

KAPITEL II

FINANSPOLITIKKENS HOLDBARHED

II.1 Indledning

Demografisk betinget pres på de offentlige finanser

Udviklingen i befolkningen og dens sammensætning frem mod 2040 lægger et pres på de offentlige finanser af flere årsager. Dels vokser andelen af ældre i befolkningen, og dels vokser den andel af befolkningen, som er af anden etnisk herkomst. Størstedelen af de ældre er permanent uden for arbejdsstyrken, og grupperne med anden etnisk baggrund har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet end den øvrige befolkning. Samlet set bliver der derfor færre erhvervsaktive samtidig med, at der bliver flere, der lever af overførselsindkomster.

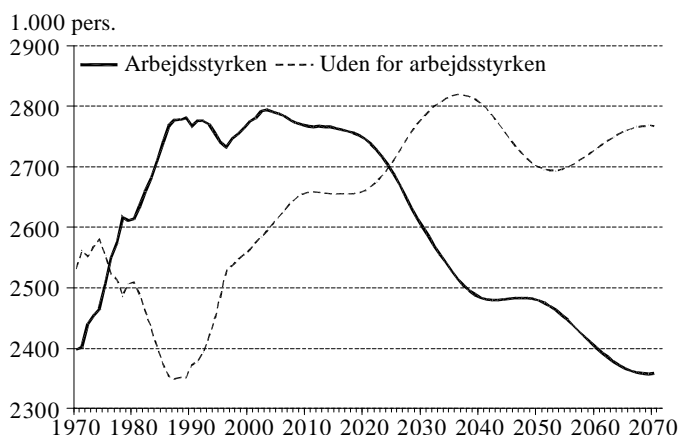
Den demografiske udvikling indebærer, at der frem til omkring 2025 er flere i arbejdsstyrken end udenfor, men herefter ændres dette forhold til det modsatte, jf. figur II.1. I 2040 vil der for hver 10 personer i arbejdsstyrken være flere end 11 personer udenfor. Til sammenligning var der i 1980'erne og 1990'erne mellem 8 og 9 personer uden for arbejdsstyrken for hver 10 personer i arbejdsstyrken.

De offentlige udgifter stiger med ca. 9 pct. af BNP

Lavere arbejdsstyrke og et øget antal overførselsmodtagere vil presse det offentlige budget, både gennem relativt lavere skatteindtægter og gennem øgede udgifter til overførselsindkomster. Samtidig medfører ændringerne i befolkningens sammensætning et større pres på den offentlige service i form af et øget behov for blandt andet sygehuse og ældrepleje. Under antagelse om uændrede servicestandarder betyder dette, at de offentlige udgifter ekskl. rentebetalingen øges fra lige over 50 pct. af

Kapitlet er færdigredigeret den 10. maj 2004.

Figur II.1 Personer i og uden for arbejdsstyrken



Anm.: Arbejdsstyrken efter 2001 er fremskrevet som præsenteret i afsnit II.3. Fra 1970-2000 er arbejdsstyrken fra ADAM's databank (kædet til niveauet i 2001).

Kilde: ADAM's databank, DREAM's befolkningsprognose og egne beregninger.

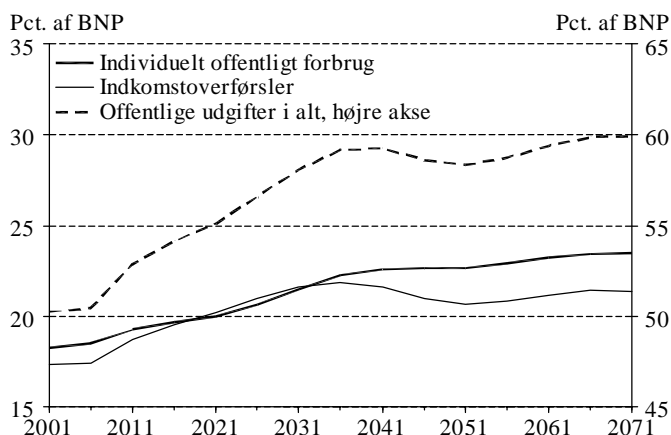
BNP på nuværende tidspunkt til knap 60 pct. af BNP omkring 2040. En stor del af stigningen kan forklares med udviklingen i overførslerne og i det individuelle offentlige forbrug, som stiger med henholdsvis 4,2 og 4,1 pct. af BNP, jf. figur II.2.

Udskudte skatter reducerer holdbarhedsproblemet

Stigningen i de offentlige udgifter betyder isoleret set, at det offentlige budget bliver forringet med ca. 9 pct. af BNP frem mod 2040. De offentlige indtægter stiger imidlertid også som andel af BNP i denne periode. Den udskudte skat af pensionsudbetalingerne og pensionsafkastbeskatningen bidrager til, at de direkte skatter samlet øges med ca. 2 pct. af BNP frem mod 2040. Samtidig betyder en fortsat nedbringelse af den offentlige gæld, at rentebetalingerne reduceres. Følges den forventede udvikling i de offentlige finanser, vil der blive opbygget en offentlig formue, hvilket betyder, at renteindtægter vil bidrage til at forbedre det offentlige budget med yderligere ca. 2 pct. af BNP frem mod 2040. I modsat retning trækker en normalisering af provenuet fra selskabsskatten, som har været usædvanligt højt i de senere år, og en udtømmning af Nordsøens re-

server. Samlet kan dette betyde et fald i selskabsskatten på ca. ½ pct. af BNP.

Figur II.2 Offentlige udgifter



Anm.: Udviklingen i de offentlige udgifter er beregnet med en DREAM-kørsel, hvor det offentlige budget over tid balancerer ved hjælp af en bundskattestigning. De samlede offentlige udgifter udgøres af individuelt offentligt forbrug, indkomstoverførsler samt udgifter til bl.a. kollektivt offentligt forbrug og offentlige investeringer.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

En umiddelbar opgørelse af problemet viser dermed, at udgifterne kan ventes at stige med ca. 9 pct. af BNP frem mod 2040. Dette modsvares delvist af, at indtægterne i samme periode stiger med omkring 3½-4 pct. af BNP.

Udfordringen

Denne udvikling indebærer en udfordring, der består i at sikre, at behovet for offentlig service kan opfyldes i fremtiden samtidig med, at der bliver relativt færre erhvervsaktive til at finansiere udgifterne. Kun hvis dette er muligt uden at hæve skatterne og/eller at forringe serviceniveauet, kan de offentlige finanser betragtes som holdbare, jf. boks II.1.

2010-planen

Både den tidligere og den nuværende regering har tilkendegivet at ville leve op til 2010-planens krav til den økonomiske poli-

Teknisk set er de offentlige finanser holdbare, hvis en uændret finanspolitik indebærer, at der er balance på det offentlige budget over tid. Hvis det er nødvendigt at hæve skatterne og/eller sænke de offentlige udgifter for at sikre balancen, er finanspolitikken i udgangspunktet ikke holdbar.

Balance over tid betyder, at værdien i nutidskroner af alle fremtidige offentlige udgifter - inklusive rentebetalinger på gælden - ikke overstiger værdien i nutidskroner af alle fremtidige offentlige indtægter.

Formelt kan balancen over tid (dvs. den intertemporale budgetrestriktion) fra tidspunkt t formuleres ved, at gælden ikke må overstige den tilbagediskonterede værdi af alle fremtidige primære budgetoverskud:

$$B_t \leq \sum_{i=0}^{\infty} d_{t+i} (T_{t+i} - G_{t+i})$$

Her er d_{t+i} diskonteringsfaktoren, der omregner kroner på tidspunkt $t+i$ til kroner på tidspunkt t . Diskonteringsfaktoren er defineret ud fra realrenten. B_t er den offentlige gæld på tidspunkt t , og T_{t+i} er de samlede offentlige indkomster til tidspunkt $t+i$, dvs. hovedsageligt skatter og afgifter. G_{t+i} er de samlede offentlige udgifter til tidspunkt $t+i$, herunder investeringer og overførsler, men eksklusive rentebetalinger.

tik, jf. boks II.2. Planen indebærer en meget stram styring af de offentlige udgifter og stiller herudover krav om en forøgelse af arbejdsstyrken frem mod 2010. Opfyldes disse krav, kan overskuddet på de offentlige finanser blive på 1½ - 2½ pct. af BNP frem mod 2010. Det vil føre til halvering af den offentlige bruttogæld som andel af BNP i forhold til niveauet i 2000.

Efter 2010

Ved regeringens vurdering af den finanspolitiske holdbarhed gøres tillige en række antagelser om udviklingen efter 2010. For det første forudsættes, at det offentlige forbrug vokser i takt med befolkningssammensætningen og den generelle lønudvikling. For det andet forudsættes, at de enkelte befolkningsgruppers tilknytning til arbejdsmarkedet holdes konstant. Den tredje forudsætning er, at den historiske tendens til fald i den gennemsnitlige arbejdstid ophører, således at arbejdstiden antages konstant fremover.

Hensigten med 2010-planen er at sikre den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt. En holdbar finanspolitik kræver i henhold til Finansministeriet (2003a) overskud på de offentlige finanser på mellem 1½ - 2½ pct. om året frem mod 2010. Sikres dette, vil den offentlige ØMU-gæld som andel af BNP i 2010 være halveret i forhold til 2000.

Målsætninger frem mod 2010:

- Nye tiltag på arbejdsmarkedet skal øge beskæftigelsen med ca. 55.000 personer ud over bidraget fra de allerede vedtagne tiltag.
- En stram styring af de offentlige udgifter gennem en dæmpet vækst i det offentlige forbrug svarende til, at den gennemsnitlige årlige realvækst ikke må overstige ½ pct. fra 2005 til 2010.

Holdbarhed kan opnås ad flere veje

Hvis de offentlige finanser ikke er holdbare, vil det i fremtiden være nødvendigt at hæve skatterne eller skære ned på de offentlige udgifter, såfremt det ikke lykkes at øge skattegrundlaget gennem øget beskæftigelse. Der er mange forskellige måder at stramme finanspolitikken, og metoden er i sidste ende et politisk valg. Det politiske valg indebærer også en afgørelse af, hvornår et eventuelt indgreb skal ske. Alt efter hvordan og hvornår man vælger at stramme finanspolitikken, vil det påvirke de enkelte befolkningsgrupper forskelligt og vil således have betydning for fordelingen i samfundet. F.eks. rammer en skattestigning hovedsageligt de erhvervsaktive, mens en udgiftsstramning alt efter den konkrete udformning kan ramme snart sagt en hvilken som helst gruppe i det danske samfund. En stramning i dag vil desuden ramme andre generationer end en stramning, der først gennemføres om 20 år, jf. kapitel III.

Beregning af holdbarhed med DREAM

Holdbarhedsberegningen i dette kapitel bygger på den økonomiske model DREAM, jf. boks II.3. For at kunne benytte modellen er det blandt andet nødvendigt at foretage en fremskrivning af arbejdsstyrken samt at gøre nogle antagelser omkring udviklingen i det offentlige forbrug.

DREAM (Danish Rational Economic Agents Model) er en anvendt dynamisk generel ligevægtsmodel, der giver en stiliseret beskrivelse af dansk økonomi, hvor adfærdsparametrene bestemmes med udgangspunkt i danske tal fra 2001. Herudfra beregner modellen tilpasningen mod en fremtidig ligevægtssti, når der tages højde for den allerede vedtagne politik og den demografiske udvikling.

Den demografiske udvikling tager udgangspunkt i en befolkningsfremskrivning fra 2003, jf. Markeprand mfl. (2003). Heri er befolkningen opdelt i fem etniske grupper: Indvandrere og efterkommere, der igen er opdelt efter, om de kommer fra mere eller mindre udviklede lande, samt den øvrige befolkning. De enkelte gruppers udvikling beskrives hver for sig. De enkelte gruppers tilknytning til arbejdsmarkedet bestemmes uden for modellen, mens beskæftigelsen og ledigheden bestemmes i modellen og bl.a. afhænger af arbejdsløshedsunderstøttelsen og en progressiv indkomstbeskatning.

Befolkningen er beskrevet som overlappende generationer af gennemsnitshusholdninger, som udbyder arbejde for at finansiere deres forbrug og opsparing. Under fuld forudseenhed kender de deres livsindkomst, og gennem deres opsparing ønsker husholdningerne dels at udjævne deres forbrug gennem livet, og dels at efterlade en arv til de efterfølgende generationer. Opsparingen placeres dels i egen bolig, dels i "fri" finansiel opsparing og dels i forskellige pensionsordninger.

Virksomhederne fremstiller forbrugsvarer og bygninger, og i deres produktion anvender de arbejdskraft, kapital og råvarer. Som aktieselskaber søger virksomhederne at maksimere deres værdi ved at tilrettelægge produktionen bedst muligt, og herunder anvendes arbejdskraft og kapital i et optimalt forhold givet løn- og kapitalomkostninger.

For en udførlig beskrivelse af DREAM henvises til www.dreammodel.dk.

Kapitlets opbygning I afsnit II.2 præsenteres hovedresultaterne af beregningen, mens de efterfølgende afsnit, II.3 og II.4, gennemgår og diskuterer de forskellige forudsætninger om arbejdsstyrken og de offentlige finanser, som beregningen baseres på. Endeligt præsenteres resultaterne mere detaljeret i afsnit II.5, som også indeholder en diskussion af resultaternes følsomhed over for nogle af de centrale forudsætninger. Kapitlet er en opfølgning på holdbarhedsberegningen i Det Økonomiske Råd (2002).

II.2 Hovedresultater

Holdbarhed kan f.eks. opnås ved en stigning i bundskatten på 4¼ pct.point

Beregningerne viser, at det er nødvendigt med en stramning af de offentlige finanser for at sikre den finanspolitiske holdbarhed med mindre der via reformer sker en markant forøgelse af arbejdsudbuddet. Stramningen kan antage flere former. Hvis den finanspolitiske holdbarhed skal opnås via en stigning i bundskatten, kræves en stigning på 4,2 pct.point fra 2007 og i al fremtid, jf. tabel II.1.

Alternativt besparelser på knap 2 pct. af BNP

Et alternativ til at øge skatterne er en besparelse på de offentlige udgifter. Mindskes det kollektive offentlige forbrug (der bl.a. består af administration, forsvar og retsvæsen), kræves en permanent besparelse på 1,9 pct. af BNP fra 2007, eller knap

Tabel II.1 Alternative metoder til at sikre finanspolitikens holdbarhed og udvalgte størrelser omkring 2040

	Størrelse	BNP	Privat forbrug	Off. udgifter	Off. nettogæld
	Pct.point	2001=100		--- Pct. af BNP ---	
Bundskat op fra 2007	4,2	91,8	93,5	59,3	-31,0
Bundskat op fra 2017	4,8	91,8	93,6	59,3	-14,5
	Pct. af BNP				
Besparelser på offentligt forbrug fra 2007	1,9	92,9	98,1	56,6	-35,4
Besparelser på offentligt forbrug fra 2017	2,1	92,8	98,1	56,3	-16,5
	Personer				
Forøgelse af arbejdsstyrken	146.000	96,9	100,5	56,4	-19,1

Anm.: Tallene for BNP og privat forbrug er opgjort i pris- og vækstkorrigerede størrelser. Offentlige udgifter er eksklusive nettorentebetalinger og inklusive udbetalinger fra f.eks. ATP. Offentlig nettogæld inkluderer sociale kasser og fonde. Besparelserne på offentligt forbrug er foretaget som en reduktion af det kollektive offentlige forbrug, der bl.a. indeholder udgifter til administration, retsvæsen og politi. Forøgelsen af arbejdsstyrken er indfaset frem mod 2011, og det er antaget, at alle personer, der tilgår arbejdsstyrken, kommer fra en eller anden form for offentlig forsørgelse.

30 mia. kr. Hvis holdbarheden sikres ved besparelser frem for ved en skattestigning, vil BNP fremover være lidt større. Det skyldes skattesystemets påvirkning af arbejdsudbuddet. Højere skatter reducerer arbejdsudbuddet, hvilket betyder, at produktionen vil være mindre, når skatten sættes op.

Udskydes indgrebet øges den nødvendige stramning

Hvis stramningen udskydes, øges den skattestigning eller udgiftsreduktion, som er nødvendig for at sikre balancen på det offentlige budget. En senere stramning betyder en langsommere gældsnedbringelse, hvilket øger renteudgifterne, og i sidste ende skal stramningen også kompensere for de ekstra renteudgifter. Hvis indgrebet eksempelvis udsættes til 2017, skal bundskattesatsen øges med 4,8 pct.point for at opnå holdbarhed mod 4,2 pct.point ved et indgreb i 2007. Alternativt skal det kollektive offentlige forbrug reduceres med 2,1 pct. af BNP, hvis indgrebet sker i 2017 mod 1,9 pct. af BNP i 2007. Dette svarer til en yderligere besparelse på knap 4 mia. kr.

Også en forøgelse af beskæftigelsen på knap 140.000 kan sikre finanspolitisk holdbarhed

Et alternativ til skattestigninger eller besparelser på de offentlige udgifter er arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der kan øge arbejdsstyrken. Hvis den finanspolitiske holdbarhed skal sikres gennem sådanne tiltag alene, kræves en stigning i beskæftigelsen på knap 140.000 personer frem mod 2011, hvilket indebærer, at arbejdsstyrken øges med 146.000 personer. Dette krav er væsentligt større end det, der følger af regeringens kravforløb, jf. Finansministeriet (2003b). Heri anslås, at der er et behov for 50-60.000 mere i beskæftigelse. Når kravet her er væsentligt større, skyldes det blandt andet, at regeringen forudsætter en lavere stigningstakt i det offentlige forbrug frem mod 2010 og et lavere niveau for de offentlige investeringer.

Tabel II.1 præsenterer tre stiliserede metoder til at opnå finanspolitisk holdbarhed. Alle tre er i sig selv umiddelbart vanskelige at realisere på kort sigt, og de bør hovedsageligt opfattes som en illustration af problemets størrelsesorden.

Usikkerhed ved lange fremskrivninger

Lange fremskrivninger af den økonomiske udvikling er behæftet med betydelig usikkerhed. Jo længere fremskrivning, jo større usikkerhed. Derfor skal man være forsigtig med at drage for håndfaste og for detaljerede konklusioner på basis af disse fremskrivninger. Nærværende beregninger, som er udarbejdet

ved hjælp af DREAM-modellen, giver et bud på den fremtidige økonomiske udvikling, men ligger både under for en generel usikkerhed med hensyn til den økonomiske udvikling og usikkerhed forbundet med de grundlæggende forudsætninger for fremskrivningen. Auerbach og Hassett (2002) påpeger dog, at usikkerhed om den fremtidige økonomiske udvikling i sig selv ikke er noget argument for at udskyde eller undlade en finanspolitisk stramning.

II.3 Arbejdsstyrken frem til 2020

Fremskrivningen af arbejdsstyrken bygger på DREAM's befolkningsprognose

DREAM's befolkningsprognose fremskriver befolkningen fordelt på alder, køn og etnisk herkomst baseret på antagelser om fødselstal, levealder samt ind- og udvandring. Her kan især ind- og udvandring udvikle sig anderledes end forudsat i prognosen, hvis der f.eks. opstår større flygtningestrømme, men også andre parametre som f.eks. fødselstallet kan afvige fra forudsætningerne. Prognosen kan dog siges at give et ganske realistisk billede af befolkningsudviklingen frem til 2020, da hovedparten af befolkningen, der lever til den tid, allerede er født på nuværende tidspunkt. Særligt vil forudsigelserne om størrelsen af de erhvervsaktive aldersklasser være relativt pålidelige.

Skift i sammensætningen af erhvervsaktive medvirker til fald i arbejdsstyrken

Udviklingen i befolkningens sammensætning frem mod 2020 indebærer en stigning i antallet af ældre i forhold til de erhvervsaktive aldersgrupper, dvs. de 17-64-årige.¹ Men også inden for gruppen af erhvervsaktive sker der skift i sammensætningen frem mod 2020. For det første øges andelen af unge under 30 og ældre over 50, mens andelen af 30-49-årige falder kraftigt. For det andet øges andelen af indvandrere, og de har

- 1) I tabel II.2 afgrænses de erhvervsaktive aldersgrupper til de 17-64-årige. Af modeltekniske årsager ses der i holdbarhedsberegningerne bort fra de 15-16-årige, som i andre opgørelser inkluderes i arbejdsstyrken. Herved undervurderes arbejdsstyrken i personer. De 15-16-årige har imidlertid både kort arbejdstid og lav produktivitet, og dermed har denne udeladelse ikke større effekt på vurderingen af holdbarheden. Beregningerne inkluderer på den anden side erhvervsaktive over 64 år.

lavere tilknytning til arbejdsmarkedet end den resterende befolkning. Der er dermed tale om stigninger i grupper med relativt lav erhvervsfrekvens og fald i grupper med relativt høj erhvervsfrekvens, jf. tabel II.2.

Tabel II.2 Ændring i antal 17-64-årige efter alder og herkomst

	2003-10	2010-20	2003-20	Erhvervs- frekvens
	----- 1.000 personer -----			
17-29-årige	- 10	108	98	76,2
30-49-årige	- 35	- 192	- 227	86,4
50-59-årige	- 43	64	21	81,4
60-64-årige	73	- 26	47	34,4
Indvandrere	49	49	98	56,2
Efterkommere	21	51	71	72,2
Resterende	- 84	- 147	- 231	80,5
17-64-årige i alt	- 15	- 46	- 61	78,7

Anm.: Frekvenserne er fra 2001 og er ikke fuldt sammenlignelige mellem herkomstgrupperne, da aldersfordelingerne er forskellige.

Kilde: DREAM's befolkningsprognose og egne beregninger.

En fremskrivning med fastholdte erhvervsfrekvenser er udgangspunktet

Udgangspunktet for fremskrivningen af arbejdsstyrken og antallet af overførselsmodtagere er de erhvervs- og bestandsfrekvenser,² som var gældende for de enkelte befolkningsgrupper opdelt på alder, køn og etnisk tilhørsforhold i 2001. En fremskrivning med fastholdte erhvervsfrekvenser kan opfattes som et rent demografisk forløb og betyder, at arbejdsstyrken falder

- 2) For en befolkningsgruppe, karakteriseret ved alder, køn og herkomst, er *erhvervsfrekvensen* den andel af gruppen, der er i arbejdsstyrken. *Bestandsfrekvensen* for en arbejdsmarkeds- eller velfærdsordning er andelen af gruppen, der er i ordningen. Endelig er befolkningsgruppens *tilgangsfrekvens* til en ordning den andel af gruppen, der indtræder i ordningen i løbet af det pågældende år.

med ca. 100.000 personer mellem 2003 og 2020, jf. første række i tabel II.3. Det svarer til et fald på omkring 4 pct.

Korrektioner til fremskrivningen bl.a. som følge af reformer af tilbage-trækningsordninger

I forhold til den rent demografiske fremskrivning er der foretaget en række korrektioner, jf. boks II.4. En del af korrektionerne følger af en række reformer, som har betydning for tilgangen til flere tilbagetrækningsordninger. For at tage højde for disse reformer er det valgt at fremskrive antallet af personer på overgangsydelse, førtidspension og efterløn på basis af tilgangsfrekvenserne til ordningerne frem for bestandsfrekvenserne. Den ændring i antallet af personer på ordningerne, som

Tabel II.3 Udviklingen i arbejdsstyrken

	2003-10	2010-20	2003-20
	-----	1.000 personer	-----
Demografisk forløb	-63	-35 ¹⁾	-98
<i>Bidrag fra andre forhold</i>			
Integration ²⁾	+5	+6	+11
Uddannelse	+13	+4	+16
<i>Bidrag fra vedtaget politik</i>			
Udfasning af overgangsydelse	+10		+10
Efterløn	-11		-11
Førtidspension	+20	+5	+25
Udvidet barselsorlov	-3		-3
Flere i arbejde	+5		+5
Nedsættelse af folkepensionsalder	-3		-3
Arbejdsstyrken i alt	-27	-20	-47

Anm.: Arbejdsstyrken defineres som personer over 17 år, der er i beskæftigelse, dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere til rådighed for arbejdsmarkedet eller sygedagpengemodtagere fra beskæftigelse.

Noter: 1) Det demografiske forløb mellem 2010 og 2020 er beregnet med udgangspunkt i de fremskrevne erhvervsfrekvenser fra 2010, hvorfor ændringen fra 2010 til 2020 afviger fra DREAM's fremskrivning.

2) Effekt af at inkludere indvandreres opholdstider i fastlæggelsen af deres erhvervsfrekvens.

Arbejdsstyrken fremskrives på basis af befolkningsudviklingen og antagelser om tilknytningen til arbejdsmarkedet for befolkningsgrupper opdelt efter alder, køn og etnisk herkomst. Udgangspunktet er af befolkningsgruppernes arbejdsmarkedsstatus i 2001. I forhold til en fremskrivning, hvor alle erhvervs- og bestandsfrekvenser fastholdes, sker der følgende korrektioner frem mod 2020:

- Indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet antages at stige med den tid, de opholder sig i Danmark. Effekten øger arbejdsstyrken med 11.000 personer mellem 2003 og 2020.
- Udviklingen i de erhvervsaktives uddannelsessammensætning medfører en stigning i erhvervsfrekvenserne frem mod 2020 med en samlet forøgelse af arbejdsstyrken på 16.000 personer.
- Overgangsydelsen udfases frem mod 2008, hvilket fra 2003 øger arbejdsstyrken med 10.000 personer.
- Antallet af efterlønsmodtagere fremskrives med konstante tilgangsfrekvenser fra 2002. Udgangspunktet er antallet af efterlønnere i 2002 opdelt på alder og køn. Der sker en mindre justering af tilgangen for 60-årige, som følge af udfasningen af overgangsydelsen. Samlet reduceres arbejdsstyrken med 11.000 personer.
- Antallet af førtidspensionister fremskrives ved hjælp af tilgangen fordelt på alder og køn i 2002. Udgangspunktet er bestanden af førtidspensionister i 2002. Metoden øger arbejdsstyrken med ca. 5.000 personer fra 2003 til 2010. Dertil kommer, at den årlige tilgang til førtidspension antages at falde med 3.000 fra 2002 til 2003 som følge af førtidspensionsreformen, der trådte i kraft 1. januar 2003, jf. Finansministeriet (2002). Dette betyder yderligere knap 15.000 flere personer i arbejdsstyrken fra 2003 til 2010 samt 5.000 flere fra 2010 til 2020.
- Regeringens skøn for effekten af omlægningen af barsels- og forældreorloven er, at arbejdsstyrken samlet reduceres med 3.000 personer mellem 2003 og 2010, jf. Finansministeriet (2002). Der indlægges ikke en effekt af den centrale barselsfond.
- 'Flere i arbejde' antages at forøge arbejdsstyrken med 5.000 personer mellem 2003 og 2010.
- Folkepensionsalderen nedsættes fra 67 til 65 år. Andelen af de 65-66-årige i arbejdsstyrken, antages dog at være næsten uændret. Arbejdsstyrken falder med 3.000 personer.

En mere detaljeret gennemgang af teknikken bag fremskrivningen af arbejdsstyrken findes i et baggrundsnotat om holdbarhedsberegningerne, som kan rekvireres fra Det Økonomiske Råds Sekretariat.

opstår heraf, overføres til arbejdsstyrken. Derudover tages der højde for den betydning, befolkningens uddannelsessammensætning og indvandreres opholdstider har for erhvervsfrekvenserne.

Opholdstiden har betydning for indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet

Indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet antages at stige med opholdstiden i DREAM's fremskrivning af arbejdsstyrken. Effekten er vurderet på basis af tværsnitsdata, jf. DREAM (2004). Effekten kan imidlertid være lidt overvurderet, da sammensætningen af indvandringen kan have betydning.³ Derfor indlægges ikke en yderligere eksplicit effekt af integrationsindsatsen i fremskrivningen.

Højere uddannelsesniveau øger erhvervsfrekvensen

De yngre årgange i arbejdsstyrken har et gennemsnitligt højere uddannelsesniveau end de ældre. F.eks. er andelen af ufaglærte lavere blandt 30-40-årige end blandt 50-60-årige. Da tilknytningen til arbejdsmarkedet generelt stiger med uddannelsesniveaut, kan det ventes, at erhvervsfrekvenserne øges i fremtiden i takt med, at årgange med et højere uddannelsesniveau afløser årgange med et lavere uddannelsesniveau. Fremskrivningen tager højde for dette ved at fastholde den enkelte årgangs uddannelsessammensætning, som tiden går, og benytte uddannelsesbetingede erhvervsfrekvenser opdelt på alder og køn.⁴

- 3) F.eks. kom der i 1990'erne mange indvandrere fra det tidligere Jugoslavien, som kan være blevet relativt let integreret.
- 4) Uddannelsesfordelingen og de uddannelsesbetingede erhvervsfrekvenser for de 30-64-årige er beregnet på registerdata fra 2001. Det forudsættes, at alle 30-årige har opnået deres højeste uddannelsesniveau. De fremtidige generationer af 30-årige forudsættes at have samme uddannelsesfordeling som de 30-årige i 2001, dvs. der indlægges ikke en yderligere stigning i uddannelsesniveaut. Det er muligt, at uddannelsesniveaut vil vedblive med at stige, hvilket betyder, at fremskrivningen kan undervurdere effekten af uddannelse på erhvervsfrekvenserne for de 30-64-årige. Modsat vil et stigende uddannelsesniveau også betyde, at erhvervsfrekvensen blandt de yngste aldersgrupper falder. Den uddannelsesbetingede stigning i erhvervsfrekvensen modsvares af et fald for gruppen "øvrige uden for arbejdsstyrken".

Overgangsydelsen udfases

Tilgangen til overgangsydelsen blev stoppet i 1997. I takt med at personer, der modtager overgangsydelse, fylder 60 år, overgår de til efterløn, hvilket betyder, at der ikke er flere på ordningen i 2008. Dette tages der højde for i fremskrivningen.

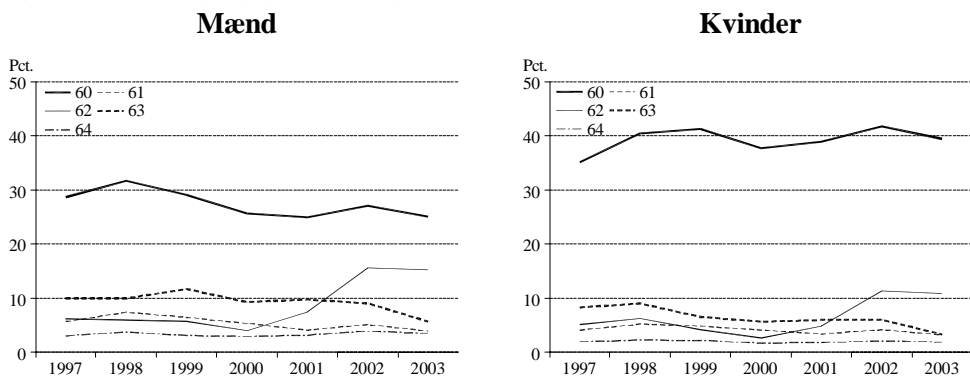
Øget tilgang til efterløn

Efterlønsreformen indebar, at det fra 1999 blev mere attraktivt at vente med at gå på efterløn til det 62. år. Reformen har påvirket tilbagetrækningen, idet der skete et fald i tilgangen til efterløn for de 60-61-årige efter reformens vedtagelse. I 2002 steg tilgangen til efterløn igen, primært som følge af en øget tilgang blandt de 62-årige, der netop var den første årgang under den nye ordning, jf. figur II.3. Det vurderes dermed, at efterlønsreformen nu har vist sin effekt på tilgangen til efterløn for de 60-62-årige, som er de aldersgrupper, der dominerer tilgangen. Fremskrivningen af efterlønsmodtagere baseres på konstante tilgangsfrekvenser fra 2002 opdelt på alder og køn.

Fald i tilgang til førtidspension

Socialreformen fra 1998, der bl.a. indebar, at en større del af finansieringen af førtidspensionen overgik til kommunerne, betød en reduktion i tilgangen til førtidspension fra 1998 til 1999 på ca. 30 pct. Siden er tilgangen steget igen, men ikke op til det tidligere niveau, jf. figur II.4. Den 1. januar 2003 trådte

Figur II.3 Tilgangsfrekvenser for efterløn

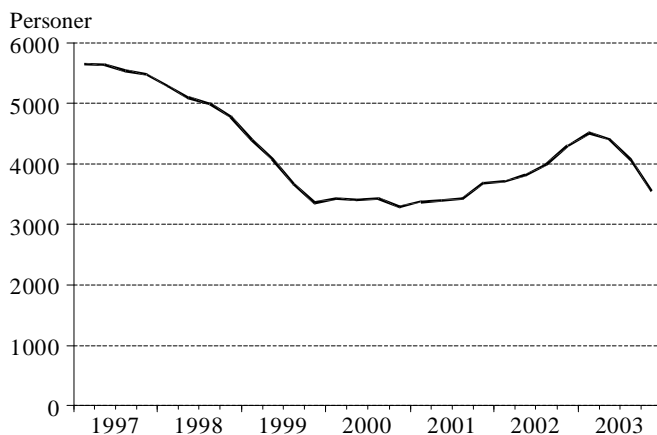


Anm.: Tilgangen før 2000 er baseret på registerdata kædet til data fra CRAM fra 2000 til 2003. Tilgangsfrekvenserne er beregnet på basis af hele befolkningen i aldersgruppen.

Kilde: Arbejdsmarkedsdirektoratet, DREAM's befolkningsprognose og egne beregninger.

en ny reform i kraft, som stiller nye krav til tilkendelsen af førtidspension, der vil reducere tilgangen yderligere. Det er valgt at fremskrive antallet af førtidspensionister på basis af konstante alders- og kønsfordelte tilgangsfrekvenser, der er justeret til at tage højde for den nye førtidspensionsreform.⁵

Figur II.4 Nytilkendelser til førtidspension



Anm.: 4 kvartalers glidende gennemsnit fra 1. kvrt. 1997 til 3. kvrt. 2003.

Kilde: Den sociale database under Ankestyrelsen.

Øvrige korrektioner

Både i forbindelse med omlægningen af barsels- og forældreorloven og i forhold til 'Flere i arbejde' er det valgt at tage udgangspunkt i regeringens skøn over effekten på arbejdsstyrken.⁶ Udvidelsen af barselorloven samtidig med udfasningen af forældreorloven forudsættes dermed samlet at reducere arbejdsstyrken med 3.000 personer fra 2002 til 2010. Der tages ikke højde for en eventuel effekt af den nye barselfond.

- 5) Metoden betyder et fald i antallet af førtidspensionister. Dette overføres til en tilsvarende stigning i arbejdsstyrken, da disse personer antages at kunne opnå en form for støttet beskæftigelse. I beregningerne får de dog mindre betydning for holdbarheden, end deres antal tilsiger, da de antages at have en lavere produktivitet end gennemsnittet og samtidig modtager offentlig støtte.
- 6) Jf. Finansministeriet (2002).

Initiativerne i 'Flere i arbejde' forudsættes at øge arbejdsstyrken med omkring 5.000 fra 2003 til 2010.

Den officielle folkepensionsalder nedsættes fra 67 år til 65 år i midten af 2004. Potentielt kan dette betyde et fald i arbejdsstyrken på op til 15.000 personer. Det antages imidlertid, at de 65-66-åriges tilknytning til arbejdsstyrken vil være næsten uændret efter 2004. Dette er en relativt optimistisk antagelse.

Skattepakken

Ud over de ovennævnte korrektioner til arbejdsstyrken har nedsættelsen af indkomstskatten fra 2004 betydning for det effektive arbejdsudbud. I nærværende beregninger er det dog antaget, at denne effekt udelukkende fremkommer som et øget arbejdsudbud i timer, mens arbejdsstyrken opgjort i personer ikke ændres. Effekten fra skattepakken svarer til ca. 8.000 personer, hvilket er lidt mindre end regeringens skøn over den samlede virkning.

Korrektionerne forbedrer den finanspolitiske holdbarhed

Samlet set halveres faldet i arbejdsstyrken fra 2003 til 2020 fra 100.000 til 50.000 som følge af korrektionerne. Efter 2020 fremskrives arbejdsstyrken og antallet af overførselsmodtagere med befolkningsudviklingen og fastholdte erhvervs- og bestandsfrekvenser på det korrigerede niveau fra 2020. I forhold til den demografiske fremskrivning forbedrer den korrigerede arbejdsstyrkefremskrivning den finanspolitiske holdbarhed, svarende til at den krævede stigning i bundskattesatsen er 1¼ pct.point lavere.

II.4 Forudsætninger om de offentlige finanser

De offentlige indtægter

De offentlige indtægter følger i grove træk den underliggende økonomiske vækst. Der er dog to modsatrettede forhold, som påvirker de offentlige indtægter i fremtiden. På den ene side vil den faldende arbejdsstyrke frem mod 2040 mindske provenuet fra beskatningen af lønindkomst. Modsat vil udbygningen af de opsparingsbaserede pensionsordninger gennem de senere år og i den nærmere fremtid øge provenuet fra beskatningen af både pensionsudbetalinger og pensionsafkast frem mod og efter 2040.

**En lempelig
skattepolitik
forværrer
holdbarheden**

Den nuværende regering har, siden den tiltrådte i 2001, ført en lempelig skattepolitik, der samlet har forværrer holdbarheden svarende til en stigning i bundskatten på lidt over 2½ pct.point. Den lempelige skattepolitik består hovedsagelig af to elementer: Skattestoppet og en ufinansieret lempelse af personbeskatningen som følge af skattepakken.

**Skattestoppets
nominalprincip**

Skattestoppet indebærer i praksis en skattelettelse. Det skyldes, at provenuet fra ejendomsskatterne og punktafgifterne udhules af inflationen som følge af nominalprincippet i skattestoppet. Det forudsættes i beregningerne, at skattestoppet fastholdes frem til 2010, hvilket følger Finansministeriet (2003a). Over perioden 2002 til 2010 forværrer skattestoppet den finanspolitiske holdbarhed, svarende til en stigning i bundskatten på ca. 1¼ pct.point, jf. boks II.5.

**Skattepakken og
forårspakken**

Skattepakken fra 2003 består dels af et beskæftigelsesfradrag svarende til 2½ pct. af bruttoindkomsten op til mellemskattegrænsen, og dels en forøgelse af grænsen for betaling af mellemskatten med knap 50.000 kr. Med forårspakken er den allerede vedtagne lempelse af indkomstbeskatningen blevet fremrykket til i år,⁷ og desuden er indbetalingerne til SP-ordningen blevet ophævet i 2004 og 2005. Samlet forværrer lempelserne af indkomstskatten den finanspolitiske holdbarhed svarende til en stigning i bundskattesatsen på ca. 1¼ pct.point, jf. boks II.5.

7) Skattepakken fra 2003 indebar oprindeligt, at lempelsen skulle indføres fra 2004 til 2007.

Skattestoppets nominalprincip indebærer et samlet provenutab på ca. 10 mia. kr. fra 2002 til 2010. Herved bidrager skattestoppet med 1,3 pct.point af den krævede stigning i bundskatten på i alt 4,2 pct.point. Af de 1,3 pct.point stammer 0,3 pct.point fra loftet over ejendomsværdibeskatningen og 1,0 pct.point fra fastfrysningen af punktafgifterne. Beregningen tager højde for de afledte virkninger af skattestoppet, herunder bl.a. et øget arbejdsudbud på ca. 2.500 fuldtidspersoner, der følger af en øget disponibel realløn. Hvis skattestoppet ophæves fra 2007, mindskes bidraget herfra til den krævede bundskattestigning til 0,6 pct.point.

Provenutabet fra skattelettelserne på samlet ca. 10 mia. kr. betyder en forværring af den finanspolitiske holdbarhed. Skattepakken bidrager isoleret set med 1,2 pct.point af den krævede bundskattestigning på 4,2 pct.point. Også her tages der højde for de afledte virkninger af skattelettelserne, særligt et øget arbejdsudbud i timer, som svarer til ca. 8.000 fuldtidspersoner.

Forårspakken består primært af en række midlertidige tiltag, og er derfor stort set neutral i forhold til finanspolitikens langsigtede holdbarhed. Forårspakken betyder således kun en beskedent forværring af holdbarheden svarende til 0,02 pct.point på bundskattesatsen.

Samlet set bidrager skattestop og skattelettelser med 2½ pct.point af den krævede stigning i bundskatten på i alt 4,2 pct.point.

Den offentlige udgiftspolitik

Fremskrivningen af de offentlige udgifter tager udgangspunkt i en række regler for den offentlige udgiftspolitik, som gennemgås nedenfor. De samlede udgifter deles mellem udgifter til:

- Offentlige overførsler
- Offentligt forbrug
 - Individuel service
 - Kollektivt forbrug
- Offentlige investeringer

De offentlige overførsler

De offentlige udgifter til indkomstoverførsler afhænger af to forhold. For det første påvirker udviklingen i befolkningen og dens sammensætning antallet af personer, der modtager overførsler. I de kommende år sker der en forskydning i sammensætningen af befolkningen mod relativt færre erhvervsaktive. Det indebærer, at en større del af befolkningen vil komme til at

leve af offentlig forsørgelse. For det andet er det fremadrettet forudsat, at satserne for overførslerne vokser med lønudviklingen i henhold til loven om satsreguleringen. Loven definerer lønudviklingen som væksten i den gennemsnitlige årsløn før skat og rensset for arbejdsmarkedsbidrag, bidrag til ATP og indbetalinger til arbejdsmarkedspensionsordninger.⁸ Bidraget til arbejdsmarkedspensionerne fastholdes på det nuværende niveau.

Fremskrivningen af det offentlige forbrug

Det offentlige forbrug kan opdeles i det kollektive forbrug og service beregnet på den enkelte, den individuelle service. Ca. to tredjedele af udgifterne til offentligt forbrug går til den individuelle service, der dækker over udgifter til f.eks. skoler, sygehuse og plejehjem. Den sidste tredjedel af udgifterne bruges på det kollektive forbrug, som dækker over udgifter til bl.a. administration, retsvæsen og forsvaret.

Den offentlige individuelle service opretholdes pr. bruger

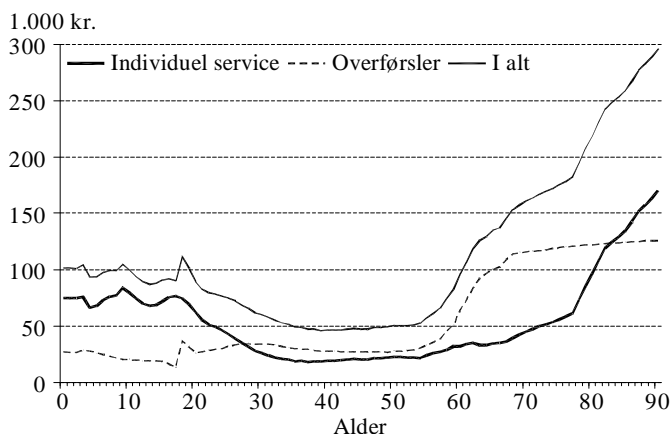
I fremskrivningen forudsættes det, at udgifterne til den individuelle service pr. bruger vokser med den underliggende nominelle vækst⁹ i økonomien. Det indebærer, at i fremskrivningen vil udgiften pr. bruger følge den generelle lønudvikling i samfundet. Det vil eksempelvis svare til, at antallet af børn pr. børnehavepædagog holdes konstant over fremskrivningen, og at pædagogens løn følger den generelle lønudvikling.

Antallet af brugere udvikler sig med demografien

De samlede udgifter til den individuelle service påvirkes endvidere af befolkningsudviklingen. Udgifterne pr. person til den individuelle service er afhængige af personens alder. Tidligt og sent i livet benyttes den individuelle service i højere grad end i de mellemliggende år, jf. figur II.5. Hvor udgifterne til børn og unge knytter sig til daginstitutioner og skolegang, vil ældre i højere grad benytte offentlig service i relation til sygehuse og plejehjem. Isoleret set bidrager forskydningen i befolknings sammensætningen til øgede udgifter til den individuelle service.

- 8) Ved indekseringen af satserne antages det, at den aftalte arbejdstid er uændret fremover.
- 9) Med den underliggende nominelle vækst menes udviklingen i arbejdskraftens timeproduktivitet og den generelle inflation.

Figur II.5 Aldersfordelte udgifter pr. person i 2001



Kilde: DREAM.

Kollektivt offentligt forbrug følger BNP

Det nominelle kollektive forbrug fremskrives med den nominelle udvikling i BNP. Det indebærer, at udviklingen i det kollektive forbrug antages at afhænge af to ting: den underliggende nominelle vækst i økonomien, hvilket er det samme princip som for den individuelle service, og udviklingen i arbejdsstyrken, jf. boks II.6.

Den offentlige produktion

Det offentlige forbrug produceres ved brug af kapital og arbejdskraft. I takt med at efterspørgslen efter offentlig service øges, vil den offentlige sektors behov for kapital og arbejdskraft derfor også stige.

De offentlige investeringer

I fremskrivningen antages i overensstemmelse med DREAM, at de offentlige investeringer fastsættes, så forholdet mellem det offentlige kapitalapparat og den offentlige produktion fastholdes. Dette svarer f.eks. til, at når det samlede antal af patientdage på hospitalerne vokser, så øges antallet af senge på sygehuset tilsvarende. En fastholdelse af forholdet mellem det offentlige kapitalapparat og den offentlige produktion indebærer, at de offentlige investeringer skal være højere, end de har været historisk. Dette skyldes dels det fremadrettede større træk på offentlige ydelser, dels at det nuværende investeringsniveau måske er lavere end nødvendigt selv med uændret træk fra efterspørgslen efter offentlige ydelser, jf. boks II.7.

Fremskrivningen af det offentlige forbrug har stor betydning for vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed. I forhold til fremskrivningen af den individuelle service hersker der konsensus om, at de offentlige udgifter hertil skal fremskrives med den underliggende nominelle vækst og befolkningsudviklingen. Der kan dog argumenteres for, at denne tilgang vil undervurdere udviklingen i udgifterne. Det er således muligt, at udgifterne til nogle typer af individuel service vil vokse hurtigere end indkomsten. Eksempelvis kan udvikling af nye behandlingstilbud føre til øgede sundhedsudgifter.

I modsætning hertil er der mindre enighed om, hvordan udgifterne til det kollektive offentlige forbrug bør fremskrives. Der kan grundlæggende anvendes tre forskellige metoder ved fremskrivningen:

- A: Fremskrivning med underliggende nominel vækst
- B: Fremskrivning med underliggende nominel vækst og samlet befolkning
- C: Fremskrivning med underliggende nominel vækst og arbejdsstyrke (fast andel af BNP)

Der er ikke noget entydigt svar på, hvilken metode, der er den rigtige at fremskrive udgifterne til det kollektive forbrug med. Det skyldes, at forskellige dele af det kollektive forbrug kan have forskellige udviklingstendenser i forhold til den underliggende nominelle vækst, arbejdsstyrken og befolkningen. F.eks. kunne det være naturligt at fremskrive udgifterne til forsvaret uafhængigt af udviklingen i befolkningen eller arbejdsstyrken, hvilket svarer til metode A. Derimod virker det rimeligt at lade politiets bemanning udvikle sig i takt med den samlede befolkning, hvilket svarer til et uændret antal borgere pr. betjent, svarende til metode B. Endelig vil udgifterne til skatteforvaltningen og centraladministration sandsynligvis i højere grad udvikle sig med arbejdsstyrken og aktiviteten i økonomien som helhed, svarende til metode C.

I nærværende beregninger fremskrives udgifterne til kollektive forbrug efter metode C, hvilket er den samme tilgang DREAM anvender, jf. DREAM (2004). Finansministeriet fremskriver det kollektive forbrug efter samme princip som udgifterne til den individuelle service, svarende til metode B, jf. Baadsgaard (2002). Forskellen mellem de to tilgange er, at i nærværende beregninger udgør det kollektive forbrug en fast andel af BNP, mens andelen vil være voksende ved Finansministeriets tilgang, fordi vækstraten for befolkningen de kommende år er mindre negativ end for arbejdsstyrken.

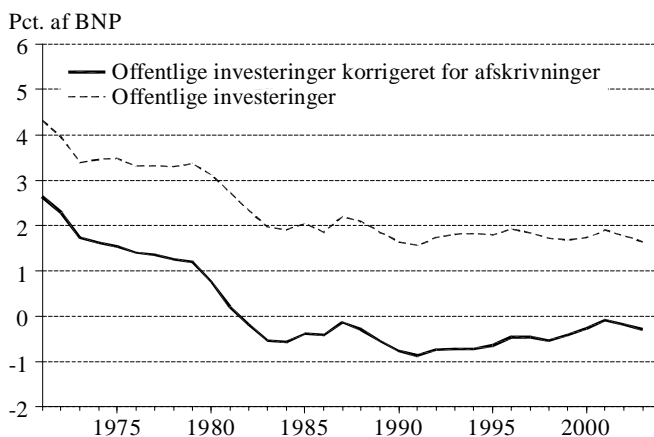
Betydningen af fremskrivningsmetoden for det kollektive forbrug illustreres af, at et skift til metode A eller metode B vil indebære en forøgelse af den krævede stigning i bundskattesatsen på henholdsvis 3,1 og 2,5 pct.point.

I DREAM indgår kapitalapparatet sammen med den offentlige beskæftigelse i produktionen af de offentlige forbrugsgoder. Den fremtidige vækst i det offentlige forbrug kræver, at kapitalapparat og beskæftigelse udvikler sig på en måde, der sikrer, at produktionskapaciteten er i overensstemmelse med forbruget. Det er de offentlige investeringer, der skal sikre den krævede udvikling i kapitalapparatet.

Denne metode afviger fra finansministeriets tilgang. Finansministeriet antager, at de offentlige investeringer vokser med 2 pct. om året frem til 2010, og derefter fremskrives investeringerne som en konstant andel af BNP. De offentlige investeringer udgør i finansministeriets fremskrivning omkring 1,7 pct af BNP. DREAM's fremskrivning vil derimod betyde en højere og voksende investeringskvote. De offentlige investeringer stiger således fra 1,7 til 2,1 pct. af BNP mellem 2006 og 2041. Udviklingen i de offentlige investeringer påvirker selvsagt den finanspolitiske holdbarhed.

Niveauet for de offentlige investeringer i Danmark har igennem de sidste 20 år ligget omkring 1,9 pct. af BNP. Korrigeres for afskrivningerne har de offentlige investeringer imidlertid været negative siden midten af 1980'erne af BNP, jf. figur A. Endvidere kan det nævnes, at de offentlige investeringers andel af BNP i de fleste andre lande er mærkbart større end i Danmark. Eksempelvis har de offentlige bruttoinvesteringsandel af BNP i USA i perioden 1980-2000 gennemsnitligt udgjort 3,2 pct. af BNP. Det tilsvarende tal for Sverige og Norge er 2,8, Storbritannien 1,5, Tyskland 2,6 og Frankrig 3,1 pct. af BNP.

Figur A Offentlige investeringer



Kilde: ADAM's databank.

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i 2006

De fremskrivningsregler for de forskellige komponenter af de offentlige finanser, som præsenteres ovenfor, benyttes fra 2007 og frem. Mellem 2002 og 2006 tager beregningerne udgangspunkt i henholdsvis den historiske udvikling og konjunkturvurderingen, jf. kapitel I.

II.5 Resultater

Hovedkonklusionen er, at den nuværende finanspolitik ikke er holdbar. For at sikre balancen på de offentlige finanser skal der ske en opstramning eller en stigning i skattegrundlaget gennem øget arbejdsudbud. Sker indgrebet i form af en ændring i bundskattesatsen fra 2007, er det nødvendigt at øge bundskatten med 4,2 pct.point, dvs. fra de nuværende 5,5 pct. til 9,7 pct., jf. tabel II.4.

BNP og privat forbrug falder i vækstkorrigerede størrelser

Arbejdsstyrken ventes at falde med 300.000 frem mod 2040, dvs. et fald på omkring 10 pct. Dette er den væsentligste årsag til, at BNP falder med godt 10 pct. mellem 2006 og 2041, når der korrigeres for inflation og den underliggende produktivtetsvækst, jf. tabel II.4.¹⁰ I samme periode falder det private forbrug lidt mindre end BNP, og forbruget øges således relativt til BNP. Dette skyldes, at der er en større andel af ældre i befolkningen, og de ældre aldersgrupper har et højere forbrug end de yngre som følge af en større formue.

Både de offentlige udgifter og de offentlige indtægter stiger som andel af BNP frem mod 2040. Frem til omkring 2025 er de offentlige indtægter større end udgifterne, så der kan opbygges en betydelig offentlig nettoformue. Rentebetalingerne fra denne formue benyttes til at finansiere et underskud på den offentlige primære saldo efterfølgende. Stigningen i bundskatte-

10) Det faktiske bruttonationalprodukt forventes at stige over perioden som følge af produktivtetsvæksten. BNP i faste priser stiger således med 49 pct. over de 35 år, hvilket betyder en gennemsnitlig årlig vækst på 1,1 pct. Den underliggende produktivtetsvækst er imidlertid 1,5 pct. årligt, hvilket indebærer, at BNP opgjort i vækstkorrigerede størrelser falder.

Tabel II.4 *Udviklingen i centrale økonomiske størrelser - forøgelse af bundskatten fra 2007*

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sig
	----- 1.000 personer -----						
Befolkning	5.359	5.411	5.425	5.405	5.277	5.129	5.219
Arbejdsstyrke	2.781	2.784	2.766	2.738	2.480	2.393	2.441
Forsørgerbrøk	0,93	0,94	0,96	0,97	1,13	1,14	1,14
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorrigeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	102,3	99,9	97,7	91,8	88,9	89,8
Privat forbrug	625	101,3	99,0	98,3	93,5	90,4	90,1
	Mia. kr	-----		Pct. af BNP		-----	
Offentlige udgifter	666	50,4	52,9	55,1	59,3	59,4	58,6
Offentlige indtægter	722	52,7	55,4	56,1	58,4	58,8	58,3
Offentlig nettogæld	86	-4,6	-17,5	-33,5	-31,0	-32,8	-24,0
	----- Pct. -----						
Bundskattesats	6¼	5,5	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7

Anm.: Forsørgerbrøken er defineret som antallet af personer uden for arbejdsstyrken delt med antallet af personer i arbejdsstyrken. Tallene er beregnet med DREAM, som er baseret på femårs intervaller, og de rapporterede årstal er det sidste år i femårs intervallerne. Størrelser som BNP og forbrug er gennemsnittet over femårs intervallet, mens beholdningsstørrelser, som f.eks. nettogælden, opgøres til sidst i femårs intervallet. Offentlige udgifter ekskluderer nettorentebetalinger og inkluderer udbetalinger fra f.eks. ATP. Offentlig nettogæld inkluderer bl.a. sociale kasser og fonde.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

satsen på 4,2 pct.point fra 2007 sikrer, at de fremtidige indtægter fra skatter og renter på nettoformuen netop kan finansiere de voksende offentlige udgifter.

Besparelser på det kollektive offentlige forbrug

Udføres stramningen i stedet i form af en besparelse på det kollektive offentlige forbrug fra 2007, skal der spares 1,9 pct. af BNP, jf. tabel II.5. Dette svarer til ca. 25 pct. af det samlede kollektive offentlige forbrug eller knap 30 mia. kr. i 2007. Her ved reduceres de offentlige udgifter i forhold til forløbet med en stigning i bundskattesatsen i tabel II.4, mens BNP og særligt det private forbrug falder mindre. BNP falder mindre, da en besparelse på det kollektive forbrug ikke påvirker arbejds-

Tabel II.5 Udvikling i centrale størrelser - besparelser på det kollektive offentlige forbrug fra 2007

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sigt
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorrigeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	103,4	100,9	98,7	92,9	90,0	90,8
Privat forbrug	625	105,4	103,2	102,6	98,1	95,0	94,8
	Mia. kr.	-----			Pct. af BNP		-----
Offentlige udgifter	666	50,4	50,1	52,5	56,6	56,7	55,9
Offentlige indtægter	722	53,0	53,0	53,5	55,7	56,0	55,6
Offentlig nettogæld	86	-6,5	-21,3	-37,5	-35,4	-37,3	-29,1
Kollektivt offentligt forbrug	101	7,7	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9

Anm.: Se anmærkning tabel II.4.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

udbuddet. Det private forbrug er næsten 5 pct. højere i 2040, hvilket dels skyldes, at skatterne er lavere, og dels et højere niveau for BNP.

Udskydes stramningen øges størrelsen af det krævede indgreb

Hvis stramningen udskydes fra 2007 til 2017, øges den krævede bundskattestigning med 0,6 pct.point til 4,8 pct.point, jf. tabel II.6. Tilsvarende øges den krævede besparelse på det kollektive offentlige forbrug med 0,2 pct. af BNP til 2,1 pct. af BNP, jf. tabel II.7. Årsagen ses direkte i udviklingen i den offentlige nettogæld. Ved stramninger i 2007 vokser den offentlige nettoformue til 30-40 pct. af BNP efter 2020, jf. tabel II.4 og II.5. Udskydes stramningen til 2017, halveres opbygningen af den offentlige formue, så den kun udgør omkring 15-20 pct. af BNP fra 2020. Dette betyder, at renteindtægterne fra denne formue er mindre, og for at kompensere for dette skal stramningen være større.

Tabel II.6 Udvikling i centrale størrelser - bundskattestigning fra 2017

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sig
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorrigeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	102,7	100,7	97,8	91,8	88,8	89,6
Privat forbrug	625	102,5	100,5	99,0	93,6	90,0	89,4
	Mia. kr.	-----			Pct. af BNP		-----
Offentlige udgifter	666	50,4	52,7	55,1	59,3	59,5	58,7
Offentlige indtægter	722	52,8	53,0	56,6	58,8	59,1	58,6
Offentlig nettogæld	86	-5,0	-8,0	-14,6	-14,5	-16,9	-9,5
		-----			Pct.		-----
Bundskattesats	6¼	5,5	5,5	10,3	10,3	10,3	10,3

Anm.: Se anmærkning tabel II.4.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

Tabel II.7 Udvikling i centrale størrelser - besparelser i det kollektive offentlige forbrug fra 2017

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sig
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorrigeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	103,5	101,4	98,7	92,8	89,9	90,7
Privat forbrug	625	105,5	103,4	102,8	98,1	94,9	94,7
	Mia. kr.	-----			Pct. af BNP		-----
Offentlige udgifter	666	50,4	52,5	52,0	56,3	56,4	55,7
Offentlige indtægter	722	53,0	53,2	53,7	55,7	55,9	55,5
Offentlig nettogæld	86	-6,7	-10,8	-19,1	-16,5	-18,1	-10,1
Kollektivt offentligt forbrug	101	7,7	7,7	5,6	5,6	5,6	5,6

Anm.: Se anmærkning tabel II.4.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

Den offentlige gæld vendes til en offentlig formue

Gældsafviklingen i alle ovenstående forløb betyder, at den offentlige gæld allerede i 2006 er vendt til en offentlig formue, når de sociale kasser og fonde medregnes. Renteindtægterne fra formuen bidrager til at finansiere væksten i de offentlige udgifter.

Alternativt holdes gældskvoten konstant og bundskattesatsen øges

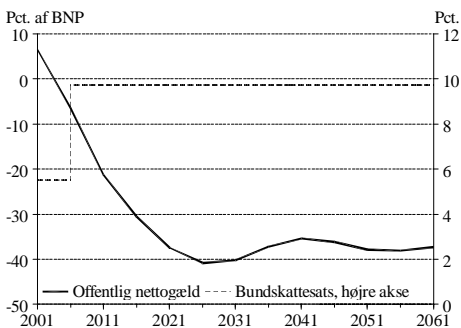
Som et alternativ til dette forløb for gældsafviklingen kan man beregne et forløb, hvor den offentlige nettogæld udgør en konstant andel af BNP fra 2007, og variationer i bundskattesatsen sikrer balancen på det offentlige budget over tid, jf. figur II.6 og tabel II.8.

Ved konstant gældskvotest skal bundskatten fordobles

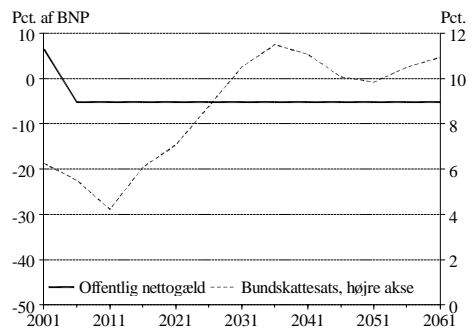
Når gældskvoten holdes konstant, skal en større andel af de fremtidige udgifter betales over skatten. I den alternative beregning stiger bundskattesatsen derfor til det dobbelte frem mod 2040. Det betyder, at de fremtidige generationer bliver lidt fattigere i forhold til den situation, hvor der opbygges en anseelig offentlig formue. Til gengæld øges livsindkomsterne for de nuværende generationer, hvilket bl.a. ses af, at det private forbrug er lidt højere i 2011 i tabel II.8 end i tabel II.4, mens det private forbrug er lavere på længere sigt i tabel II.8 end i tabel II.4.

Figur II.6 Forskellige forløb for bundskattesats og offentlig gæld

Konstant skattesats



Konstant gældskvotest



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Tabel II.8 *Udvikling i centrale størrelser - konstant gældskvote og varierende bundskattesats*

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sig
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorrigeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	102,8	101,0	98,3	91,7	88,6	89,5
Privat forbrug	625	103,1	101,2	99,8	93,6	89,6	89,2
	Mia. kr.	-----			Pct. af BNP	-----	
Offentlige udgifter	666	50,4	52,4	54,9	59,4	59,6	58,8
Offentlige indtægter	722	52,8	52,3	54,8	59,4	59,5	58,7
Offentlig nettogæld	86	-5,2	-5,2	-5,2	-5,2	-5,2	-5,2
		-----			Pct.	-----	
Bundskattesats	6¼	5,5	4,2	7,1	11,1	10,9	11,3

Anm.: Se anmærkning tabel II.4.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

Forudsætningernes indvirkning på beregningerne

Vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed er meget følsom overfor de beregningstekniske forudsætninger. Eksempelvis vil en udgiftspolitik, som opfylder 2010-planens målsætning om en gennemsnitlig årlig vækst i det offentlige forbrug fra 2005 til 2010 på ½ pct., reducere den krævede bundskattestigning med 1,4 pct.point, jf. tabel II.9. Udviklingen i arbejdstiden har også stor betydning, idet en reduktion i den aftalte arbejdstid på 1 pct. fra 2011 vil forhøje den krævede bundskattestigning med 0,3 pct.point i 2007.

Endvidere kan en yderligere stigning i arbejdsstyrken på 10.000 personer frem mod 2011 reducere den nødvendige bundskattestigning med 0,3 pct.point i 2007, hvis personerne kommer fra offentlig overførsler. Hvis arbejdsstyrken forøges med 10.000 personer, der ikke kommer fra offentlige overførsler, vil den nødvendige bundskattestigning imidlertid kun blive reduceret med 0,1 pct.point i 2007. Forskellen skyldes, at ved en persons overgang fra offentlige overførsler til arbejdsstyrken forbedres det offentlige budget både gennem øgede skatteindtægter og gennem lavere udgifter til overførsler.

Tabel II.9 Strammingsbehovets følsomhed over for centrale forudsætninger i 2007

	Pct.point på bundskatten	Pct. af BNP
Offentligt forbrug opfylder 2010-planens målsætning	- 1,38	- 0,59
Aftalt arbejdstid er 1 pct. lavere fra 2011	+ 0,33	+ 0,19
10.000 flere i arbejdsstyrken – fra offentlig overførsel	- 0,29	- 0,13
10.000 flere i arbejdsstyrken – ej fra offentlig overførsel	- 0,11	- 0,06

Anm.: Forøgelsen af arbejdsstyrken er indfaset frem mod 2011. Personerne i fjerde række, der tilgår arbejdsstyrken uden at komme fra offentlige overførsler, antages at stamme fra gruppen "øvrige uden for arbejdsstyrken". Beregningsteknisk er realiseringen af 2010-planens målsætninger for udviklingen i det offentlige forbrug gennemført ved, at den offentlige forbrugskvoté i 2010 stemmer overens med den opgjorte kvoté i henhold til Økonomisk Redegørelse, maj 2003.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

Afrunding

Beregningerne viser, at de offentlige finanser ikke er holdbare på nuværende tidspunkt. I fravær af nye reformer på arbejdsmarkedet kræves en finanspolitisk stramning, der enten øger indtægterne eller sænker udgifterne med knap 2 pct. af BNP fra 2007. Beregningerne viser også betydningen af at fortsætte med at nedbringe den offentlige gæld. Udskydes opstramningen, falder tempoet i gældsafviklingen, og en større efterfølgende stramning er nødvendig. En fastlåsning af gælden i 2006 indebærer, at bundskattesatsen skal stige til det dobbelte for, at indtægterne kan holde trit med udgifterne frem mod 2040. Trods usikkerheden forbundet med så langsigtede forudsigelser, er konklusionen om, at finanspolitikken er uholdbar, robust. Det er således nødvendigt med en betydelig stramning for at sikre den finanspolitiske holdbarhed, med mindre det gennem reformer på arbejdsmarkedet lykkes at hæve erhvervsdeltagelsen markant.

Litteraturliste

Auerbach, A. J. and K. A. Hassett (2002). *Optimal Long-Run Fiscal Policy: Constraints, Preferences and the Resolution of Uncertainty*. Burch Center Working Papers no. B02-10. Berkeley.

Baadsgaard, M. (2002): Beregning af den finanspolitiske holdbarhed. Finansministeriets Arbejdspapirer 2002:7. København.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi, efterår 2002*. København.

DREAM (2004): *Indvandrere, offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed*. www.dreammodel.dk.

Finansministeriet (2002). *Finansredegørelse 2002*. København.

Finansministeriet (2003a). *Økonomisk Oversigt, maj 2003*. København.

Finansministeriet (2003b). *Konvergensprogram for Danmark. Opdatering for perioden 2003-2010*. København.

Markeprand, T., P. Stephensen. og L. H. Pedersen (2003). *DREAMs disaggregerede befolkningsfremskrivning til år 2001*. www.dreammodel.dk.