativ krydseffekt.

[Produktivitetskommissionen](#) analyserede SU-området og kom frem til at "Fordelene ved gratis videregående uddannelse og høj SU er små". Endvidere konkluderede de, at "SU koster 20 mia. kr.

³ Desuden gennemførte [den tidligere S-regering i 2022](#) en reduktion i dagpengeperioden for dimittender fra 2 til 1 år ud fra en forventning om, at det ville øge [arbejdsudbuddet med 4.150 fuldtidspersoner](#).

⁴ Dertil kommer, at dimittenddagpengene ikke er en forsikringsordning, da der ikke noget krav om, at studerende skal optjene retten til dimittenddagpenge ved at arbejde og betale kontingent, før de modtager dagpenge.

⁵ I [Finansministeriets vurdering](#) af forslaget er det lagt til grund, at en omlægning til lån på kandidatdelen ikke vil øge arbejdsudbuddet. Derfor har vi ikke indsat en arbejdsudbuds- og BNP-effekt af forslaget i tabel 2. Vi vurderer dog, at forslaget vil øge arbejdsudbuddet og BNP.

årligt, og meget tyder på, at høj SU kun i meget begrænset omfang har bidraget til at give flere en uddannelse, mindsket social ulighed eller sikret, at unge ikke tager erhvervsarbejde ved siden af studierne.”

Særydelser til pensionister

Vi anbefaler en omlægning af boligstøtten til pensionister til de samme regler som alle andre. En [CEPOS-analyse](#) har vist, at boligstøtten til pensionister i dag er op til 5 gange så høj som til ikke-pensionister. Der er ikke gode argumenter for, at boligstøtten skal firedobles, når man runder folkepensionsalderen.

En [CEPOS-analyse](#) har vist, at pensionister har oplevet en stor fremgang i levestandard siden år 2000. Der er således ikke længere behov for små tillægsydelser som mediechecken, der skaber ekstra bureaukrati og et uigennemsigtigt system. Disse ydelser bør afskaffes. [Pensionskommissionen](#) har også anbefalet at afskaffe mediechecken.

Mindreregulering af indkomstoverførsler

Vi foreslår derudover at genoptage mindrereguleringen af indkomstoverførsler med 0,75 pct.-point om året, som tidligere blev gennemført som del af Thorning-regeringens skattereform fra 2012. Hvis overførslerne mindrereguleres i syv år i perioden 2026-2032, kan overførselsmodtagerne stadig forvente at opleve en real stigning i perioden på 4,3 pct.⁶ Det vil sige, at de vil kunne købe de samme varer som i dag og derudover opleve en fremgang svarende til en stigning på 4,3 pct. Forslaget vil således ikke stille nogen værre end i dag, men blot reducere den fremtidige stigning i købekraft. Samtidig øges incitamentet til at være i beskæftigelse frem for på overførsel. [Finansministeriet](#) har beregnet, at forslaget vil kunne øge arbejdsudbuddet med 10.500 fuldtidspersoner.

I tabel 2 er vist effekten af dette forslag alene. Der vil være negative krydseffekter mellem dette forslag og andre forslag på listen.

Overholdbarhed

På langt sigt er de offentlige budgetter iflg. [Finansministeriet](#) overholdbare med 1,2 pct. af BNP, svarende til 36 mia. kr. Der kan dog være udfordringer med at bruge af overholdbarheden ift. at overholde Budgetlovens underskudsgrænse i nogle år. I finansieringsforslagene i tabel 1 er der ikke indregnet midler fra overholdbarheden, men det vil også være relevant i tilfælde af, at forsvarsudgifterne skal endnu højere op på længere sigt. Donald Trump har som tidligere nævnt ytret ønske om, at forsvarsudgifterne skal op på 5 pct. af BNP.

Yderligere potentialer

Udover de ovennævnte forslag har CEPOS udarbejdet en række benchmark-analyser, der viser et potentiale for effektiviseringer flere steder i den offentlige sektor på i alt 18-25 mia. kr., jf. tabel 3. Disse potentialer er ikke indregnet i finansieringsforslagene i tabel 1.

⁶ For folkepension og SU vil stigningen være på 5,6 pct.

Tabel 3**Yderligere potentialer (benchmarks), mia. kr.**

	Lavt skøn	Højt skøn
Kommunal administration	5,6	8,1
Regional administration	1,2	1,7
Folkeskole	3,8	5,2
Ældrepleje	5,1	7,1
Børnepasning	2,4	3,2
I alt	18,1	25,3

Kilde: Se links til CEPOS-analyser i tabellen