

## KAPITEL II

### EN LANGSIGTET FREMSKRIVNING AF DANSK ØKONOMI

#### II.1 Indledning

**Fortsættelse af  
tidligere tradition**

I dette kapitel præsenteres en ny langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi. Fremskrivningen er foretaget ved hjælp af DREAM-modellen og kan betragtes som en opdatering af den tilsvarende fremskrivning i *Dansk Økonomi, efterår 2006* og forskellige endnu tidligere rapporter.

**Fremtidens  
udfordringer bør  
jævnligt belyses**

Sådanne lange fremskrivninger er relevante for bedre at kunne forstå nogle af de udviklingstræk, som Danmark vil stå over for i et lidt længere tidsperspektiv. Det gælder ikke mindst med hensyn til de økonomiske konsekvenser af de befolkningsforskydninger, som vi kan forvente i de kommende årtier. Da der hele tiden kommer ny information, som kan påvirke vurderingerne, og økonomernes redskaber til at udføre sådanne analyser også bliver forbedret med tiden, er det naturligt med jævne mellemrum at forny fremskrivningerne for at få et opdateret indtryk.

**2015-planen bygger  
på tilsvarende  
fremskrivning**

Regeringen har netop fremlagt planen "Mod nye mål – Danmark 2015", der fastlægger de overordnede linjer og sigtepunkter for regeringens økonomiske politik frem mod 2015. Som baggrund for denne såkaldte 2015-plan har regeringen udarbejdet en langsigtet fremskrivning for udviklingen efter 2015, som bruges til at vurdere finanspolitikens holdbarhed på lang sigt. Den langsigtede fremskrivning bestemmer størrelsen af 2015-planens nødvendige arbejdsstyrkeforøgelse ("kravet") i tidsrummet inden 2015. Dermed har regeringens lange fremskrivning direkte betydning for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i de førstkommande år. Det gør en diskussion af de forudsætninger, der ligger for det lange sigt, særlig relevant.

Kapitlet er færdigredigeret den 12. november 2007.

**Langsigtede  
fremskrivninger  
opfordrer til  
ydmyghed**

Det er nødvendigt at understrege, at der er meget stor usikkerhed forbundet med at lave fremskrivninger af mulige forløb adskillige årtier frem i tiden, og usikkerheden stiger i takt med tidshorizonten. Mange af de vigtige faktorer, som indgår i beregningerne, vil givetvis udvikle sig anderledes end forudsat her. Det bør derfor naturligt stemme sindet til ydmyghed, når man beskæftiger sig med disse spørgsmål. Fremskrivningen i dette kapitel kan derfor ikke ses som en egentlig prognose, men mere som en konsekvensberegning af, hvordan økonomien kan udvikle sig under de givne forudsætninger. Den bygger dog på, hvad man kan betragte som et bud på centrale skøn for forskellige udviklingstendenser baseret på den viden, vi har i dag.

**Forbedrer  
beslutningsgrund-  
laget i det lange løb**

På trods af den store usikkerhed bidrager arbejdet med sådanne fremskrivninger alligevel til at forbedre vores informationsgrundlag. En række følsomhedsanalyser kan kaste lys over, hvor meget konkrete ændringer i forskellige usikre forudsætninger kan betyde for samfundsøkonomien fremover. Samtidig betyder det vedvarende arbejde over tid med at forbedre model- og datagrundlaget for de langsigtede beregninger, at vi efterhånden opnår en bedre forståelse af en række af de problemstillinger, der vil påvirke den økonomiske udvikling fremover. Fremskrivningen i dette kapitel og sammenligningen med tidligere analyser er dermed også et nyt led i den afklaringsproces, der løbende er i det økonomiske miljø på dette område.

**Økonomisk politik  
bør også inddrage  
mere langsigtede  
hensyn**

Under alle omstændigheder bør en fremsynet økonomisk politik også tage hensyn til de væsentlige udfordringer i fremtiden, man med en vis sandsynlighed kan imødesee allerede nu. Derved reduceres risikoen for, at man pludselig kan blive tvunget til at foretage drastiske omlægninger i eksempelvis velfærdssystemet. Desuden forbedrer det muligheden for at opnå den profil for fordeling af velstand og byrder over tid mellem de forskellige nulevende og kommende generationer, som der er ønske om i befolkningen. Når man beslutter tiltag, der griber ind i forhold som pensionsopsparing og tilbagetrækning, som mange mennesker planlægger lang tid i forvejen, er det særlig ønskværdigt at kunne give varsel i god tid. På trods af usikkerheden i alle forsøg på at skue ind i den fjernere fremtid virker det

derfor fornuftigt at gøre forsøget. Det er derfor også positivt, at skiftende danske regeringer udtrykkeligt har medtaget dette perspektiv i deres planlægning og prioriteringer.

## **II.2 En langsigtet fremskrivning af dansk økonomi**

### **Selvstændig fortsættelse af mellemfristet fremskrivning**

Fremskrivningen, der præsenteres her, benytter den nyeste version af DREAM-modellen, som tager udgangspunkt i 2005. Med hensyn til udviklingen i ledigheden og i den offentlige saldo (som andel af BNP) følger fremskrivningen til og med 2015 imidlertid den mellemfristede fremskrivning, der præsenteres i kapitel I. Beskrivelsen i dette kapitel kan derfor ses som en fortsættelse af afsnit I.7. Det langsigtede tidsperspektiv efter 2015 retter dog naturligt opmærksomheden mod andre elementer såsom befolkningsudviklingen. Omvendt kan fænomener som konjunkturudsving og andre midlertidige forhold, der spiller en væsentlig rolle i den nærmere fremtid, med fordel ignoreres på det helt lange sigt. De væsentligste forudsætninger for fremskrivningen præsenteres i boks II.1.

### **Ny befolkningsfremskrivning forudsiger højere befolkningsvækst**

Til grund for fremskrivningen ligger DREAM's seneste befolkningsfremskrivning fra efteråret 2007. Der regnes med en højere fertilitet i de kommende år på baggrund af de seneste års udvikling i fødselstallet herhjemme. Dette er hovedårsagen til, at det samlede befolkningstal forventes at stige lidt mere end tidligere. Frem mod 2040 forventes befolkningen således at stige med knap 350.000 personer. Det er 50.000 yderligere i forhold til den forventede stigning i den tidligere fremskrivning.

De viste forløb er udarbejdet på den seneste udgave af DREAM-modellen fra november 2007. Denne version af DREAM er kalibreret til data fra 2005. Herudover er DREAM's seneste befolkningsfremskrivning fra 2007 indarbejdet tillige med nye vedtagne politiske beslutninger, herunder ændringerne i selskabsskatte-lovgivningen i 2007 og efterårets ændringer i indkomstskat og overførselsindkomster. Beregningerne er baseret på en række forudsætninger om udviklingen i arbejdsstyrken, de offentlige udgifter, økonomien generelt og virkningen af velfærdsaftalen. For nærmere beskrivelse af modelapparatet, der er anvendt til kørslerne, henvises til [www.dreammodel.dk](http://www.dreammodel.dk).

#### *Befolkning og arbejdsstyrke*

Som udgangspunkt fremskrives arbejdsstyrken og antallet af personer på forskellige overførsler på basis af udviklingen i befolkningen og faste erhvervs- og overførselsindkomstfrekvenser fra 2005 opdelt på alder, køn og etnisk herkomst. Der er herefter foretaget korrektioner for effekten af tidligere vedtagne politiktiltag, f.eks. udfasningen af overgangsydelsen, og for, at indvandreres erhvervsdeltagelse stiger med længden af deres ophold i Danmark. Desuden er der inkluderet virkninger på arbejdsstyrken af de forhøjede grænser for efterløn og folkepension, som velfærdsaftalen i 2006 forventes at medføre i resten af århundredet. Befolkningen antages at være uforandret fra 2100.

#### *Beskæftigelse og ledighed*

Niveauet for ledigheden følger den mellemfristede fremskrivning fra kapitel I i årene 2006-15 og antages i overensstemmelse hermed at være på sit strukturelle niveau på 4½ pct. af arbejdsstyrken i 2015. Ændringer i befolkningssammensætningen medfører derefter mindre ændringer i den fremadrettede strukturelle ledighed. Desuden forudsættes, at de aldersfordelte ledighedsprocenter for aldersgrupperne, som befinder sig lige inden efterlønsalderen, følger med op, når efterlønsalderen sættes i vejret. Det betyder, at den overordnede ledighedsprocent ikke stiger ved forhøjelsen af aldersgrænserne.

#### *Offentlige finanser*

Beregningerne tager udgangspunkt i et uændret skattesystem. Skattestoppets nominalprincip antages dog ophævet fra 2015, således at alle punktafgifter og ejendomsværdiskatten herefter stiger med prisudviklingen.

Udgifterne til den individuelle offentlige service (f.eks. sygehuse, uddannelse og børnehaver) opdeles på alder, køn og etnisk herkomst. Fremadrettet udvikler disse udgifter sig pr. bruger i takt med produktivitetsvæksten og inflationen. Udgifterne til det kollektive offentlige forbrug (f.eks. politi og centraladministration) fremskrives som en fast andel af BNP.

De offentlige investeringer tilpasser sig gradvis til et niveau, som på lang sigt fastholder forholdet mellem offentligt kapitalapparat og offentlig produktion. Det indebærer, at udgifterne til de offentlige investeringer frem mod 2040 stiger til at udgøre 2,4 pct. af BNP mod 1,7 pct. i 2005.

I årene 2006-15 følger det offentlige forbrug, de offentlige investeringer, nettorenteudgifter samt samlede offentlige udgifter og indtægter den mellemfristede fremskrivning i afsnit I.7.

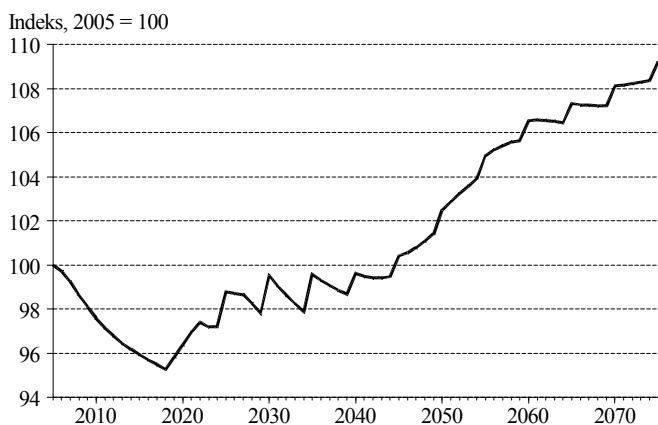
#### *Øvrige forudsætninger*

Arbejdstiden opdelt på køn og aldersgrupper antages at være uændret fremadrettet i forhold til 2005, og der forudsættes en underliggende årlig produktivitetsvækst på 2 pct., en underliggende inflation på 1,75 pct. samt en nominel rente på 4,75 pct.

## Arbejdsstyrkens fald afløses af stigning efter 2015

Udviklingen i arbejdsstyrken fremgår af figur II.1. Ændringerne er præget dels af befolkningsudviklingen og dels af de forudsatte effekter af velfærdsaftalen fra 2006. Denne udskyder efterløns- og folkepensionsalderen i takt med, at den gennemsnitlige levetid stiger. De markante stigninger i en række enkeltår, der giver grafen sit takkede udseende, svarer således til de år, hvor der med den anvendte befolkningsfremskrivning sker en levetidsindeksering af tilbagetrækningsalderen, jf. tabel II.1. Fremskrivningen af arbejdsstyrken medfører, at den når et lavpunkt i 2018, hvor den er faldet med ca. 5 pct. i forhold til 2005. Herefter vil den begynde at stige. Under de anvendte forudsætninger når arbejdsstyrken dog først niveauet for 2005 nogle år efter 2040, hvorefter den vil stige med yderligere 8-9 pct. i det videre forløb.

Figur II.1 Udvikling i arbejdsstyrken



Anm.: Udviklingen fra 2005-15 afviger fra arbejdsstyrkeudviklingen i den mellemfristede fremskrivning i afsnit I.7. Det skyldes dels en anden arbejdsstyrkedefinition, dels at antagelserne om udviklingen for især efterlønsmodtagere og grænsearbejdere er anderledes.

Kilde: DREAM.

Tabel II.1 Tilbagetrækningsaldrer ved anvendelse af DREAM's befolkningsfremskrivning 2007

| År   | Efterlønsalder | Pensionsalder |
|------|----------------|---------------|
| 2005 | 60             | 65            |
| 2019 | 60,5           | 65            |
| 2020 | 61             | 65            |
| 2021 | 61,5           | 65            |
| 2022 | 62             | 65            |
| 2024 | 62             | 65,5          |
| 2025 | 63             | 66            |
| 2026 | 63             | 66,5          |
| 2027 | 63             | 67            |
| 2030 | 64             | 68            |
| 2035 | 65             | 69            |
| 2040 | 65,5           | 70            |
| 2045 | 66             | 70,5          |
| 2050 | 66,5           | 71            |
| 2055 | 67             | 71,5          |
| 2060 | 67,5           | 72            |
| 2065 | 68             | 72,5          |
| 2070 | 68,5           | 73            |

Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2070, hvor der ifølge fremskrivningen sker en levetidsindeksring af enten efterløns- eller pensionsalderen.

Kilde: DREAM.

### Velstanden stiger kraftigt igennem århundredet

Forskydningerne i befolkningen ændrer ikke ved, at danskernes materielle velstand – såvel målt samlet som pr. indbygger – forventes at stige mærkbart i løbet af det 21. århundrede. Det skyldes, at produktiviteten fortsat ventes at stige fremover på grund af især teknologiske fremskridt, som det har været tilfældet stort set uafbrudt siden den industrielle revolution. I fremskrivningen er det antaget, at den generelle timeproduktivitet stiger med 2 pct. årligt. Det medfører, at BNP pr. indbygger bliver fordoblet i årtierne fra 2007 til 2047.

**Lavere BNP-vækst i en årrække**

BNP-væksten vil dog i en længere årrække være lavere, end produktivitetsvæksten tilsiger. Det skyldes faldet og den ændrede sammensætning i arbejdsstyrken. I tiåret 2010-19 vil den gennemsnitlige årlige reale BNP-vækst således ligge lige over 1½ pct. Den tilsvarende vækstrate pr. indbygger er en anelse mindre: knap 1,4 pct. i gennemsnit.

**Nedgang i produktionsvæksten slår ikke fuldt igennem i forbrugsmulighederne**

Såvel den private som den offentlige forbrugskvote stiger i de kommende 20-30 år, jf. tabel II.2. Den nedgang i produktionsvæksten, som den demografiske udvikling medfører, slår dermed ikke fuldt ud igennem i befolkningens forbrugsmuligheder. Dette skyldes delvis, at fremskrivningen er et såkaldt "laden-stå-til-forløb", hvor den offentlige sektor stifter gæld for at betale de stigende offentlige udgifter, og dermed udskyder den reelle finansiering til senere tidspunkter. Men også i et fuldt finansieret forløb vil det være muligt at hæve befolkningens forbrugsmuligheder i forhold til BNP permanent i forhold til det nuværende niveau. Det skyldes, at Danmarks nettoeksport og overskud på betalingsbalancen i udgangspunktet er ganske betydelig, samtidig med at udlandsgælden stort set er forsvundet.

Tabel II.2 Udvikling i BNP og forsyningsbalancen

|                    | 2005                           | 2015  | 2025  | 2040  | 2070  |
|--------------------|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|
|                    | ----- Indeks, 2005 = 100 ----- |       |       |       |       |
| BNP                | 100                            | 117,8 | 149,5 | 194,4 | 374,8 |
| Korrigeret BNP     | 100                            | 96,7  | 97,9  | 97,2  | 103,5 |
|                    | ----- Pct. af BNP -----        |       |       |       |       |
| Privat forbrug     | 48,6                           | 51,5  | 51,5  | 51,9  | 50,7  |
| Offentligt forbrug | 25,9                           | 26,6  | 27,3  | 29,2  | 29,1  |
| Investeringer      | 20,8                           | 20,2  | 21,7  | 20,7  | 21,5  |
| Nettoeksport       | 4,7                            | 1,8   | -0,6  | -1,9  | -1,2  |
| Sum                | 100,0                          | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Anm.: BNP er målt i faste priser. Korrigeret BNP er yderligere korrigeret for den generelle produktivitetsvækst på 2 pct. årligt. Komponenterne i forsyningsbalancen er målt i løbende priser.

Kilde: Beregninger på DREAM.



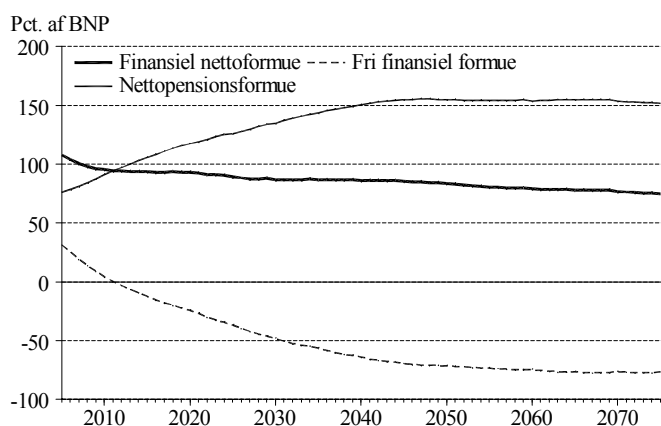
**Nettoeksporten  
dækker over en  
skjult  
arbejdskraftreserve**

Forestillede man sig, at nettoeksporten fremover fastholdt sin andel af BNP, ville Danmark permanent opbygge større og større fordringer på udlandet. En sådan udvikling ville hverken være hensigtsmæssig eller realistisk i det lange løb, da den ville indebære, at danskerne aldrig fuldt ud ville få gavn af den produktion, vi frembringer. Det er derfor naturligt, at nettoeksporten falder til et lavere niveau på et tidspunkt. Modstykket til dette er, at den indenlandske efterspørgsel – og dermed i sidste ende forbruget – permanent kan øges som andel af BNP i forhold til i dag. I diskussioner om arbejdsstyrken er parallellen hertil, at den del af beskæftigelsen, der producerer vores eksportoverskud, i virkeligheden kan betragtes som en arbejdskraftreserve, som i de kommende år kan flyttes over i andre sektorer. Nettoeksporten udgjorde i 2006 2,9 pct. af BNP, og en tilsvarende andel af arbejdsstyrken er lig med 83.000 personer. Dette indebærer, at vi fremover kan opretholde et højere indenlandsk forbrugsniveau, end den forudsagte arbejdsstyrkeudvikling i sig selv peger på. Tidspunktet for udnyttelsen af denne nedsparingsgevinst – og fordelingen heraf på offentligt og privat forbrug – kan selvsagt blive anderledes end i fremskrivningen.

**Den private sektor  
nedsparer i  
fremskrivningen**

En anden markant udvikling i fremskrivningen er den finansielle nedsparring, som finder sted for den private sektors vedkommende. Samtidig med at der akkumuleres større pensionsformuer i de kommende årtier, falder den private sektors øvrige finansielle formue nemlig kraftigt, jf. figur II.2. Under en antagelse om, at 40 pct. af den formue, der akkumuleres i pensionskasserne, er udskudt skat og derfor egentlig tilhører den offentlige sektor, vokser netto-pensionsformuen som andel af BNP med 30 pct.point frem til 2015 og med yderligere 45 pct. af BNP frem til 2040. Den øvrige finansielle formue, som befolkningen derudover har rådighed over, falder imidlertid endnu kraftigere i den samme periode. Den private sektors samlede finansielle nettoformue falder dermed fra at udgøre knap 110 pct. af BNP i 2005 til ca. 85 pct. i 2040. I samme tidsrum stiger boligformuen fra ca. 175 til ca. 185 pct. af BNP.

Figur II.2 Husholdningernes finansielle formue som pct. af BNP



Anm.: Nettopensionsformuen er beregnet som 60 pct. af den ubeskattede pensionsformue. Den finansielle nettoformue er lig summen af nettopensionsformuen og den fri finansielle formue.

Kilde: Beregninger på DREAM.

### Velfærdsaftalen kan medføre mindre opsparing

Der er flere årsager til dette fald i både den finansielle og den samlede formue. For det første betyder den større opsparing i arbejdsmarkeds- og andre pensionsordninger, at man helt naturligt sparer mindre op på anden vis. Normalt anses denne nedvæltning dog for at være mindre end 100 pct., blandt andet fordi en del personer i forvejen ikke har nogen positiv opsparing og ikke kan låne i tilstrækkeligt omfang til at modvirke den tvungne opsparing, der ligger i typiske arbejdsmarkedspensionsordninger. For det andet påvirker befolkningsudviklingen med et stigende antal ældre den gennemsnitlige opsparingstilbøjelighed negativt. For det tredje betyder velfærdsaftalen fra 2006, at personer nu må forvente at blive flere år på arbejdsmarkedet. De vil derfor tjene en større del af deres livsindkomst på et relativt sent tidspunkt i livet. Det vil i sig selv medføre en tendens til at spare mindre op tidligere i livet.

**Ændringer i forhold til sidste år**

I forhold til sidste års fremskrivning, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2006*, er der foretaget en række ændringer med hensyn til både data og metode, ligesom konsekvenserne af forskellige tiltag i den økonomiske politik fra 2007 og frem er indregnet. Der er blandt andet foretaget følgende ændringer:

- Ny vurdering af velfærdsaftalens betydning
- Anvendelse af data fra mellemfristet fremskrivning
- Ændret behandling af aktiebeskatning
- Ændret behandling af offentlige indtægter fra Nord-søen
- Ny metode til fremskrivning af data for individuelle offentlige serviceydelser
- Ny kilde til data for arbejdstid
- Nyt kalibreringsprincip for økonomisk politik 2006-07
- Indarbejdelse af selskabsskatteændringerne i 2007 og 2015-planens ændringer i den økonomiske politik

**Mere positiv vurdering af velfærdsaftalens betydning for BNP**

Blandt de vigtigste metodemæssige ændringer er en revideret opfattelse af konsekvenserne af velfærdsaftalen. For det første tager fremskrivningen nu hensyn til, at arbejdstiden for de aldersgrupper, der i dag befinder sig lige før efterlønsalderen, må formodes at stige i fremtiden, når efterlønsalderen sættes op, og de pågældende aldersgrupper vil udgøre en mindre marginal gruppe på arbejdsmarkedet. Denne effekt må også formodes at gentage sig ved de efterfølgende forskydninger i efterlønsalderen. Derved vil den gennemsnitlige arbejdstid alt andet lige stige i forhold til den tidligere vurdering. For det andet medfører en ændret beregning af erhvervsfrekvensernes udvikling for de 56-59-årige, at der nu forventes en større stigning i erhvervsfrekvensen og en tilsvarende mindre stigning i antallet af førtidspensionister som følge af forligets indekseringsregler for tilbagetrækningsalderen. Begge dele forstørrelser den forventede positive effekt på BNP af velfærdsaftalen.

**Udgangspunkt i mellemfristet fremskrivning**

Blandt andre større metodemæssige ændringer er indarbejdelsen af skøn for ledighed og offentlige finanser i perioden 2006-15 fra den tidligere beskrevne mellemfristede frem-

skrivning. Det sikrer sammenhæng i udgangssituationen for Det Økonomiske Råds forskellige modelværktøjer.<sup>1</sup> Samtidig bør fremskrivningen med den langsigtede DREAM-model mest hensigtsmæssigt tage udgangspunkt i et startår, hvor økonomien er i nogenlunde balance, hvad angår konjunkturudsving og andre midlertidige forhold. Dette sikrer, at centrale økonomiske størrelser som ledighed og offentlige indtægts- og udgiftsposter er på deres strukturelle niveau. Da de færreste historiske år kan karakteriseres på denne måde, vil det give et mere korrekt udgangspunkt, hvis man tilpasser modellen i fremskrivningens første år til et sådant strukturelt niveau. Dette forsøges netop ved at tage udgangspunkt i den mellemfristede fremskrivning fra kapitel I, hvor der er foretaget bevidste skøn over, hvad der er rimelige niveauer for de centrale variable i et sådant konjunktur-neutralt år.

### **II.3 De langsigtede udsigter for de offentlige finanser**

#### **Befolkningsudviklingen lægger stadig pres på de offentlige finanser**

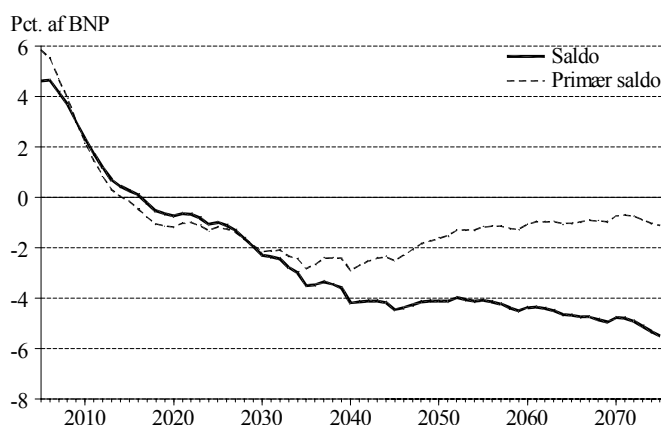
Som bekendt vil befolkningsudviklingen og den resulterende økonomiske udvikling, der er beskrevet i det foregående afsnit, medføre et pres på de offentlige finanser i de kommende årtier. Dette er også tilfældet, selvom velfærdsaftalen forventes at øge det antal år, personerne i arbejdsstyrken tilbringer på arbejdsmarkedet, i takt med den stigende levealder. Forværringen af de offentlige finanser skyldes især, at det større antal ældre i befolkningen forventes at medføre en stigning i de offentlige udgifter til sundhed og ældrepleje. Denne udgiftsstigning bliver ikke i sig selv påvirket af velfærdsaftalen.

- 1) På andre punkter som arbejdsstyrke og produktivitet er de to fremskrivninger ikke identiske. Da hovedsigtet med den langfristede fremskrivning er at vurdere finanspolitikken, er dette uden betydning, da de finanspolitiske konsekvenser af eksempelvis arbejdsstyrkeudviklingen i den mellemfristede fremskrivning under alle omstændigheder videreføres via de offentlige indtægts- og udgiftsposter.

### Saldo forværres markant

Den offentlige saldo frem mod 2040 udvikler sig i frem-skrivningen som vist i figur II.3. Fra det nuværende meget gunstige niveau for de offentlige finanser med et forventet overskud på den offentlige saldo i 2007 på ca. 4 pct. af BNP forværres saldoen i den mellemfristede fremskrivning frem mod 2015 med knap 4 pct. af BNP, jf. kapitel I. Efter 2015 fortsætter denne forværring.

Figur II.3 Primær og samlet offentlig saldo i grundforløb



Anm.: Den primære saldo opgøres som den faktiske saldo minus nettorenteindtægter. Når den faktiske saldo i fremskrivningen er dårligere end den primære, er det udtryk for, at den offentlige sektor har en gæld. Den offentlige sektors gæld udgør i det viste forløb 38 pct. af BNP i 2040.

Kilde: Beregninger på DREAM.

### Forværringen skyldes især udviklingen på udgiftssiden

I løbet af fremskrivningen stiger udgifterne til det offentlige forbrug som andel af BNP fra 26,6 pct. i 2015 til 29,2 pct. i 2040. De større løbende udgifter til pasning og pleje af bl.a. ældre medfører også stigende investeringsudgifter i den offentlige sektor, og disse to poster er tilsammen ansvarlige for den forværring af den primære saldo, der finder sted i tidsrummet frem til 2040. Overførselsindkomsterne som andel af BNP udgør til gengæld i såvel 2015 som 2040 ca. 18 pct. Her modvirker især den stigende efterløns- og

folkepensionsalder fra omkring 2020 de stigende pensionsudgifter.

**Svagt stigende indtægter efter 2015**

Indtægternes andel af BNP er svagt stigende i løbet af fremskrivningen. I 2015 udgør de offentlige indtægter eksklusive renteindtægter 51 pct. af BNP. Det tal vokser til 51,5 pct. i 2040. Det er ikke mindst pensionsafkastskatten fra den voksende pensionsformue, som stiger fra at udgøre 1,7 pct. af BNP i 2015 til 2,3 pct. i 2040. Til gengæld falder skatteindtægterne fra indvindingen af olie og naturgas i Nordsøen i løbet af de kommende årtier.

**Modsattede tendenser i den personlige indkomstbeskatning**

For de personlige indkomstskatters vedkommende udgør de i fremskrivningen en ret konstant andel af BNP fra 2015-2040. Det skyldes to modsattede tendenser: For det første stiger skattebetalingerne som andel af BNP, fordi der kommer relativt flere skatteindtægter fra især pensionsudbetalinger. For det andet stifter befolkningen større gæld – og får dermed større rentefradrag – i fremskrivningen, jf. afsnit II.2. Denne sidste effekt betyder isoleret set et fald i indkomstskatteprovenuet på godt 1 pct. af BNP fra 2015 til 2040.

**Velfærdsaftalen forbedrer finanserne mærkbart efter 2050**

Hvad den primære saldo angår, sker der fra ca. 2040 igen en vis forbedring, jf. figur II.3. Det skyldes dels en mere gunstig befolkningsudvikling, dels at indekseringsreglerne i velfærdsaftalen fra 2006 nu for alvor forventes at udspille sig og skabe en permanent stigning i den andel af befolkningen, der er i beskæftigelse. Dette påvirker de offentlige finanser positivt, både i kraft af større skatteindtægter og færre udgifter til overførsler. Især medfører det et fald i overførselsindkomsterne som andel af BNP. Den primære saldo vil fortsat være negativ, mens den samlede saldo forværres på grund af rentebetalingerne på en stigende gæld.

**Finanspolitikken er ikke holdbar**

Resultatet af beregningerne er, at finanspolitikken ikke er holdbar i det lange løb. Det vil derfor blive nødvendigt på et fremtidigt tidspunkt at gribe ind for at forbedre de offentlige finansers stilling. Et sådant indgreb kan enten ske ved at hæve skatterne, i form af en besparelse på de offentlige

udgifter eller ved at gennemføre strukturreformer, der på anden vis forbedrer de offentlige finanser.

**Der mangler indtægter på ca. 1½ pct. af BNP i det lange løb**

Størrelsesordenen af det nødvendige indgreb måles ofte ved en holdbarhedsindikator, som angiver, hvor stort et indgreb der er nødvendigt. Holdbarhedsindikatoren i denne fremskrivning udgør 1,4 pct. af BNP, regnet fra 2006. Det vil sige, at den offentlige saldo permanent skal forbedres med ca. 1½ pct. af BNP, før finanspolitikken er holdbar, så den offentlige gæld ikke løber løbsk på lang sigt.

**Forbedring i holdbarhedsindikatoren**

Holdbarhedsproblemet vurderes i denne fremskrivning dermed til at være noget mindre end i beregningen af den finanspolitiske holdbarhed i *Dansk Økonomi, efterår 2006*. Holdbarhedsindikatoren for et år siden var -2,2 pct. Dataopdateringer, forbedrede metoder og ændringer i den økonomiske politik har altså tilsammen givet en forbedring af holdbarhedsindikatoren på 0,8 pct.point. Som det ses i tabel II.3, dækker forskellen over en række forskellige større og mindre ændringer imellem de to forløb.

*Tabel II.3 Væsentlige ændringer i forhold til sidste års fremskrivning*

|   | <b>Holdbarhedsindikator</b> |
|---|-----------------------------|
| Udgangspunkt: Fremskrivning efteråret 2006    | -2,2                        |
| Revurdering af velfærdsaftalens arbejdsstyrke | +1,2                        |
| Øvrige metodeændringer og dataopdatering      | +0,8                        |
| Ny befolkningsfremskrivning                   | -0,3                        |
| Nye selskabsskatte regler                     | -0,1                        |
| Forhøjelse af overførselsindkomster i 2008    | -0,1                        |
| Indkomstskattelettelser i 2008 og 2009        | -0,2                        |
| Forlængelse af skattestop indtil 2015         | -0,2                        |
| Energiafgifter følger prisudvikling           | +0,2                        |
| Saldo fra mellemfristet fremskrivning         | -0,5                        |
| Nuværende indikator                           | = -1,4                      |

Kilde: Beregninger på DREAM.

**Nyvurdering af velfærdsaftalen ændrer holdbarhedsindikatoren**

Langt den største forandring kommer fra de metodeændringer, som er foretaget siden den tidligere fremskrivning, jf. afsnit II.2. Over 1 pct.point af forbedringen skyldes revurderingen af velfærdsaftalens virkninger på arbejdsstyrken. Revurderingen medfører både færre udgifter til førtidspensionister og en større arbejdsstyrke, især målt i timer, end i fremskrivningen sidste år. Det forøger skattegrundlaget. Blandt øvrige metodeændringer giver det en finanspolitisk forbedring, at den private sektors nedsparring nu som følge af modelændringer er mere beskeden end antaget i sidste års fremskrivning. Også en ændret behandling af aktiebeskatningen har betydet en forbedring af holdbarhedsindikatoren. I modsat retning virker blandt andet en ny metode til fremskrivning af data for individuelle offentlige serviceudgifter fra Lovmodellen samt udskiftning af datakilde for arbejdstid. Også den nye befolkningsfremskrivning forringer holdbarheden, primært fordi de offentlige udgifter til de flere børn mere end opvejer de ekstra skattebetalinger, som de samme børn senere vil aflevere til det offentlige.

**2015-planens skattepakke forværrer holdbarhedsproblemet**

Af nye politiske tiltag giver de nye selskabsskatte regler, der er vedtaget i 2007, en meget beskeden forringelse af de offentlige finanser. De beslutninger mht. skatter og overførselsindkomster, som følger af 2015-planen og det efterfølgende forlig, forværrer holdbarhedsindikatoren med tilsammen 0,4 pct.point.

**Mellemfristet fremskrivning giver mere negativt udgangspunkt**

Indlæggelse af de offentlige indtægter og udgifter fra den mellemfristede fremskrivning frem til 2015 forværrer holdbarheden med ½ pct.point i forhold til en ren modelfremskrivning med DREAM. Denne justering måler betydningen af at korrigere en umiddelbar automatisk fremskrivning, der tager sit udgangspunkt i et på flere måder relativt positivt år for de offentlige finanser, med et bevidst skøn for strukturelle værdier for de mest centrale økonomiske variable. De største forskelle ligger på indtægtssiden, hvor mekanismerne i DREAM for flere vigtige skatter tenderer mod et konstant provenu som andel af BNP i fremskrivningen. I den mellemfristede fremskrivning er der alternativt anvendt information, som peger i retning af et lavere fremadrettet provenu. Det gælder ikke mindst på selskabsskatteområdet og for flere indirekte skatter. Selvom de mellemfri-



stede beregninger også fremskriver et lavere udgiftsniveau end DREAM, er det de mindre indtægter, der dominerer.

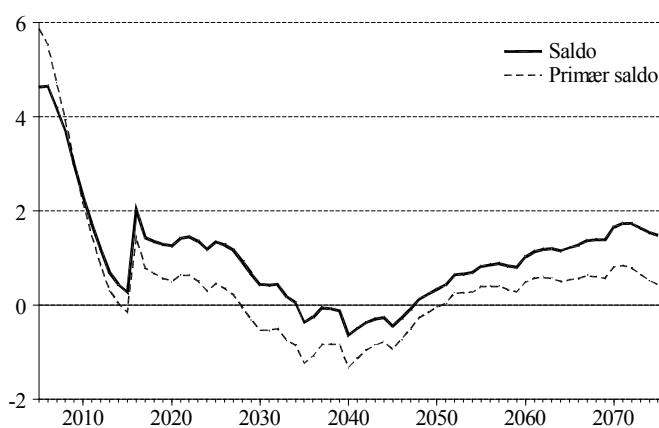
**Finansiering ved hjælp af konstant besparelse**

Det ovenfor præsenterede forløb er ufinansieret i den periode, der præsenteres her. Et sådant forløb med en saldo, der konstant forværres som andel af BNP, som det sker i figur II.3, er klart uholdbart i det lange løb. Forløbet kan imidlertid gøres holdbart på mange måder. En mulighed er at foretage en permanent besparelse på det offentlige forbrug på 1,5 pct. af BNP fra 2016. Det er netop tilstrækkeligt til at sikre holdbarheden og vil resultere i et forløb for saldoen og den primære saldo som i figur II.4. I sådan et forløb vil der være solide overskud på saldoen i de første mange år. Det sikrer, at der opbygges en offentlig formue, som i 2030 udgør knap 30 pct. af BNP. Renteindtægterne heraf medfører, at underskuddet på saldoen kun i et enkelt år bliver større end ½ pct., selvom den primære saldo bliver negativ i en længere periode i 2030'erne og 2040'erne, hvor de store udgifter til især pleje og pasning af ældre slår igennem. Efter 2040 medfører den ændrede befolkningssammensætning og den højere tilbagetrækningsalder igen en forbedring af de offentlige finanser.

**Finansiering ved hjælp af konstant saldo**

En anden måde at opnå finanspolitisk holdbarhed på kunne være at fastholde saldoen som en bestemt andel af BNP i hvert år. I figur II.5 er demonstreret et forløb, hvor saldoen fastholdes på -½ pct. af BNP i hvert år fra 2018 (som er det år, hvor saldoen ville nå ned på dette niveau i grundforløbet). Det sker ved, at man sparer på de kollektive offentlige serviceydelser i takt med, at de øvrige udgifter stiger. Dette forløb er finanspolitisk holdbart ligesom forløbet med en konstant besparelse på 1,5 pct. af BNP efter 2015.

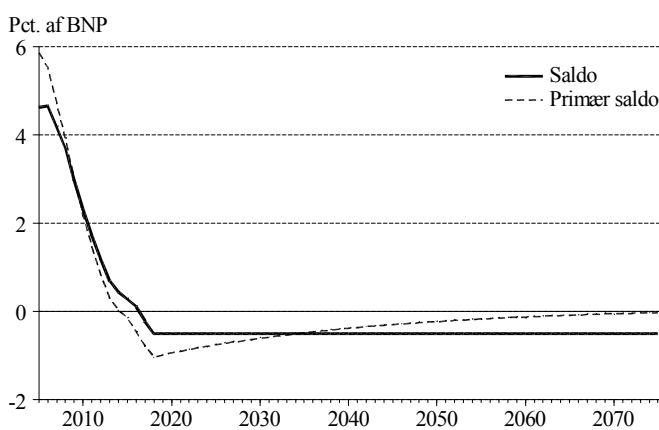
Figur II.4 Saldo og primær saldo i forløb med konstant besparelse



Anm.: I beregningen er det antaget, at der sker en permanent besparelse på det offentlige forbrug på 1,5 pct. af BNP fra 2016.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Figur II.5 Saldo og primær saldo i forløb med konstant saldo fra 2018



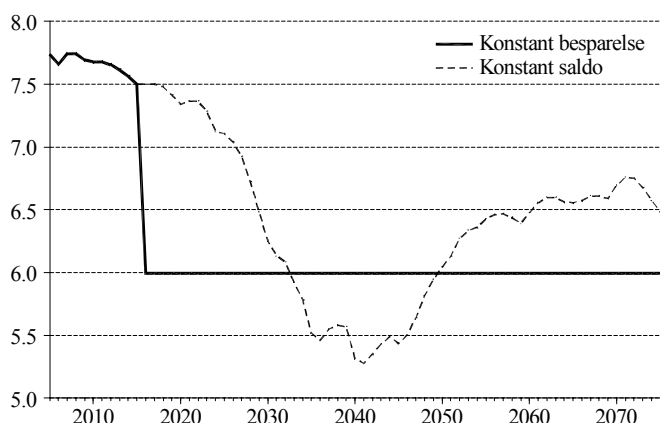
Kilde: Beregninger på DREAM.

På kort sigt reduceres det offentlige forbrug mindre, men til gengæld bliver besparelsen på et senere tidspunkt noget større. I 2040 beløber besparelsen på de kollektive offentlige serviceydelser sig således til 2,2 pct. af BNP, inden den falder til ca. 0,8 pct. i 2070 – den samme størrelsesorden som i 2028.

**Hvilken profil er ønskværdig for byrdefordelingen over tid?**

Disse forskellige alternative forløb illustrerer, hvordan forskellige strategier for at håndtere udviklingen i de offentlige udgifter over tid vil påvirke forbrugsmulighederne for de personer, der lever i økonomien på dette tidspunkt. Figur II.6 illustrerer, hvordan udviklingen i det kollektive offentlige forbrug vil være i de forskellige tidsrum i forløbene med henholdsvis en fast permanent besparelse fra 2016 og en konstant saldo. I det sidstnævnte forløb vil belastningen være noget større i forhold til det førstnævnte forløb i tidsrummet 2030-2050 og mindre i perioden før og efter. Et vigtigt element i diskussionen af de fremtidige finanspolitiske udfordringer er derfor også, hvilken profil der ønskes for byrdefordelingen over tid.

Figur II.6 Kollektivt offentligt forbrug i de to forløb



Anm.: Graferne angiver størrelsen af det kollektive offentlige forbrug som pct. af BNP.

Kilde: Beregninger på DREAM.

**Alternative finansieringsformer**

I de konkrete eksempler ovenfor er tilpasningerne sket ved hjælp af det offentlige forbrug. Havde man alternativt skabt de samme saldoforløb ved at justere en skat som indkomstskatten, ville tilpasningen i stedet være gået via det private forbrug. Man kan også forestille sig, at tilpasningen var sket ved at påvirke befolkningens tid på arbejdsmarkedet og dermed dens fritidsforbrug.

## **II.4 Sammenligning med 2015-planen**

**Afløser for 2010-planen**

Regeringen har som nævnt i august fremlagt sin 2015-plan, som udstikker de overordnede retningslinjer for regeringens økonomiske politik frem mod 2015. Den afløser dermed den hidtidige 2010-plan. Denne blev i sin oprindelige udgave udarbejdet i 2001 og udgjorde med forskellige ændringer undervejs en overordnet ramme for den økonomiske politik frem mod 2010.

**2015-planens hovedpunkt: Holdbar finanspolitik**

Et hovedpunkt i 2015-planen er, at finanspolitikken skal være holdbar under forudsætning af, at planens forventninger om skatteindtægter og krav til udgiftsstyring og arbejdsmarkedspolitik frem til 2015 bliver opfyldt. Det indebærer, at den skattepolitik og den udvikling i offentlige velfærdsordninger, som ligger i planen, kan fastholdes i tidsrummet efter 2015, hvis regeringens forudsætninger om en såkaldt neutral udvikling herefter i øvrigt opfyldes.<sup>2</sup> Der må således ikke være behov for andre strukturelle stramminger i tiden efter 2015 end dem, der ligger i den allerede vedtagne indeksering af tilbagetrækningsreglerne ifølge velfærdsaftalen fra 2006. De forskellige elementer i planen frem til 2015 skal således ses i sammenhæng med de forudsætninger, regeringen har til udviklingen *efter* 2015. 2015-planen indeholder derfor også en langsigtet fremskrivning fremover i det 21. århundrede.

2) I 2015-planen antages skattestoppets nominalprincip beregnings-teknisk at blive ophævet efter 2015.

**Vigtige elementer i planen**

2015-planen indeholder blandt andet følgende vigtige elementer:

- Indkomstskattelettelser i 2008 og 2009
- Ekstraordinær forhøjelse af overførselsindkomsterne i 2008
- Større offentligt forbrug og investeringer end tidligere forudsat
- Indarbejdelse af indtægtstab som følge af forventede fremtidige energibesparelser og indsats for vedvarende energi
- Undtagelse af energiafgifter fra skattestoppets nominalprincip
- Permanent suspension af den automatiske regulering af arbejdsmarkedsbidraget

2015-planens beregning af betydningen for den finanspolitiske holdbarhed fremgår af tabel II.4.

*Tabel II.4 2015-planens påvirkning af den finanspolitiske holdbarhed*

|                                      | <b>2007-08</b> | <b>2009-15</b> | <b>Samlet</b> |
|--------------------------------------|----------------|----------------|---------------|
| Offentligt forbrug                   | -              | +              | -0,1          |
| Offentlige investeringer             |                |                | -0,1          |
| Indkomstskatter                      | -              | -              | -0,4          |
| Overførselsindkomster                | -              | 0              | -0,1          |
| Forlænget skattestop                 | 0              | -              | -0,3          |
| Indeksring af energiafgifter         | +              | +              | +0,2          |
| Energistrategi                       |                |                | -0,3          |
| Krav til beskæftigelse og arbejdstid |                |                | +0,8          |

Anm.: Et + angiver, at det pågældende element påvirker den finanspolitiske holdbarhed positivt, et - angiver, at påvirkningen er negativ. I nogle tilfælde er virkningen ikke direkte angivet for de to perioder. Virkningerne er set i forhold til Konvergensprogram 2006.

Kilde: Regeringen (2006) og (2007).

**2015-planen er et kravforløb**

Ifølge regeringens beregninger vil nettoeffekten af de ovennævnte tiltag tilsammen medføre en forværring af den finanspolitiske holdbarhedsindikator på 0,8 pct. af BNP. Da indikatoren i udgangspunktet (inkl. metodeeftersyn) var på 0,0 pct. af BNP, medfører de planlagte initiativer derfor umiddelbart et finanspolitisk forløb, som ikke er holdbart. Planen indeholder derfor et krav til beskæftigelsen, der skal forbedres tilstrækkeligt til at genskabe den finanspolitiske holdbarhed. Planen lover derfor, at der vil blive taget nye initiativer, som dels skal hæve beskæftigelsen varigt med 20.000 personer frem mod 2015 i forhold til den i øvrigt forventede beskæftigelsesudvikling, dels fastholde den gennemsnitlige arbejdstid for de beskæftigede på det nuværende strukturelle niveau.

**Stigende fokus på arbejdstid**

Ikke mindst det sidste krav – uændret gennemsnitlig arbejdstid pr. beskæftiget – er relativt ambitiøst og beregnes da også i sig selv at opfylde over halvdelen af den finanspolitiske holdbarhedsmanko. Det forventes nemlig, at arbejdstiden pr. beskæftiget alt andet lige vil falde i de kommende år, både pga. en stigning i antallet af personer i støttet beskæftigelse, der typisk har en relativt kort arbejdstid, og aldringen af arbejdsstyrken. I den ovenfor beskrevne langsigtede DREAM-fremskrivning udgør det demografisk betingede fald i arbejdstiden således godt 1 pct. af den samlede arbejdstid. Dette påvirker først og fremmest den offentlige saldo gennem lavere skatteindtægter.

**Overordnede pejlemærker i 2015**

Ud over de årlige krav til væksten i det offentlige forbrug indeholder 2015-planen som noget nyt også et loft for, hvor stor en BNP-andel det offentlige forbrug må udgøre i 2015, nemlig 26½ pct. Da man historisk ofte har set, at de årlige vækst mål for det offentlige forbrug ikke er blevet overholdt, kan et samlet pejlemærke for slutåret på dette område være et relevant supplerende styringsinstrument, der kan sikre en vis "hukommelse" i de årlige afvigelser. Eksempelvis må en ekstraordinært stor vækst i det offentlige forbrug i de første år medføre lavere vækst i de senere år, hvis man vil sikre, at loftet samlet bliver overholdt.

**Ændringer i 2015-planens fremskrivning**

Ved siden af de nye finanspolitiske prioriteringer og krav indeholder 2015-planens langsigtede fremskrivning en række ændrede forudsætninger i forhold til regeringens seneste foregående offentliggjorte langsigtede fremskrivning, som var Danmarks konvergensprogram 2006, jf. regeringen (2006). Den strukturelle saldo i 2006 antages således nu at være bedre end i tidligere beregninger. Derudover har også regeringen foretaget en række metodeændringer, blandt andet i vurderingen af velfærdsaftalen. Samtidig har regeringen nedjusteret det langsigtede renteniveau, som anvendes i beregningerne, fra 6½ til 5¾ pct.

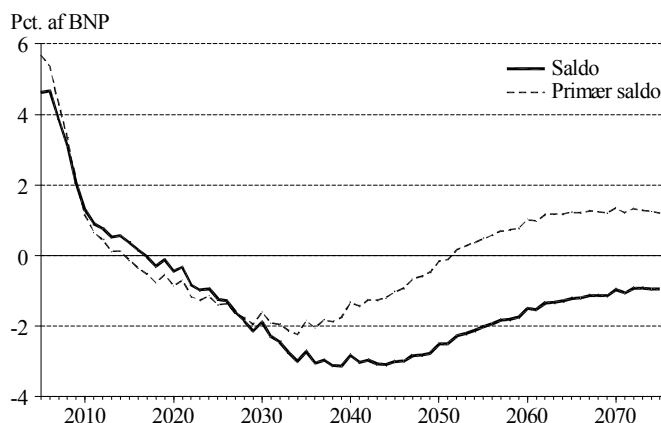
**Gældsudvikling og saldo i 2015-planen**

De beregningstekniske antagelser i regeringens langsigtede forløb efter 2015 indebærer væsentlige udsving i den primære og samlede saldo og i den offentlige gældsætning over tid. Mens der er overskud på den primære saldo indtil ca. 2015, vendes dette til et underskud i hele perioden fra omkring 2015 til omkring 2050, jf. figur II.7. I 2030'erne, hvor det årlige strukturelle primære underskud er størst, ligger det i de fleste år på et niveau omkring 2 pct. af BNP. Selvom det offentlige opbygger en positiv finansiel formue indtil 2015, medfører den 35-årige periode med primære underskud i denne størrelsesorden, at formuen forsvinder igen og afløses af en fornyet offentlig gældsætning. Dermed vil det offentlige igen få nettorenteudgifter, og den samlede saldo bliver dermed mere negativ end den primære saldo.

**Primær saldo positiv efter 2050**

På længere sigt forventes den primære saldo i 2015-planen at blive positiv og forblive på et positivt niveau. Forbedringen, der indtræder omkring 2050, skyldes virkningerne af de ændrede folkepensions- og efterlønsregler ifølge velfærdsaftalen. Da 2015-planen regner med en mindre kraftig udvikling i især offentlige udgifter til sundhed og pleje end fremskrivningen i dette kapital, er forbedringen dermed stor nok til at gøre den primære saldo positiv. Finanspolitikken vil under disse forudsætninger være holdbar, idet overskuddet på den primære saldo permanent vil kunne finansiere rentebetalingerne på gælden fra dette tidspunkt. Således vokser gælden ikke i forhold til BNP.

Figur II.7 2015-planens offentlige saldo



Kilde: Finansministeriet.

### Konflikt med Danmarks EU-forpligtelser

2015-planens langsigtede forløb for de offentlige finanser vil bringe Danmark i konflikt med vores forpligtelser over for EU. I henhold til EU's konvergenskriterier må underskuddet på de offentlige finanser i almindelighed ikke overstige 3 pct. af BNP, selv ikke under en lavkonjunktur. Som mellemfristet mål bør Danmark desuden have en strukturel offentlig saldo, der er i balance, eller et underskud, der ikke overstiger  $\frac{1}{2}$  pct. af BNP. Det ovennævnte forløb vil åbenlyst ikke overholde disse krav i en længere årrække.

### Forskelle på 2015-planen og beregningerne i dette kapitel

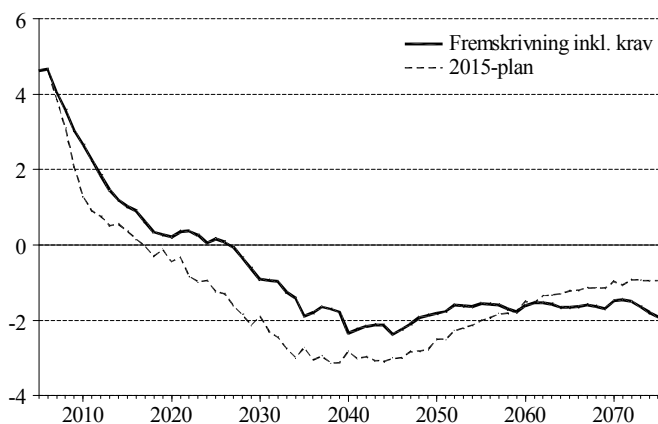
2015-planen og den langsigtede fremskrivning efter 2015, som planen forudsætter, indebærer en mere positiv vurdering af udsigterne for de offentlige finanser end beregningerne i afsnit II.3. Ser man bort fra kravene til beskæftigelse og arbejdstid i 2015-planen, vurderer regeringen som nævnt, at det finanspolitiske holdbarhedsproblem udgør, hvad der svarer til et årligt beløb på 0,8 pct. af BNP. Dette tal kan direkte sammenlignes med Det Økonomiske Råds holdbarhedsindikator på 1,4 pct. af BNP. Forudsætningerne i fremskrivningen i afsnit II.2 i denne rapport fører altså til et finanspolitisk holdbarhedsproblem, der er næsten dobbelt så stort som regeringens vurdering.



### Hvor meget betyder kravforløbet?

Fremskrivningen, der er beskrevet i afsnit II.2 og II.3, kan tilføjes et kravforløb, hvor arbejdsstyrken i tiden inden 2015 forøges med 20.000 personer fra forskellige overførselsordninger, og hvor den gennemsnitlige arbejdstid for alle beskæftigede i 2015 er på linje med 2005 – selvom ændringen i bl.a. de beskæftigedes alder i sig selv burde trække arbejdstiden ned. Det forbedrer holdbarhedsindikatoren med 0,7 pct.point til 0,7 pct. Dette svarer stort set til regeringens vurdering på 0,8 pct. af BNP. Udviklingen i saldoen i dette kravforløb sammenlignet med 2015-planen er vist i figur II.8. Det ses, at fremskrivningen i dette kapitel har en mere positiv saldo end i 2015-planen frem til kort før 2060, hvorefter forholdet vender. Den ringere holdbarhed skyldes altså forhold i den relativt fjerne fremtid.

Figur II.8 Offentlig saldo i de to kravforløb



Anm.: Kravene indebærer en stigning i beskæftigelsen på 20.000 personer og en uændret gennemsnitlig strukturel arbejdstid frem mod 2015.

Kilde: Finansministeriet og beregninger på DREAM.

### **Forskelle understreger usikkerheden**

Der er en lang række forskelle i metode og antagelser i de to fremskrivninger, som tilsammen medfører, at vurderingen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem er forskellig. Den grundliggende modeltilgang er forskellig, ligesom der er en række forskelle med hensyn til de konkrete antagelser på blandt andet følgende områder:

- Befolkningsfremskrivning
- Rente
- Uddannelseseffekter på arbejdsstyrken
- Niveaueet for offentlige investeringer i fremtiden
- Udviklingen i det kollektive offentlige forbrug
- Sundhedsudgifternes afhængighed af levetiden
- Udgangsår og de allerførste fremskrivningsår
- Mellemløbet udvikling i de offentlige finanser
- Strukturledighedsniveau på længere sigt
- Udviklingen i provenuet fra Nordsøbeskatningen

Størrelsesordenen af nogle af disse forskelle belyses nærmere i næste afsnit.

## **II.5 Følsomhedsanalyser**

### **Følsomheds- analyser vigtige på grund af usikkerhed**

Som nævnt i indledningen er der en betydelig usikkerhed ved langsigtede fremskrivninger af den type, som både regeringens 2015-plan og dette kapitel indeholder. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, hvor stor betydning konkrete forskelle i enkelte antagelser har. Tabel II.5 opremser en række af de vigtigste usikkerhedsfaktorer.

Tabel II.5 Usikkerhedsfaktorer ved fremskrivningerne

| <b>Usikkerhedsfaktorer</b> |  |
|----------------------------|--|
| Befolkning                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Udvikling i levetid</li> <li>• Udvikling i fødselstal</li> <li>• Omfang og sammensætning af indvandring</li> </ul>  |
| Offentlige serviceydelser  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anden vækst end det demografiske træk</li> <li>• Sundhedsudgifternes afhængighed af restlevetid</li> </ul>  |
| Arbejdsudbud               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integration af indvandrere og efterkommere</li> <li>• Uddannelsesniveaets betydning for erhvervsfrekvensen</li> <li>• Velstandseffekt på tilbagetrækning og arbejdstid</li> <li>• Velfærdsaftalens indvirkning på beskæftigelsen</li> </ul> |
| Offentlig saldo            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturledighed</li> <li>• Globaliseringens betydning for skattebaserne</li> <li>• Ændringer i den private sektors opsparing</li> <li>• Regulering af overførselsindkomster</li> </ul>   |
| Andre forhold              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rente, vækst og inflation</li> </ul>  |

**Hvordan udvikler serviceudgifterne sig?**

De fleste af ovennævnte usikkerhedsfaktorer er tidligere blevet belyst i forskellige sammenhænge, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2006*. En af de centrale forskelle i debatten om konsekvenserne af den fremtidige aldring af befolkningen er, hvordan serviceydelserne pr. bruger vil udvikle sig fremover. I beregningerne i dette kapitel er det forudsat, at udgifterne til offentlig service for en person af givet køn, alder og herkomst udvikler sig i takt med den almindelige produktivitetsvækst i økonomien. Der er imidlertid forskellige argumenter for, at dette kan henholdsvis over- og undervurdere den fremtidige stigningstakt i udgifterne, specielt inden for ældrepleje og sundhed.

**Restlevetiden har formodentlig betydning ...**

For det første kan man tænke sig, at levetidsstigningerne, som forventes at finde sted i dette århundrede, vil medføre en tilsvarende stigning i antallet af år ved godt helbred. Så vil udgifterne til pleje og sundhed i højere grad afhænge af restlevetiden end af alderen, hvilket alt andet lige vil medføre, at udgifterne overvurderes i beregningerne i dette kapitel. I 2015-planens langsigtede fremskrivning antages derimod populært sagt, at flere leveår også betyder flere

sunde leveår. Konkret foretages der en korrektion, hvor udgifterne også afhænger af, hvor stor en del af hver aldersgruppe på hvert givet tidspunkt, der har en restlevetid på højst 3 år. Når levealderen vokser, vil denne andel som hovedregel falde for et givet alderstrin, og det medfører alt andet lige færre sundheds- og plejeudgifter for det pågældende alderstrin.

**... hvilket isoleret set kan forklare holdbarhedsforskellene**

Konsekvensen af at indlægge en tilsvarende antagelse i fremskrivningen i dette kapitel giver en forbedring af holdbarhedsindikatoren på 1,0 pct.point, jf. tabel II.6. Denne alternative antagelse kan altså isoleret set forklare mere end den samlede forskel mellem holdbarhedsproblemet i nærværende fremskrivning inklusive krav og i 2015-planen.

*Tabel II.6 Følsomhedsanalysers indvirkning på holdbarheden*

| <b>Antagelse</b>                                      | <b>Virkning på holdbarhed</b> | <b>Effekt på saldo i 2040</b> |
|---|-------------------------------|-------------------------------|
| Restlevetidsantagelse mht. sundheds- og plejeudgifter | 1,0                           | 1,0                           |
| Rente på 5¾ pct.                                      | 0,3                           | -0,1                          |
| Befolkningsfremskrivning fra 2006                     | 0,3                           | 0,5                           |
| Virkninger af fremlagt energipolitik <sup>a)</sup>    | -0,3                          | •                             |
| Forlænget skattestop til 2040                         | -0,6                          | -1,0                          |
| Strammere finanspolitik                               | 1,0                           | 2,7                           |

a) Virkningen på -0,3 er beregnet af regeringen i 2015-planen.

Kilde: Regeringen (2007) samt beregninger på DREAM.

**Velstandseffekten  
trækker i den  
anden retning**

Isoleret set virker det rimeligt at tage højde for restlevetiden i beregningen af sundhedsudgifterne. Ser man på såvel danske historiske data som OECD-data for det individuelle offentlige forbrug, er der imidlertid også et modsatrettet fænomen, idet serviceudgifterne har haft en tendens til at stige hurtigere, end det demografiske træk ville tilsi, jf. DREAM (2006). Dette kan man formentlig tilskrive et velstandsfænomen: I takt med den generelle økonomiske vækst ønsker såvel enkeltpersoner som samfundet at ofre relativt flere ressourcer på at forlænge livet og forbedre sundhedstilstanden. Sundhedsydelser hører dermed til blandt de såkaldte luksusgoder, som er karakteriseret ved, at efterspørgslen efter dem stiger hurtigere end indkomsten. Fremskrivningen i dette kapitel benytter som nævnt en antagelse om, at serviceudgifterne pr. bruger netop stiger i takt med produktivitetsvæksten, hvilket kan opfattes som en mellemproportional mellem de to nævnte modsatrettede tendenser.

**2015-planens  
renteforudsætning**

Fremskrivningen i dette kapitel anvender en statsobligationsrente på  $4\frac{3}{4}$  pct., som er i overensstemmelse med realrenten på lange danske tidsserier, jf. Abildgren (2005). Afkastet på aktier er i fremskrivningen højere end obligationsrenten, og det effektive afkast før skat for pensionskasser og husholdninger er derfor også højere. I 2015-planens lange fremskrivning anvendes en generel forrentning på  $5\frac{3}{4}$  pct. Konsekvensen af at anvende denne forudsætning i nærværende fremskrivning er, at holdbarheden forbedres med 0,3 pct.point. En højere rente betyder generelt, at de offentlige merudgifter, som kommer længere ude i fremtiden, betyder mindre, når deres størrelse regnes ud i forhold til saldoen i dag, som man indirekte gør, når man beregner holdbarhedsindikatoren. Holdbarhedsforbedringen skyldes stort set udelukkende denne effekt, idet nettovirkningen på den primære saldo er meget beskednen i dette eksperiment.

**Betydningen af  
befolkning og  
energiforbrug**

En anden forskel mellem fremskrivningen i dette kapitel og 2015-planen er, at 2015-planen benytter en ældre befolkningsfremskrivning. Dette indebærer en lille holdbarhedsforskul på 0,3 pct., jf. afsnit II.3. Til gengæld indregner 2015-planen forskellige negative effekter for de offentlige finanser som følge af, at der formodes at blive iværksat

forskellige energibesparelser og forbrugt relativt mere vedvarende energi fremover, hvilket svækker indtægterne fra energiafgifter. I 2015-planen formodes dette at medføre en svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed svarende til 0,3 pct. af BNP.

**Videreførelse af skattestop koster på holdbarheden**

I begge fremskrivninger antages nominalprincippet i skattestoppet beregningsteknisk at blive afskaffet efter 2015. Nominalprincippet indebærer, at ejendomsværdiskatten og forskellige punktafgifter ikke reguleres i takt med de almindelige prisstigninger i samfundet. Herved udhules provenuet af disse skatter efterhånden realt og som andel af BNP. Antages nominalprincippet alternativt at blive videreført for ejendomsværdiskatten og punktafgifterne (ekskl. energiafgifter) frem til 2040, medfører det en forværring af holdbarhedsindikatoren på 0,6 pct.point.

**Strammingsforløb forbedrer holdbarheden betydeligt**

I kapitel I anbefales et forløb med en strammere finanspolitik, hvor finanspolitikens bidrag til den økonomiske vækst på kort sigt bliver negativ i stedet for positiv i 2008 og 2009. Lægger man dette strammingsforløb til grund for den langsigtede fremskrivning, bliver resultatet en forbedring af holdbarheden med 1,0 pct.point.

## **II.6 Sammenfatning og diskussion**

**Grundliggende stor usikkerhed i lange fremskrivninger ...**

Langsigtede fremskrivninger som den, der foretages i dette kapitel, er grundliggende meget usikre, og usikkerheden stiger i takt med, hvor langt ud i fremtiden man ser. Spørgsmålet om, hvorvidt den danske finanspolitik inklusive de lempelser og krav, som fremgår af 2015-planen, er holdbar, kan derfor ikke besvares skråsikkert.

**... men Danmarks finanspolitik er ikke holdbar ud fra dette kapitels forudsætninger**

Med regeringens egne forudsætninger vil finanspolitikken være holdbar. Med den vurdering af de centrale forudsætninger, som er anvendt i dette kapitel, er resultatet i stedet, at der mangler en permanent finansiering svarende til ca.  $\frac{3}{4}$  pct. af BNP, hvis finanspolitikken skal være holdbar i lyset af de kommende årtiers befolkningsudvikling og andre udviklingstræk, selv hvis man antager, at kravet i 2015-planen om forøget arbejdsstyrke og arbejdstid opfyldes.

Dette svarer til, at der er behov for en permanent forbedring af de offentlige finanser på ca. 12 mia. kr. med dagens pris- og lønniveau. Hvis kravene i 2015-planen ikke opfyldes, viser beregningerne i kapitlet, at finansieringsproblemet vil være omtrent dobbelt så stort. Hvis forløbet med den strammere finanspolitik, som anbefales i kapitel I, i stedet gennemføres, vil det omvendt formindske det langsigtede finansieringsproblem med et beløb svarende til ca. 1 pct. af BNP.

**Sundhedsudgifter blandt de vigtige usikre faktorer**

Usikkerheden i sådanne beregninger drejer sig om en lang række vigtige forudsætninger, herunder ikke mindst forventninger til befolkningsudviklingen, til den fremtidige udvikling i sundhedsudgifterne, til integrationen på arbejdsmarkedet, til nøgletal som rente og produktivitetsvækst og til forhold som globaliseringens og den stigende velstands betydning for befolkningens adfærd. Usikkerheden kan blandt andet belyses ved forskellige følsomhedsanalyser. Antager man, at befolkningens sundhedstilstand forbedres betydeligt i takt med stigningen i levealderen, kan det i sig selv forbedre finanspolitikens holdbarhed svarende til ca. 1 pct. af BNP. Omvendt kan et pres for højere service i sundheds- og plejesektoren føre til en forværring af finanserne.

**Holdbarheden kan styrkes enten på indtægts- eller udgiftssiden**

Hvis finanspolitikken i udgangspunktet ikke er holdbar, betyder det, at den manglende finansiering før eller siden skal tilvejebringes. Hvordan det konkret bør gøres, afhænger imidlertid af flere forskellige selvstændige – og i høj grad politiske – valg. Finanspolitisk holdbarhed kan grundlæggende opnås ved tiltag, der øger indtægterne eller sænker udgifterne. Tiltag, der øger indtægterne, er eksempelvis skattereformer, der giver en merindtægt, eller initiativer, der forøger arbejdsstyrken, mens lavere udgifter eksempelvis kan opnås ved at reducere det offentlige forbrug eller overførselsindkomsterne. Hvilke instrumenter man vælger her, vil påvirke fordelingen af de økonomiske levevilkår blandt de personer, der lever på det pågældende tidspunkt.

**Holdbarheden kan styrkes enten nu eller senere**

Et andet selvstændigt valg handler om, *hvornår* man ønsker at fremskaffe den manglende finansiering. Man kan eksempelvis vælge at skaffe finansieringen i takt med, at finansieringsproblemerne viser sig. Dette kan betegnes som en

tilpasningsstrategi og vil give sig udslag i en offentlig saldo og gæld, som er mere eller mindre konstant i forhold til BNP. Man kan også vælge at skaffe merfinansieringen allerede på forhånd ved at forbedre saldoen, inden de forøgede udgifter for alvor viser sig. Det vil resultere i en midlertidig formueopbygning og kan betegnes som en opsparingsstrategi. En tredje mulighed vil være at lånefinansiere merudgifterne i en periode og derved akkumulere gæld, som så senere kan holdes konstant ved hjælp af merindtægter. Det kunne man kalde en gældsstrategi.

**Intet objektivi svar på den rette fordeling over tid**

Hvilken tidsmæssig fordeling af merfinansieringen man vælger, vil påvirke de økonomiske levevilkår blandt forskellige generationer, der lever på forskellige tidspunkter. Ud fra et fagøkonomisk synspunkt kan man ikke objektivi sige, hvordan denne fordeling mellem generationer ideelt set bør være, og derfor heller ikke, hvornår finansieringen bør finde sted. Økonomerne kan spille en rolle ved at gøre opmærksom på, at de forskellige mulige strategier kan have forskellige former for afledte omkostninger; men grundliggende er det et fordelingspolitisk spørgsmål, som befolkningen og dens repræsentanter bør tage stilling til.

**Generationernes levevilkår afhænger af mange forskellige forhold**

Det virker dog naturligt, at en sådan afvejning af generationernes interesser over for hinanden også bør tage hensyn til de levevilkår, som i øvrigt påvirker de forskellige generationer. Over tid vil de enkelte generationers forbrugsmuligheder blive påvirket af mange forskellige faktorer. For det første kan de forskellige tidsperioder være forskelligt påvirket af udefrakommende fænomener som eksempelvis konjunkturudsving. For det andet kan ændringer i den økonomiske politik – eksempelvis pensionsreformer – påvirke generationerne forskelligt. For det tredje vil generationernes størrelse i et velfærdssystem som det danske i sig selv have betydning: Relativt små generationer vil alt andet lige få en relativt stor skattebyrde for at finansiere offentlige udgifter til børn, unge og ældre i de større omliggende generationer, hvis saldoen er i balance. Endelig for det fjerde sikrer den vedvarende produktivitetsvækst i almindelighed, at yngre generationer altid bliver rigere end deres ældre forgængere. Denne fjerde effekt dominerer i det lange løb klart de øvrige, men stigningstakten i generationernes reelle forbrugs-



muligheder kan blive påvirket af alle de nævnte faktorer. Derudover adskiller generationerne sig med hensyn til andre livsvilkår. Det forventes således, at yngre generationer vil få en længere gennemsnitlig levealder end de nuværende ældste danske generationer.

**Fordelingsforskelle mellem generationerne bør komme klart frem**

Under alle omstændigheder er det vigtigt, at virkningen af de forskellige finansieringsstrategier på fordelingen mellem generationerne kommer klart frem i lyset, så offentligheden kan vurdere de forskellige valgmuligheder. Hvis man tager udgangspunkt i et holdbarhedsproblem af samme størrelse som i dette kapitels fremskrivning, dvs.  $\frac{3}{4}$  pct. af BNP (efter opfyldelse af et kravforløb), er der derfor grund til at diskutere, hvornår den ekstra finansieringsbyrde bør tilvejebringes. En mulighed blandt flere ville være at gøre kravene indtil 2015 tilsvarende større. Det ville være i forlængelse af planens intention om, at man i 2015 skal være i en situation, hvor der ikke er behov for at beslutte yderligere finansieringstiltag. Det vil så medføre, at man i de førstkomende år skal skaffe noget større overskud på den offentlige saldo for at spare op til senere tiders forbrug. Det er værd at diskutere, om en sådan fordelingsprofil mellem generationerne vil være ønskelig.

**Skattelettelser forværrer holdbarhedsproblemet**

Givet uvisheden om, hvorvidt finanspolitikken kan betragtes som holdbar i udgangspunktet, virker skattelettelserne og den ekstraordinære forøgelse i de offentlige udgifter i 2008 og 2009, som er en del af 2015-planen, påfaldende. Ifølge beregningerne i dette kapitel er lempelserne ufinansierede på lang sigt i den forstand, at de forværrer holdbarhedsproblemet. Dette gælder også, selvom skattelettelserne i sig selv må forventes at forøge arbejdsudbuddet. Større arbejdsudbud medvirker til en vis selvfinansiering af skattelettelserne, men medmindre en skattelettelse er mindst 100 pct. selvfinansierende, vil den altid forværre et givet holdbarhedsproblem, snarere end medvirke til at løse det, selv når man medregner dynamiske effekter.

**Krav om større arbejdstid bør belyses nærmere**

Tager man udgangspunkt i 2015-planens kravforløb, er ønsket om en større gennemsnitlig arbejdstid for de beskæftigede relativt nyt. Da det ikke er grundigt belyst, hvordan man bedst kan sikre større arbejdstid uden uheldige bivirk-

ninger, er beslutningen om at nedsætte en arbejdsmarkedskommission til at kulegrave spørgsmålet nærmere en god ide. Man kan dog diskutere, om det er hensigtsmæssigt på forhånd at lægge sig fast på, at størstedelen af kravopfyldelsen skal komme fra øget arbejdstid, når der netop ikke er klarhed over, hvilke konkrete instrumenter der er velegnede til at påvirke arbejdstiden, og hvilke andre effekter disse instrumenter vil have.

**Større fokus på løbende vurderinger af planen**

Overordnet er det positivt, at man i Danmark med 2015-planens udarbejdelse fortsætter traditionen med at udarbejde planer for den økonomiske politik, som også tager udfordringer på det længere sigt med i betragtning. Det er imidlertid værd at overveje, om procedureerne i forbindelse med sådanne planer kunne forbedres. En vigtig ting, hvis disse planer skal have betydning i praksis, er at foretage regelmæssige vurderinger af planens målopfyldelse og i den forbindelse foretage en revision af kravene til resten af perioden. Dette sker i øjeblikket primært i forbindelse med udarbejdelsen af det årlige konvergensprogram i EU-sammenhæng, men det kunne være ønskværdigt med større fokus på sådanne årlige revisioner. En mulighed kunne være, at der fandt en årlig afrapportering sted i Folketinget om den øjeblikkelige stilling for opfyldelsen af regeringens mellemfristede økonomiske målsætninger.

**Vigtigt at offentliggøre alle væsentlige forudsætninger**

For at offentligheden bedre kan vurdere realismen i forudsætningerne for planen, er det også vigtigt, at alle de væsentlige forudsætninger bliver offentliggjort. Det gælder såvel for forløbet indtil 2015 som for den langsigtede fremskrivning, der ligger efter 2015, og hvis antagelser også har direkte betydning for planens vurderinger af, hvad der er holdbar finanspolitik. Således er det vigtigt at kende til planens antagelser om udviklingen i udgifts- og indtægts-tryk opgjort på underposter, også for det lange sigt.

**Hvilke mål bør en mellemfristet plan indeholde?**

Det overordnede formål med 2015-planen er, at den samlede økonomiske politik skal være holdbar. I det operationelle tidsrum, som udgøres af tiden indtil 2015, er et overordnet mål i 2015-planen, at der skal være et overskud på den strukturelle saldo på  $\frac{3}{4}$  til  $1\frac{3}{4}$  pct. af BNP indtil 2010, og mindst balance i 2011-15. Givet den langsigtede fremskriv-

ning i 2015-planen er opretholdelsen af dette mål en tilstrækkelig betingelse for at sikre holdbarheden.

**Strukturel saldo  
kan ikke  
bestemmes entydigt**

Den strukturelle saldo er imidlertid en størrelse, som ikke umiddelbart kan observeres, idet den indebærer, at man renser den faktiske offentlige saldo for konjunkturudsving og forskellige andre midlertidige fænomener. Da dette kan gøres på flere forskellige måder, kan det være svært entydigt at afgøre, om den faktiske udvikling er i overensstemmelse med denne målsætning. Det er derfor relevant at supplere det overordnede mål for den strukturelle saldo med mere detaljerede pejlemærker. I 2015-planen ligger der således yderligere målsætninger for udgifterne til det offentlige forbrug, som ikke må overstige 26½ pct. af BNP i 2015.

**Alle vigtige  
delposter bør være  
pejlemærker**

Givet at man ønsker at sætte særlig fokus på udviklingen i det offentlige forbrug, er det hensigtsmæssigt at supplere forventningerne til den rene realvækst med et mål for forbruget som andel af BNP. Dette giver et bedre udtryk for den finansieringsmæssige belastning, som det offentlige forbrug medfører. Størrelsen af det offentlige forbrug gør det også under alle omstændigheder til en væsentlig faktor i vurderingen af den samlede finanspolitiske holdbarhed. Det er desuden mindre konjunkturfølsomt end de fleste andre vigtige delposter på de offentlige budgetter, idet dog forbrugets andel af BNP varierer med størrelsen af BNP, som i sig selv påvirkes af konjunkturerne. At fokusere på et enkelt delelement i de offentlige finanser kan imidlertid føre til, at balancen mellem denne post og de øvrige delposter bliver forskudt på en utilsigtet og uhensigtsmæssig måde over tid. Det ville derfor give en mere ligelig balance, hvis en mellemfristet økonomisk plan præciserede den forventede udvikling i alle de væsentligste poster på den offentlige saldo: Direkte og indirekte skatteindtægter, overførselsindkomster, offentligt forbrug og investeringer. Især investeringerne har en klar tidsmæssig dimension, som kunne fortjene, at de i en mellemfristet sammenhæng får særlig opmærksomhed. At sætte investeringsniveauet ned for at forbedre den offentlige saldo vil medføre et mindre offentligt kapitalapparat på længere sigt og dermed ikke nødvendigvis forbedre situationen i fremtiden.

## Litteratur

Abildgren, K. (2005): Interest-Rate Development in Denmark 1875-2003 – A Survey. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 143 (2), s. 153-167.

Det Økonomiske Råd (2006): *Dansk Økonomi, efterår 2006*. København.

DREAM (2006): *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2006 – med vurdering af velfærdsreformen*. Rapport. [www.dreammodel.dk](http://www.dreammodel.dk).

Regeringen (2006): *Danmarks konvergensprogram 2006*. København.

Regeringen (2007): *Mod nye mål – Danmark 2015*. København.