

DREAM

Langsigtet økonomisk fremskrivning 2006
- med vurdering af velfærdsreformen

November 2006

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Sammenfatning	4
1.1 Indledning	4
1.2 Hovedkonklusionerne	4
1.3 Hovedelementerne i analysen	6
Kapitel 2 Den demografiske udvikling	9
2.1 Indledning	9
2.2 Antal fødsler	9
2.2.1 Ændring i forhold til Velfærdskommissionens fremskrivning	11
2.3 Middellevetid og restlevetid for 60-årige	11
2.3.1 Ændring i forhold til Velfærdskommissionens middellevetidsfremskrivning	14
2.4 Vandringer	15
2.4.1 Sammenligning med Velfærdskommissionens fremskrivning	18
2.5 Den fremtidige udvikling i befolknings sammensætningen	19
2.5.1 Fordelingen efter oprindelsesland	20
2.5.2 Aldersfordelingen	20
2.5.3 Sammenligning med Velfærdskommissionens fremskrivning	25
2.6 Følsomhedsanalyse af befolkningsudviklingen	26
Kapitel 3 Arbejdsstyrke og overførselsindkomstmodtagere	29
3.1 Indledning	29
3.2 Arbejdsstyrkeudviklingen	29
3.2.1 Sammenligning med Velfærdskommissionens fremskrivning	32
3.3 Overførselsindkomstmodtagere uden for arbejdsstyrken	33
3.3.1 Sammenligning med Velfærdskommissionen	35
Kapitel 4 Fastlæggelse af økonomisk politik og øvrige antagelser i fremskrivningen	36
4.1 Indledning	36
4.2 Finanspolitisk holdbarhed	36
4.3 Antagelser om eksisterende velfærdsordninger og skattesystem	38
4.4 Antagelser om det individuelle offentlige forbrug	39
4.5 Metoden bag den økonomiske fremskrivning	43

Kapitel 5 Resultater af fremskrivningen	46
5.1 Indledning	46
5.2 Makroøkonomisk udvikling.....	46
5.3 Den private sektors formueudvikling	48
5.4 Offentlige udgifter og indtægter	49
5.5 Sammenligning med Velfærdskommissionen	54
Kapitel 6 Vurdering af velfærdsreformen	57
6.1 Indledning	57
6.2 Tilbagetrækningsbeslutningen	58
6.2.1 Frivillig tilbagetrækning for egne midler.....	59
6.2.2 Ufrivillig førtidig tilbagetrækning	60
6.2.3 Andelen af livet på arbejdsmarkedet og som tilbagetrukket	63
6.2.4 Andre effekter af senere tilbagetrækning	65
6.2.5 Arbejdsmarkedsreformens virkning på ledighed og beskæftigelse.....	66
6.3 Reformens virkning på arbejdsstyrke og antal overførselsindkomstmodtagere	67
6.4 Reformens makroøkonomiske virkninger.....	71
6.4.1 Følsomhed med hensyn til antagelserne om førtidspension	77
6.4.2 Betydningen af indekseringen fra 2025.....	78
6.5 Samlet vurdering af velfærdsreformen.....	79
Kapitel 7 Følsomhedsanalyser af offentlige sundhedsudgifter	81
7.1 Indledning	81
7.2 Healthy Ageing.....	83
7.2.1 Udledning af aldersbetingede omkostninger for overlevende og ikke-overlevende	83
7.2.2 Korrektion af aldersafhængige omkostninger for stigende levetid.....	85
7.2.3 Udledning af aldersbetingede omkostningskurver for plejeafhængige og ikke-plejeafhængige	86
7.3 Korrektion af de individuelle sundheds- og hjemmeplejeudgifter for tid til død.....	88
7.3.1 Opdeling af befolkningen efter restlevetid	89
7.4 Mervækst i sundhedsudgifterne på 0,4 pct	90
7.5 Sundhedsudgifter og finanspolitisk holdbarhed	90
Referencer	93

Kapitel 1 Sammenfatning

1.1 Indledning

I denne rapport fremlægges DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning for 2006. Fremskrivningen er baseret på DREAMs befolkningsfremskrivning fra 2006 og indeholder en vurdering af de økonomiske konsekvenser af velfærdsreformen, der blev indgået forlig om i juni 2006.

Der foretages først en fremskrivning af den langsigtede økonomiske udvikling, som denne ville have set ud uden vedtagelsen af velfærdsreformen. Dette er dels nødvendigt for at kunne vurdere effekten af reformen, men tjener herudover det formål, at det gør den langsigtede fremskrivning umiddelbart sammenlignelig med den langsigtede økonomiske fremskrivning, der lå til grund for Velfærdskommissionens anbefaling, jf. Velfærdskommissionen (2006).

Velfærdskommissionens økonomiske fremskrivning var ligeledes lavet ved anvendelse af DREAM, og det er i denne fremskrivning søgt at lægge sig så tæt op af Velfærdskommissionens metode som muligt, således umiddelbare sammenligninger lettes.

1.2 Hovedkonklusionerne

DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning indebærer, at den fremtidige vækst i middelevetiden forventes at komme op i nærheden af den vækst, som opleves i de øvrige vesteuropæiske lande, og som også har været gældende i Danmark siden 1995. Befolkningsfremskrivningen indebærer, at middelevetiden vokser med henholdsvis 4,5 år for mænd og 2,9 år for kvinder frem til 2025.

I forhold til forventningerne bag Velfærdskommissionens fremskrivning er der tale om en meget betydelig stigning i den forventede middelevetid. Hertil kommer, at det særligt er væksten i restlevetiden for 60-årige og ældre, som forventes at stige hurtigere end forudsat af Velfærdskommissionen.

Den aldring af befolkningen, som Danmark står overfor i de kommende år, er derfor betydeligt større i denne analyse end i Velfærdskommissionens. De økonomiske udfordringer er derfor tilsvarende større, også selvom den nuværende fremskrivning indebærer et lidt mindre fald i arbejdsstyrken frem mod 2040.

Målt ved den finanspolitiske holdbarhed er udfordringerne for det danske velfærdssamfund ca. 30 pct. større end i Velfærdskommissionens fremskrivning for sammenlignelige antagelser.

Velfærdskommissionen vurderer, at det finanspolitiske holdbarhedsproblem kan opgøres til et krav om en permanent forbedring af den primære offentlige budgetsaldo med ca. 3 pct. af BNP.

Den økonomiske fremskrivning i denne analyse når frem til, at kravet til finanspolitikken er en permanent forbedring af det primære budget på 4 pct. af BNP - **uden velfærdsreformen.**

Kravene til velfærdsreformen overstiger således det problem, som Velfærdskommissionens forslag havde til formål at løse. Vurderingen af reformen skal naturligvis ses i lyset af dette vanskeligere udgangspunkt.

Den samlede vurdering af velfærdsreformen kan opgøres på følgende måde:

Reformen skaber et godt fundament for videreudvikling af velfærdssamfundet og betyder, at Danmark er bedre rustet til at imødekomme udfordringen fra en stadigt voksende levetid og en stadigt voksende andel af ældre i befolkningen end de fleste andre lande.

Velfærdsreformen løser problemet med faldende arbejdsstyrke frem mod 2040 og sikrer, at arbejdsstyrken fastholdes stort set på det nuværende niveau. Frem mod 2020 er der dog kun meget begrænsede effekter af reformen.

Velfærdsreformen indebærer, at udgifterne til overførselsindkomster målt i pct. af BNP fastholdes fra 2020, selvom ældreandelen i befolkningen har en stigende tendens på grund af væksten i restlevetiden.

Samtidig sikrer indekseringen af efterløns- og folkepensionsalderen, at der kommer en generationsmæssig balance i den andel af livet, hvor man kan være tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet og modtage offentlig pension.

På indtægtssiden sikrer velfærdsreformen, at de samlede skatteindtægters andel af BNP er svagt voksende fra 2020 med fremskrivningens antagelser om at skatte- og afgiftssatser antages at blive fastholdt uændrede bortset fra mængdeafgifter, der reguleres som følge af prisstigninger.

Velfærdsreformen påvirker ikke direkte væksten i individuelle offentlige velfærdsydelsers andel af BNP. Især størrelsen af væksten i sundhedsydelse er afgørende for, om der er et finanspolitisk holdbarhedsproblem.

Med antagelse om konstant aldersfordeling af sundhedsydelse og en vækst i de reale udgifter svarende til produktivitetsudviklingen vokser sundhedsudgifterne med 2 pct. af BNP frem mod 2040 og yderligere godt en kvart pct. herefter. Det betyder, at langt størstedelen af det tilbageværende holdbarhedsproblem (på 2,2 pct. af BNP) kan henføres til væksten i sundhedsudgifterne.

Velfærdsreformen betyder med andre ord, at størrelsen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem afhænger af, om sundhedsudgifterne og de øvrige offentlige serviceydelser vokser hurtigere end BNP frem mod 2040. Hvis dette ikke er tilfældet, vil finanspolitikken stort set være holdbar.

Hvis der omvendt er et politisk ønske om, at sundhedsudgifter og andre offentlige serviceydelser skal vokse hurtigere end væksten i BNP, da vil det lede til et holdbarhedsproblem, hvis ikke denne udvidelse finansieres enten ved

besparelser på andre udgiftstyper eller ved at forøge indtægterne til den offentlige sektor.

Der er betydelig usikkerhed om udviklingen i sundhedsudgifterne. Det skyldes på den ene side, at både den historiske udvikling og internationale sammenligninger peger på, at der er en tendens til, at sundhedsudgifternes andel af BNP vokser med den økonomiske vækst. Dvs. der er en tendens til, at jo rigere et land er, jo større andel af indkomsten anvendes på sundhed. Hvis denne tendens fastholdes for de danske sundhedsudgifter i fremtiden, er der behov for at sikre den ekstra finansiering af denne prioritering af de offentlige udgifter.

Det er også muligt, at sundhedsudgifterne stiger mindre end det umiddelbart kan forventes som følge af det stigende antal ældre. Internationalt omtales dette som "sund aldring" og indebærer, at levetidsstigninger fører til en forlængelse af den andel af livet, hvor man er rask og uden behandlings- eller plejebehov i forholdet én til én. Det fører selvfølgelig til, at antallet af syge og behandlingskrævende ikke vokser i nært samme omfang som antallet af ældre, og derfor til en lavere vækst i sundhedsudgifterne.

Betydningen af disse elementer for den finanspolitiske holdbarhed er undersøgt i rapporten. Konklusionen er, at hvilke af disse effekter der dominerer, har helt afgørende betydning for størrelsen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem.

Hvis det forudsættes, at den danske befolkning oplever "sund aldring" og sundhedsudgifterne pr. person ikke vokser hurtigere end den generelle vækst i økonomien, er finanspolitikken stort set holdbar, idet den nødvendige permanente forbedring af det primære offentlige budget bliver på 0,6 pct. af BNP.

Hvis det omvendt forudsættes, at sundhedsudgifterne pr. person vokser med 0,4 pct. mere end væksten i økonomien pr. år (hvert år frem til 2100), og den danske befolkning samtidig ikke oplever "sund aldring", men tværtimod at den nuværende aldersafhængighed i sygeligheden fastholdes, så vil holdbarhedsproblemet blive af en størrelsesorden, der kræver en permanent forbedring af den primære offentlige budgetsaldo på 4,8 pct. af BNP.

Velfærdsreformen betyder således, at en meget betydelig del af det finanspolitiske holdbarhedsproblem, der følger af den længere levetid, er løst. Det tilbageværende problem er knyttet til finansieringen af en stigning i de offentlige serviceudgifters andel af BNP.

1.3 Hovedelementerne i analysen

Grundlaget for den langsigtede økonomiske fremskrivning er befolkningsudviklingen. Denne er baseret på forventninger om en svagt stigende fertilitet hos danske kvinder således, at den samlede fertilitet nærmer sig 1,9. Der forventes en uændret indvandring og udvandring, og dette betyder, at indvandrere og efterkommeres andel af befolkningen på langt sigt bliver ca. dobbelt så stor som i dag. Middellevetiden forventes at vokse med ca. 0,2 år pr. år med en svagt aftagende tendens. Det betyder, at antallet af ældre i forhold til antal-

let af erhvervsaktive forventes at være fordoblet i år 2040. Stigningen i den samlede forsørgerkvote forventes at være på 50 pct. i den samme periode.

Antagelserne betyder, at befolkningen er voksende igennem det næste århundrede, men at vækstraten er beskeden. I fremskrivningen uden hensyntagen til velfærdsreformen betyder befolkningens fordeling på personer i arbejdsstyrken og personer på overførselsindkomst uden for arbejdsstyrken, at arbejdsstyrken falder med ca. 7,5 pct. eller ca. 250.000 personer frem mod 2040. Samtidig stiger antallet af folkepensionister med godt 700.000 personer. Der er stort set ikke andre væsentlige ændringer i antallet af modtagere af de forskellige typer overførselsindkomster frem til 2040 med de antagelser, der ligger til grund for fremskrivningen.

Med en antagelse om en årlig produktivitetsstigning på 2 pct. fører befolknings- og arbejdsstyrkeudviklingen til, at realværdien af BNP vokser med 95 pct. frem til 2040, mens privatforbruget vokser med 110 pct. og det offentlige forbrug med 124 pct. At både væksten i det private og det offentlige forbrug overstiger væksten i BNP skyldes ikke mindst befolkningsudviklingen med det meget store ekstra antal pensionister.

Den stigende aldring af befolkningen betyder, at de offentlige udgifter i pct. af BNP vokser med 9 pct. point frem mod 2040 samtidig med, at indtægternes andel af BNP ikke vokser. Det er således en gradvis bevægelse mod stadigt faldende overskud, som vender til underskud omkring 2018, hvorefter underskuddet forsætter med at vokse frem til 2040.

Med denne udvikling er det finanspolitiske holdbarhedsproblem på 4,0 pct. af BNP i fremskrivningen uden velfærdsforlig.

Velfærdsforliget indebærer en tilbagetrækningsreform, en række arbejdsmarkedspolitiske tiltag og en øget satsning på forskning og uddannelse. I den vurdering, der er foretaget af velfærdsreformen i denne analyse, indgår udelukkende de to første elementer. Der er således ikke indregnet de afsatte beløb til styrkelse af indsatsen på forskning og uddannelse – og tilsvarende er der naturligvis heller ikke indregnet effekter af denne indsats på den økonomiske udvikling.

Tilbagetrækningsreformen indebærer en forhøjelse af eftersløn- og folkepensionsalderen med virkning for førstnævnte fra 2019 og sidstnævnte fra 2024. Fra 2025 reguleres efterløn- og pensionsalderen med udviklingen i restlevetiden for 60-årige.

Velfærdsreformen indebærer stort set uændret beskæftigelse frem til 2040, hvilket indebærer en stigning i beskæftigelsen på 232.000 personer (191.000 målt ved gennemsnitlig produktivitet og arbejdstid) i 2040.

Antallet af folkepensionister stabiliseres ligeledes fra ca. 2020 på et niveau på god 1,1 mio. personer. Det indebærer en reduktion i antallet af folkepensionister i 2040 på mere end 300.000 personer.

Antallet af efterlønsmodtagere svinger betydeligt frem til 2040 som følge af den gradvise regulering af aldersgrænserne, som er lavet, så den enkelte efterlønsmodtager er sikret, at maksimumperioden for efterløn er 5 år for alle. Denne mekanisme betyder imidlertid, at antallet af årgange, der samtidig modtager efterløn, svinger fra år til år i perioden fra 2020-2040.

De højere tilbagetrækningsaldrer betyder, at den enkelte kan være førtidspensionist i flere år, og at der vil blive tilkendt førtidspension til personer, som under de hidtidige regler ville have modtaget efterløn eller folkepension. Derfor betyder reformen, at antallet af førtidspensionister forventes at stige. Med de antagelser, der er anvendt i analysen, stiger antallet af førtidspensionister med ca. 130.000 personer i 2040 målt forhold til forløbet uden reform.

Forbedringen af den offentlige saldo frem til 2040 er mindre end det skulle forventes givet den store stigning i beskæftigelsen. Det skyldes bl.a., at unge-generationer ikke har så stort behov for opsparing ud over arbejdsmarkeds-pensioner og andre opsparingsbaserede pensioner, som før velfærdsreformen. Årsagen er, at den længere tid på arbejdsmarkedet betyder større pensionsformue ved pensionering og samtidig, at formuen skal fordeles over færre år, fordi pensionsalder er blevet højere. De yngre generationer kan derfor se frem til den betydeligste stigning i dækningsgraden af de opsparingsbaserede pensioner som følge af velfærdsforliget. Dette leder i DREAM til, at de nedsætter hastigheden på tilbagebetalingen af lånene i huset og dermed til, at det offentlige går glip af skatteindtægter pga. højere rentefradrag. Da denne effekt kommer før effekten af den øgede pensionsopsparing bliver forbedringen af den offentlige saldo i den første periode ikke så stor.

Velfærdsforliget løser imidlertid den del af holdbarhedsproblemet, som vedrører den stigende levetid og det stigende antal ældre. Den del af holdbarhedsproblemet, som ikke løses, vedrører som nævnt udviklingen i sundhedsudgifterne og fører i den centrale fremskrivning til et behov for en permanent forbedring af den primære offentlige saldo på 2,2 pct. af BNP.

Da der imidlertid er stor usikkerhed mht. udvikling i de offentlige sundhedsudgifter, indeholder rapportens sidste kapitel en nærmere analyse af disse og deres betydning for den finanspolitiske holdbarhed.

Kapitel 2 Den demografiske udvikling

2.1 Indledning

Udgangspunktet for analysen af den langsigtede økonomiske udvikling er DREAMs fremskrivning af befolkningen fordelt på alder og oprindelse, jf. Hansen, Pedersen & Stephensen (2006). Befolkningsfremskrivningen tager udgangspunkt i den nuværende aldersfordeling og den nuværende sammensætning af befolkningen på 5 forskellige befolkningsgrupper efter oprindelse. For hver befolkningsgruppe skønnes over udviklingen i antallet af fødsler fordelt på køn, antallet og aldersfordelingen af døde fordelt på køn samt antallet og køns- og aldersfordelingen af ind- og udvandrere. Fremskrivningen indeholder endvidere en fremskrivning af fordelingen af indvandrere efter længden af den periode, de har opholdt sig i Danmark.

I det følgende laves en kort beskrivelse af de anvendte antagelser om fremtidige fødsler, udviklingen i dødeligheden og antallet af ud- og indvandrere på basis af en kort beskrivelse af den historiske udvikling. Der laves endvidere en sammenligning med de tilsvarende antagelser i Velfærdskommissionens fremskrivning, jf. Velfærdskommissionen (2006).

2.2 Antal fødsler

Det fremtidige antal fødsler fastlægges i befolkningsfremskrivningen ud fra forudsætninger om, hvor mange børn kvinder i den fødedygtige alder får i gennemsnit. Dette tal – den samlede fertilitet – har i de seneste år ligget på mellem 1,7 og 1,8 barn pr. kvinde med en svagt stigende tendens.

Historisk har antallet af barnefødsler pr. kvinde været betydeligt højere. Gennem det seneste århundrede er antallet af børn pr. kvinde gradvist blevet reduceret. Der har i enkelte perioder været en midlertidig afvigelse fra denne udvikling. Sideløbende har der været en gradvis reduktion i spædbørnsdødeligheden, som har betydet et fald i dødeligheden fra 10 til 1 pct. blandt spædbørn gennem det 20. århundrede. Faldet i spædbørnsdødeligheden er dog langt fra tilstrækkeligt til at kunne opveje faldet i børnefødslerne.

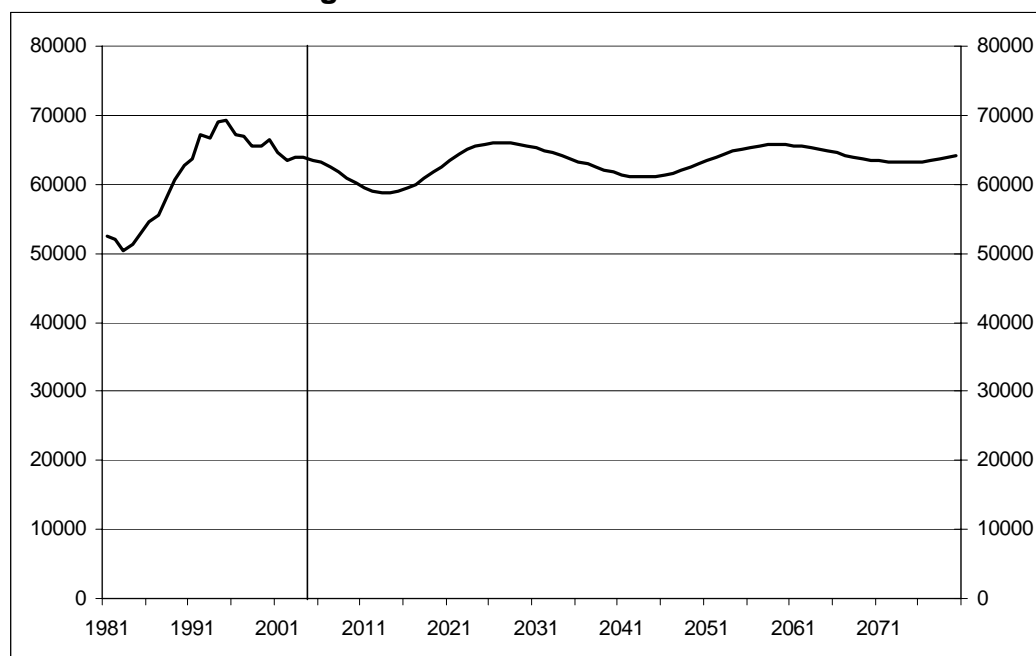
I starten af det 20. århundrede lå den samlede fertilitet på omkring 4 børn pr. kvinde. Frem mod 1930'erne faldt tallet til omkring 2 børn pr. kvinde. I første halvdel af 1940'erne steg den samlede fertilitet kortvarigt igen til omkring 3 børn. Denne stigning gav anledning til de meget store fødselsårgange, som i dag nærmer sig pensionsalderen. Årgang 1946 er med et samlet antal fødte på 95.000 børn den største årgang nogensinde. Fra slutningen af 1940'erne og frem til midten af 1960'erne lå den samlede fertilitet på 2,5 barn pr. kvinde. Herefter faldt fertiliteten frem til starten af 1980'erne, hvor et foreløbigt lavpunkt på 1,4 barn pr. kvinde blev nået. Årgang 1983 er den mindste årgang i mere end 100 år med en størrelse på 50.000 børn. Igennem de næste ti år frem til 1995 steg den samlede fertilitet igen til omkring 1,8 barn pr. kvinde.

Denne historiske udvikling i fertiliteten er afgørende for befolkningssammensætningens udvikling. De store årgange fra 1940'erne nærmer sig pensions-

alderen, samtidig med at de små årgange fra 1980'erne kommer ind på arbejdsmarkedet. I de næste 35 år vil den fødselsårgang, der går på pension, være større end den fødselsårgang, der kommer ind på arbejdsmarkedet. Den historiske udvikling i den samlede fertilitet er derfor i høj grad medvirkende til den meget betydelige ændring i forholdet mellem antallet af personer i den erhvervsaktive alder og antallet af pensionister.

Det årlige antal fødsler afhænger dels af den aldersbetingede fertilitet og dels af antallet af kvinder i de fødedygtige årgange. Da sidstnævnte varierer som følge af de historiske udsving vil også det fremtidige antal fødsler variere, selvom fertiliteten kun antages at stige lidt. Antallet af fødsler forventes i fremskrivningen at svinge omkring det nuværende niveau, således at de fremtidige fødselsårgange forventes at være i størrelsesordenen 60.000-65.000 børn pr. år, jf. Figur 1.

Figur 1. Antal fødsler 1981-2080



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

Fremskrivningen indebærer således langt mindre variation i årgangenes størrelse end den historiske udvikling i det 20. århundrede. Udviklingen i antallet af fødsler dækker over en svag stigning i den samlede fertilitet fra 1,79 til 1,87 på langt sigt.

Denne stigning skyldes en stigning i fertiliteten for kvinder med dansk oprindelse. For denne gruppe forventes fertiliteten at stige til 1,92 i 2050, hvorefter dette niveau stort set fastholdes.

Blandt indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande har der i de seneste år været en meget betydelig reduktion i fertiliteten. Det forventes derfor, at indvandrere fra mindre udviklede lande i fremtiden vil have et fertilitetsniveau, der svarer til kvinder af dansk oprindelse, mens fertiliteten for efter-

kommere fra mindre udviklede lande vil ligge lavere end fertiliteten for personer af dansk oprindelse.

Indvandrere og efterkommere fra mere udviklede lande har historisk et lavere fertilitetsniveau end personer af dansk oprindelse. Det forventes forsat at være tilfældet. Fertiliteten forventes stort set at være uændret for disse grupper. Dog er fertiliteten svagt stigende for indvandrere fra mere udviklede lande med dansk statsborgerskab i lighed med fertiliteten for kvinder af dansk oprindelse.

2.2.1 Ændring i forhold til Velfærdskommissionens fremskrivning

Sammenlignes med Velfærdskommissionens fremskrivning af antal fødsler fås, at den nuværende fremskrivning medfører en forventning om, at der fødes ca. 5.000 flere børn om året i de kommende år, og at dette gradvist vokser til 10.000 flere børn omkring år 2040 og 15.000 flere børn omkring år 2080 end det forventedes i Velfærdskommissionens fremskrivning.

Årsagen til forskellen i det årlige antal fødsler er primært, at DREAMs nuværende befolkningsfremskrivning er baseret på en forventning om svagt stigende fertilitet primært som følge af, at kvinder omkring 30 år forventes at have stigende fertilitet, mens Velfærdskommissionens fremskrivning var baseret på antagelse om svagt faldende fertilitet, fordi den aldersbetingede fertilitet for de yngre aldersgrupper er antaget at udvise en svag tendens til fald, mens der ikke var antaget en tilsvarende stigning i de ældre aldersgruppers fertilitet.

Hertil kommer, at Velfærdskommissionens fremskrivning var baseret på 2002 som udgangspunkt, og derfor havde en samlet fertilitet på 1,70 som udgangspunkt mod den samlede fertilitet på 1,79 i 2005, som er udgangspunktet for DREAMs nuværende fremskrivning.

2.3 Middellevetid og restlevetid for 60-årige

Middellevetiden for den danske befolkning er steget betragteligt gennem det 20. århundrede. Mænds middellevetid steg 24,1 år og kvinders 25,1 år. Middellevetiden er i 2005 80,1 år for kvinder og 75,5 år for mænd. Stigningen i middellevetiden for mænd svarer til en gennemsnitlig vækst på 0,24 år (2,9 måneder) pr. år, mens middellevetiden for kvinder i gennemsnit er vokset med 0,25 år (3,0 måneder) pr. år.

Den danske vækst i middellevetiden er på et sammenligneligt niveau med den gennemsnitlige vækst i de mere udviklede lande. I tidsskriftet Science er offentliggjort en undersøgelse, der viser, at væksten i middellevetiden målt som væksten i det land, hvor middellevetiden er højest, er bemærkelsesværdigt konstant gennem en meget lang periode på 160 år. Forfatterne finder, at væksten i levetiden for kvinder er 3,0 måneder pr. år, mens den er 2,65 måneder pr. år for mænd, jf. Oeppen & Vaupel (2002)

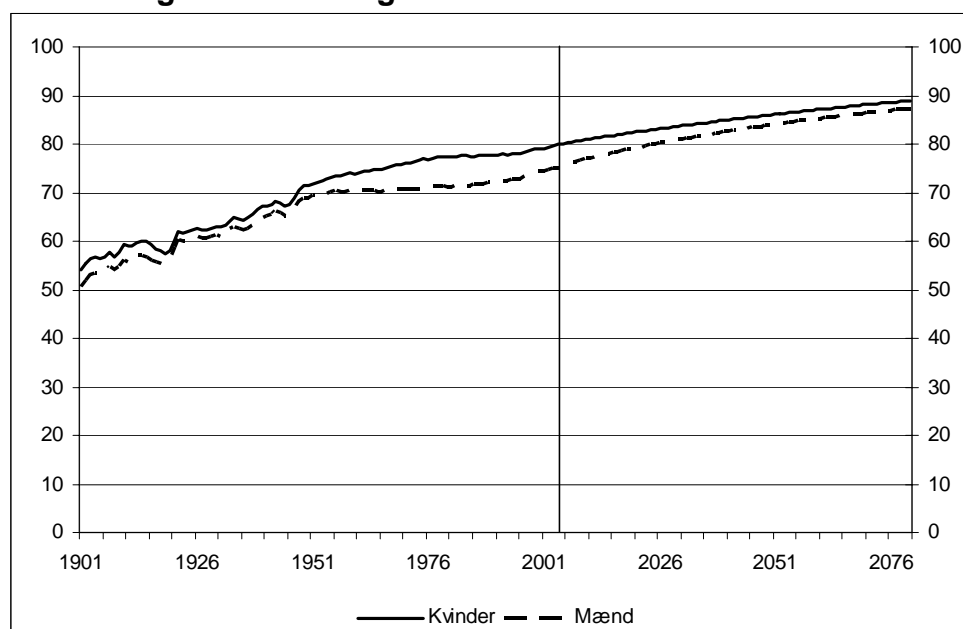
Frem til omkring 1960 var Danmark blandt de lande i verden, hvor middellevetiden var højest. Herefter har væksten i middellevetiden været markant lavere end i det øvrige Vesteuropa. Væksten i middellevetiden fra 1960 til 2000 har

været på 4,1 år for mænd og 4,9 år for kvinder. Det svarer til 1,2 måneder om året for mænd og 1,5 måneder om året for kvinder.

Fra omkring 1995 er væksten i middellevetiden steget igen. Den gennemsnitlige årlige vækst har i perioden 1995-2005 været ca. tre gange så høj som i den foregående periode fra 1950-1994.

Denne historiske udvikling betyder, at der er en betydelig usikkerhed med hensyn til middellevetidsudviklingen. I DREAMs fremskrivning fra 2006 antages, at de seneste 10 års udvikling er et forholdsvis permanent fænomen. Det skyldes, at tilsvarende højere stigninger i middellevetiden indtrådte omkring 1980 for en række af de øvrige vestlige lande, herunder de nordiske lande. I disse lande er den høje vækstrate fastholdt frem til i dag, og der er ikke tendens til, at denne skulle være aftagende.

Figur 2. Udviklingen i middellevetiden 1901-2080



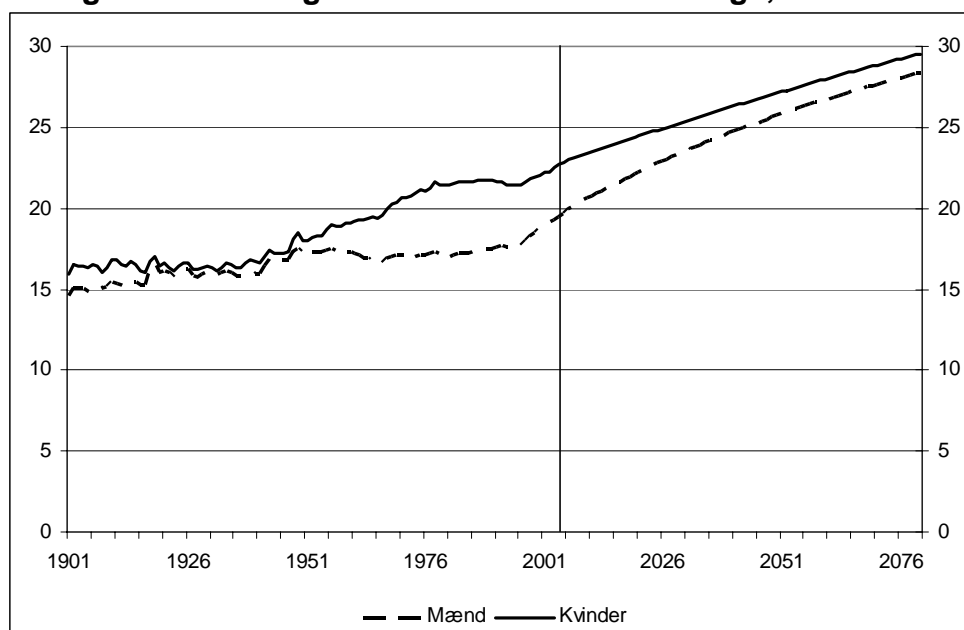
Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

Derfor er det valgt at basere fremskrivningen på en dataperiode, der betyder, at de seneste ti år får betydelig vægt. Fremskrivningen indebærer, at væksten i middellevetiden bliver lavere end i den seneste 10 års periode, men højere end væksten i perioden, der gik forud, jf. Figur 2.

I fremskrivningen forudsættes en gradvis stigning i levetiden til 89,0 år for kvinder og 87,4 år for mænd i 2080. Frem til 2100 stiger middellevetiden for mænd med 13,3 år og for kvinder med 9,8 år målt i forhold til 2005. Det er således stort set tale om en halvering af den absolutte vækst i forhold til det 20. århundrede. Sammenholdes dette med de refererede resultater fra Oeppen & Vaupel (2002), som peger på en konstant absolut vækst, kan det argumenteres, at der er tale om en ganske forsigtig fremskrivning af middellevetiden.

Fremskrivningen indebærer, at middellevetiden for mænd er vokset fra 75,5 år i 2005 til 78,1 år i 2015, mens den i samme periode er vokset fra 80,1 til 81,6 år for kvinder. I 2025 er middellevetiden 80,0 år for mænd og 83,0 år for kvinder. I 2050 er de tilsvarende tal 84,0 år og 86,0 år.

Figur 3. Udviklingen i restlevetiden for 60-årige, 1901-2080



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

Der er imidlertid en anderledes alderssammensætning i den reduktion i dødelighederne, der fører til væksten i middellevetiden. Det fremgår tydeligt, når man betragter udviklingen i restlevetiden for 60-årige. I det 20. århundrede voksede restlevetiden for 60-årige mænd med 4,7 år, mens væksten var på 6,4 år for kvinder. Fra 1995 til 2005 voksede restlevetiden med 2,0 år for mænd og 1,4 år for kvinder.¹ Der er således en klar tendens til, at stigninger i middellevetiden i stadig højere grad skyldes stigninger i restlevetiden for ældre. I fremskrivningen fås, at væksten i restlevetiden for 60-årige frem til 2100 er 10,0 år for mænd og 8,1 år for kvinder. Det er således en højere gennemsnitlig vækst end den observerede over hele det 20. århundrede, men samtidig en lavere gennemsnitlig vækst end den, der er observeret gennem de seneste ti år, jf. Figur 3.

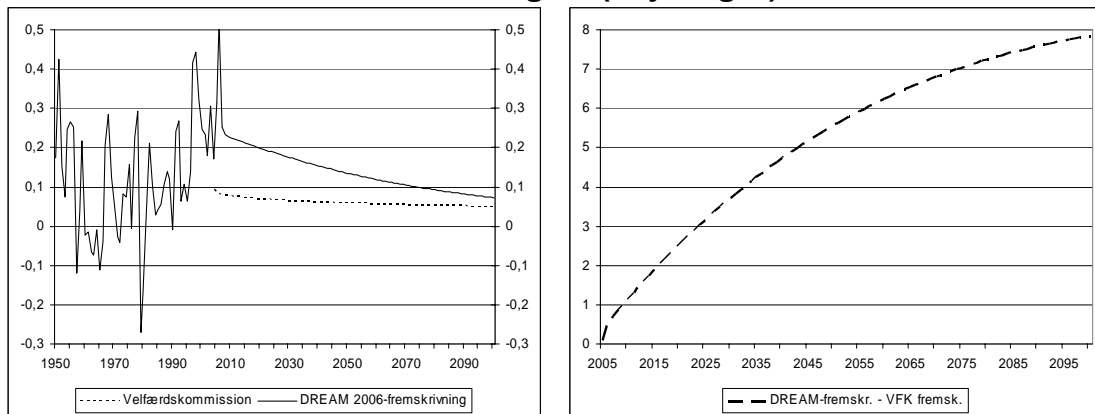
Fremskrivningen indebærer, at restlevetiden for en 60-årig mand i 2015 er 21,4 år, mens den er 23,9 år for kvinder. I 2025 er disse tal vokset til henholdsvis 22,8 og 24,8 år. Endelig er restlevetiden for en 60-årig i 2050 vokset til 25,7 år for mænd og 27,1 år for kvinder.

¹ Til sammenligning steg restlevetiden for 60-årige mænd også med 2,0 år i perioden 1923-1995, mens de seneste ti års vækst på 1,4 år for kvinder genfindes for perioden fra 1968-1995. Der er således en betydelig acceleration i restlevetiden for både mænd og kvinder.

2.3.1 Ændring i forhold til Velfærdskommissionens middellevetidsfremskrivning

Sammenlignet med Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning, jf. Velfærdskommissionen (2004)², er der tale om en meget betydelig opjustering i forventningen til stigningen i middellevetiden. Velfærdskommissionens fremskrivning er baseret på data for perioden 1900-2001. Med denne dataserie betyder den anvendte fremskrivningsmetode, at perioden fra 1950-1994, hvor væksten i middellevetiden var meget lav, tillægges en betydelig vægt. DREAMs 2006-fremskrivning er derimod baseret på en antagelse om, at der er et strukturelt brud i middellevetidsvæksten omkring 1994-95, og at der derfor ikke tillægges vægt til perioden før dette tidspunkt.

Figur 4. Væksten i middellevetiden for mænd (venstre figur) og differensen i middellevetid for mænd mellem DREAM 2006- og VFK-fremskrivningen (højre figur)



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

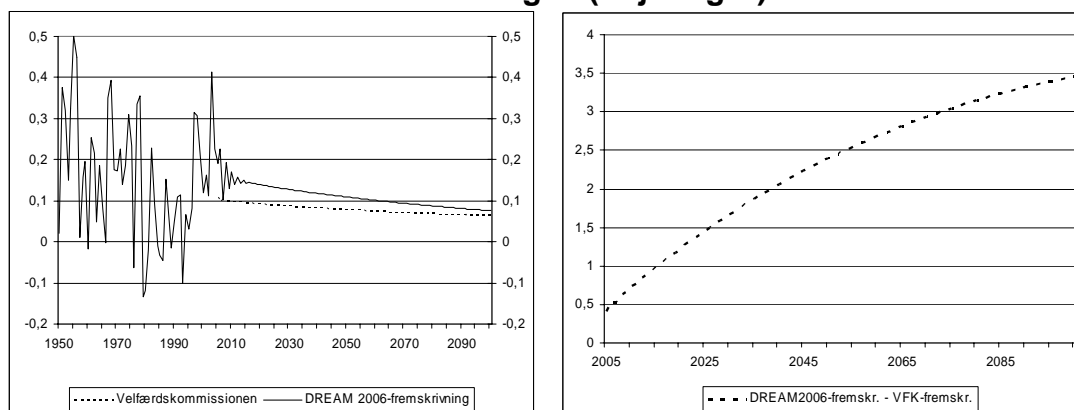
Forskellen i væksten i middellevetiden er størst for mænd. I 2006-fremskrivningen betyder den anvendte estimationsmetode, at væksten i middellevetiden gradvist reduceres gennem det 21. århundrede fra et niveau på omkring 0,25 år i starten til et niveau på 0,07 år imod slutningen af århundredet. Velfærdskommissionens fremskrivning indebærer et fald i væksten fra 0,08 år pr. år i starten af perioden til 0,05 år pr. år på langt sigt. Forskellene i de årlige vækstniveauer indebærer, at fremskrivningerne af middellevetiden over tid kommer til at afvige betragteligt. I 2025 er forskellen til Velfærdskommissionens fremskrivning på godt 3 år. I 2050 er den tilsvarende forskel på 5,6 år, jf. Figur 4.

Også for kvinder er DREAM 2006-fremskrivningens vækst i middellevetiden i de første år lavere end i den seneste historiske periode og ligger på ca. 1,8 måneder pr. år. Væksten reduceres gradvist gennem fremskrivningsperioden

² Levetidsudviklingen i DREAMs befolkningsfremskrivning fra 2004 er identisk med udviklingen i Velfærdskommissionens fremskrivning.

og ligger på 0,9 måned om året ved udgangen af århundredet. Ligesom for mændene er denne vækst højere end den forventede vækst i Velfærdskommissionens fremskrivning. I 2050 er middellevetiden for kvinder 86,0 år i DREAMs 2006-fremskrivning, mens den er 83,6 år ifølge Velfærdskommissionens fremskrivning. Det svarer til en forskel på 2,4 år over de 45 år, jf. Figur 5.

Figur 5. Væksten i middellevetiden for kvinder (venstre figur) og differensen i middellevetid for kvinder mellem DREAM 2006- og VFK-fremskrivningen (højre figur)



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

En meget stor del af forskellen i den forventede vækst i middellevetiden kan tilskrives en forventning om øget vækst i restlevetiden for 60-årige i DREAMs 2006-fremskrivning i forhold til Velfærdskommissionens fremskrivning. Det skyldes, at Velfærdskommissionens fremskrivning er baseret på udviklingen over hele det foregående århundrede, mens DREAMs 2006-fremskrivning er baseret på de seneste 15 år og derfor lægger mere vægt på den periode, hvor der for alvor er sket stigninger i restlevetiden for 60-årige. Frem til 2050 er restlevetiden for 60-årige mænd vokset med 6,0 år i DREAMs 2006-fremskrivning, mens Velfærdskommissionens fremskrivning i samme periode kun indebærer en stigning på 0,8 år fra det nuværende niveau. For kvinder er de tilsvarende tal en vækst på 4,3 og 2,5 år.

2.4 Vandringer

Befolkningsfremskrivningen opdeler den fremtidige befolkning efter oprindelse. Der anvendes 5 oprindelsestyper: Indvandrere og efterkommere fra henholdsvis mere og mindre udviklede lande samt personer af dansk oprindelse, jf. Boks 1 for definitionen af befolkningsgrupperne opdelt efter oprindelse. Årsagen til, at befolkningsfremskrivningen opdeles i disse kategorier, er, at der er betydelige afvigelser i både gennemsnitlig fertilitet og vandringer samt i gennemsnitlig arbejdsmarkedstilknøytning og indkomstniveau for personer af samme alder, men med forskellig oprindelse. Opdelingen af befolkningen efter oprindelse har derfor betydning både for den demografiske og den økonomiske udvikling.

Boks 1. Definition af befolkningsgrupper efter oprindelse

En person er af dansk oprindelse, hvis mindst én af forældrene både er dansk statsborger og født i Danmark.

Hvis personen ikke er af dansk oprindelse, er den pågældende indvandrer, hvis personen er født i udlandet og efterkommer, hvis personen er født i Danmark.

Bemærk, at der er tale om rene statistiske definitioner, som sikrer, at ingen person kan placeres i mere end én kategori, og at alle personer kan placeres i en kategori.³

Det er en konsekvens af definitionen, at personer af dansk oprindelse ikke selv behøver at være danske statsborgere eller at være født i Danmark.

Et barn af to indvandrere vil altid blive karakteriseret som efterkommer, hvis barnet er født i Danmark. Et barnebarn af de oprindelige indvandrere kan blive karakteriseret enten som efterkommer eller som af dansk oprindelse. Hvis barnebarnets forældre er en efterkommer (den oprindelige indvandrers barn) og en indvandrer, vil den pågældende blive karakteriseret som af dansk oprindelse, hvis den forælder, der er efterkommer, er dansk statsborger. Hvis forælderen ikke er dansk statsborger, bliver barnet karakteriseret som efterkommer.

Indvandrere og efterkommere opdeles i analysen efter oprindelseslande. Dette gøres, fordi forhold som indvandrernes kulturelle og uddannelsesmæssige baggrund har stor betydning for, hvordan de klarer sig i det danske samfund og dermed også for, hvordan de påvirker velfærdssamfundet. Der anvendes en forholdsvis grov opdeling, hvor indvandrernes oprindelseslande opdeles i to grupper, som skal afspejle, om kultur- og uddannelsesforskelle er større eller mindre. Til formålet anvendes FN's definition af mere henholdsvis mindre udviklede lande.⁴

Som følge af opdelingen består indvandring til Danmark af henholdsvis personer fra mere og mindre udviklede lande og personer som genindvandrer til Danmark. Den samlede bruttoindvandring til Danmark på 42.000 personer i 2005, mens udvandringen var på 35.000 personer.

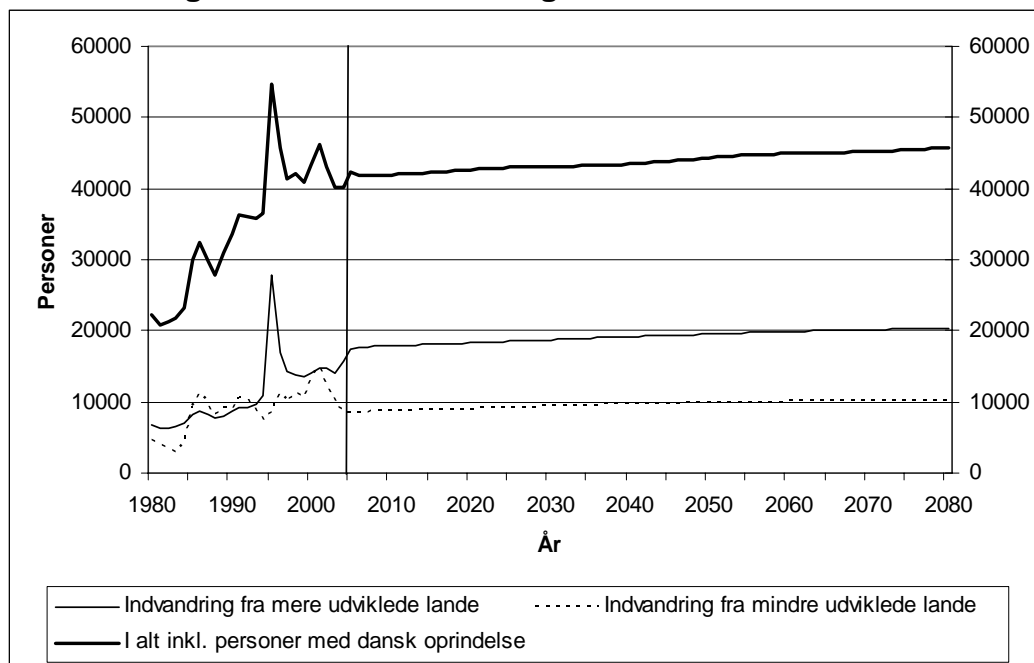
Både antallet af ind- og udvandrere pr. år er vokset siden afslutningen af 2. verdenskrig. I perioden fra 1945 til 1960 var der en tendens til, at den årlige udvandring var større end den årlige indvandring. Antallet af årlige indvandrere og udvandrere svinger i denne periode mellem 20.000 og 30.000, men med en systematisk tendens til, at udvandringen er højest. Fra 1960 til 1970'ernes begyndelse stiger både indvandring og udvandring til et niveau på mellem 30.000 og 40.000 personer pr. år, og nettoindvandringen er tæt på 0. I resten

³ I de tilfælde, hvor der ikke foreligger oplysninger om forældrene, og personen er født i udlandet, defineres personen som indvandrer. Hvis der ikke foreligger oplysninger om forældrene, og personen er dansk statsborger og født i Danmark, defineres personen som af dansk oprindelse, mens personen defineres som efterkommer, hvis personen er udenlandsk statsborger og født i Danmark.

⁴ Definitionen af landegrupperne findes på: <http://esa.un.org/unpp/definition.html>. En liste over mere og mindre udviklede lande findes i den indledende oversigt til denne rapport.

af 1970'erne er der en positiv nettoindvandring, som afbrydes i en kortere periode fra 1980 til 1983. Fra 1983 og frem har Danmark systematisk været et indvandringsland. Både den årlige ind- og udvandring er steget i perioden fra 1983 til 2000. Indvandringen er vokset fra knap 30.000 personer om året til omkring 50.000 personer om året i år 2000.⁵ Udvandringen er i samme periode vokset fra knap 30.000 personer til godt 40.000 personer.

Figur 6. Bruttoindvandring til Danmark 1980-2080

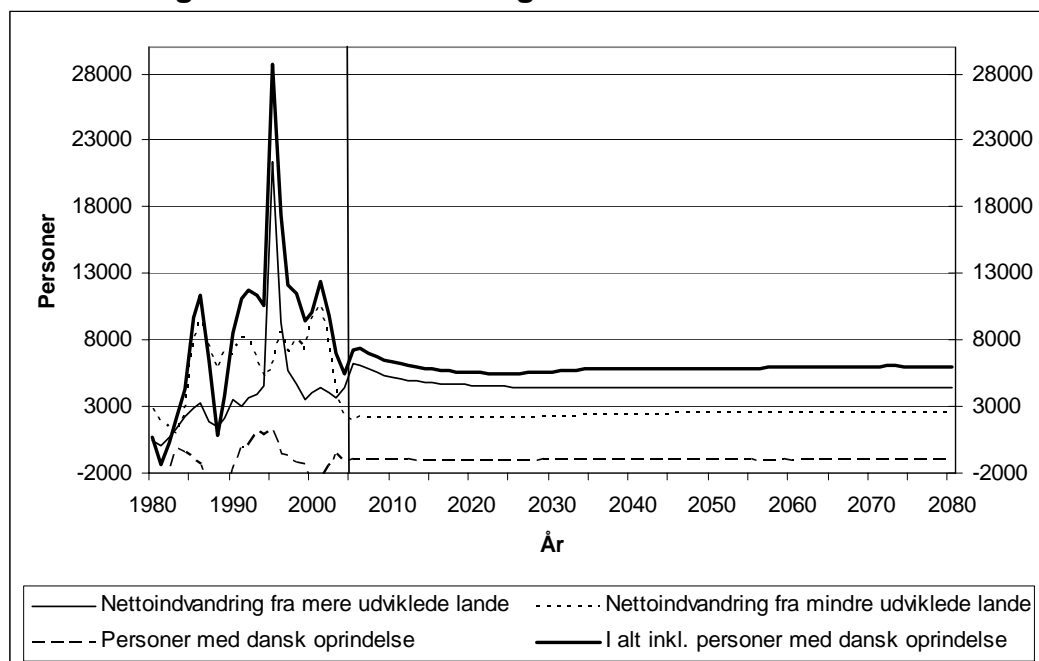


Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

I 2002 indførtes en ændring af indvandringspolitikken. Den umiddelbare virkning af ændringen var en lavere samlet indvandringen end i 2001. Efterfølgende har regelændringen betydet, at indvandringen fra mindre udviklede lande er faldet til et niveau på under 10.000 personer om året. I fremskrivningen antages, at dette niveau stort set fastholdes. Regelændringerne har imidlertid ikke haft varige effekter på indvandringen fra mere udviklede lande, som fortsat er stigende. I fremskrivningen regnes med en mere moderat stigning end den der er observeret historisk (også når der bortses fra flygtninge fra krigen i eks-Jugoslavien). Indvandringen fra mere udviklede lande vokser derfor til omkring 20.000 personer om året i fremskrivningsperioden. Endelig antages genindvandringen til Danmark også at være forholdsvis konstant, således at bruttoindvandringen i alt vokser fra de nuværende 42.000 til ca. 45.000 i 2080, jf. Figur 6.

⁵ Krigen i eks-Jugoslavien udløste en ekstraordinær stigning i indvandringen i 1995, hvor antallet af indvandrere var 63.000.

Figur 7. Nettoindvandringen til Danmark 1980-2080



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

Det antages, at der er en konstant aldersbetinget udvandringssandsynlighed for hver befolkningsgruppe opgjort efter oprindelse. Denne antagelse og de antagne indvandringsprofiler betyder, at nettoindvandringen er stort set konstant i fremskrivningsperioden. Nettoindvandring fra mindre udviklede lande er ca. 2.500 personer om året i hele fremskrivningsperioden, mens nettoindvandringen fra mere udviklede lande er ca. 4.500 personer om året i fremskrivningsperioden. Da der samtidig er nettoudvandring af personer af dansk oprindelse bliver den samlede nettoindvandring på ca. 6.000 personer årligt i hele fremskrivningsperioden, jf. Figur 7.

Det er vanskeligt at skønne over udviklingen i den fremtidige ud- og indvandring, fordi den ikke kun afhænger af de danske regler for indvandring, men også af udenlandske indvandringsregler og af forekomsten af krigs- og katastrofesituationer. Som udgangspunkt er det valgt at fastholde det nuværende ind- og udvandringsmønster. Dermed forventes også i fremtiden et lavt nettoindvandningsniveau. Det er vurderingen, at denne antagelse har tendens til at undervurdere vandringsomfanget i fremtiden, fordi globaliseringen må forventes at trække i retning af, at den historiske tendens til et stigende vandringsomfang vil fortsætte. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere globaliseringens betydning for nettoindvandringen og for sammensætningen af indvandringen.

2.4.1 Sammenligning med Velfærdskommissionens fremskrivning

Bruttoindvandringen fra mindre udviklede lande antages i Velfærdskommissionens fremskrivning at vokse gradvist fra 9.000 til 11.000 personer om året. I DREAM 2006-fremskrivningen er stigningen reduceret således, at bruttoindvandringen i slutningen af fremskrivningsperioden er på omkring 10.000 personer om året.

Derimod er bruttoindvandringen fra mere udviklede lande forøget fra et niveau på omkring 15.000 personer om året i Velfærdskommissionens fremskrivning til et niveau på 18 – 20.000 personer om året i DREAM 2006-fremskrivningen.

Den samlede stigning i bruttoindvandringen fra de to landegrupper leder imidlertid ikke til en stigning i den samlede nettoindvandring på grund af en samtidig stigning de aldersbetingede udvandringssandsynligheder. Nettoindvandringen er således stort set den samme frem til omkring 2040, hvorefter Velfærdskommissionens fremskrivning indebærer en gradvis stigning, således at nettoindvandringen bliver 7.000 personer om året, mens DREAM 2006-fremskrivning fastholder en nettoindvandring på omkring 6.000 personer i hele fremskrivningsperioden.

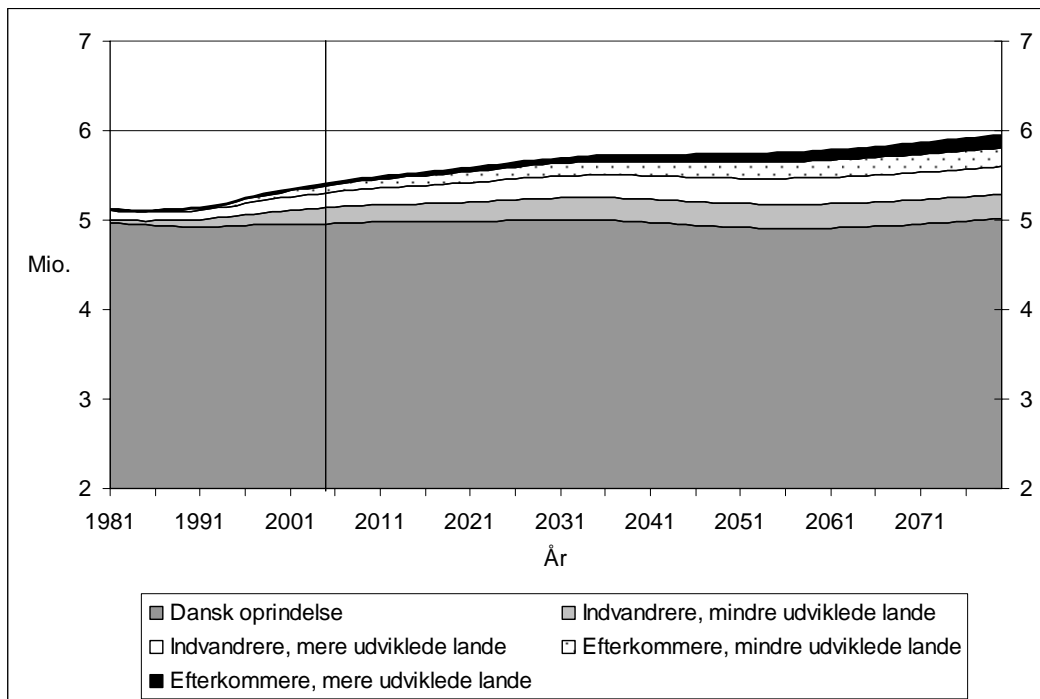
2.5 Den fremtidige udvikling i befolknings sammensætningen

Danmarks befolkning er vokset fra 2,4 mio. personer i 1901 til 5,4 mio. ved indgangen til 2005. Der har været positiv befolkningsvækst i alle årene bortset fra en kortere periode i begyndelsen af 1980'erne.

DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning giver som resultat, at tendensen til befolkningsvækst fortsætter – om end med formindsket styrke – gennem det 21. århundrede. Ved udgangen af århundredet forventes befolkningen at blive på 6,1 mio. mennesker. Der forventes en vækst i befolkningen frem til 2040, hvor folketallet er nået op på 5,7 mio. mennesker. I perioden fra 2040 til 2055 fastholdes denne befolkningsstørrelse, mens der efter 2055 er en fortsat vækst i befolkningen, jf. Figur 8.

Som nævnt har andelen af indvandrere og efterkommere og disses fordeling på oprindelseslande betydning for den økonomiske aktivitet og for de offentlige finanser, fordi den gennemsnitlige erhvervsdeltagelse for særligt indvandrere fra mindre udviklede lande er lavere end for de øvrige befolkningsgrupper. En stigende andel af befolkningen i denne gruppe vil derfor give anledning til en tendens til lavere vækst i arbejdsstyrken og en tendens til, at offentlige netto-udgifter vokser. Derfor er der to sammensætningseffekter i den fremtidige befolkningsudvikling, som har betydning for væksten i arbejdsstyrken og for de offentlige finanser. Det ene er forholdet mellem antallet af indvandrere og efterkommere på den ene side og personer af dansk oprindelse på den anden, mens den anden sammensætningseffekt hidrører fra forholdet mellem personer uden for den erhvervsaktive alder og personer i den erhvervsaktive alder.

Figur 8. Udviklingen i den samlede befolkning fordelt efter oprindelse, 1981-2080



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

2.5.1 Fordelingen efter oprindelsesland

Herboende indvandrere og efterkommere udgjorde i 2005 i alt 8,3 pct. af den samlede befolkning. Denne andel vokser gradvist frem til 2080, hvor andelen stabiliseres omkring 15,7 pct., hvis den nuværende nettoindvandring fastholdes i fremtiden. Væksten i indvandrere og efterkommeres andel af befolkningen er aftagende over tid således, at andelen i 2020 er vokset til 10,8 pct. og i 2040 til 13,2 pct.

Betragtes alene indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande udgjorde disse befolkningsgrupper 4,8 pct. af befolkningen i 2005. Disse befolkningsgruppers andel af den samlede befolkning er voksende frem til omkring 2070, hvor de til sammen udgør omkring 8,0 pct. af befolkningen. Herefter er andelen svagt aftagende.

2.5.2 Aldersfordelingen

Gennem de sidste hundrede år er der hele tiden blevet flere personer i den erhvervsaktive alder, som vi her definerer som personer mellem 15 og 64 år.⁶ Ved indgangen til 1900-tallet var der således knap 1½ mio. personer i den er-

⁶ Anvendelsen af en fast aldersgrænse for den erhvervsaktive alder er næppe rimelig over så lang en periode, hvor middellevetiden (jf. nedenfor) er vokset betydeligt. Tallene skal derfor kun tages som en indikator for udviklingen.

hvervsaktive alder, mens der i 2000 var godt 3½ mio. personer. Dermed er der i dag over dobbelt så mange forsørgere som for hundrede år siden.

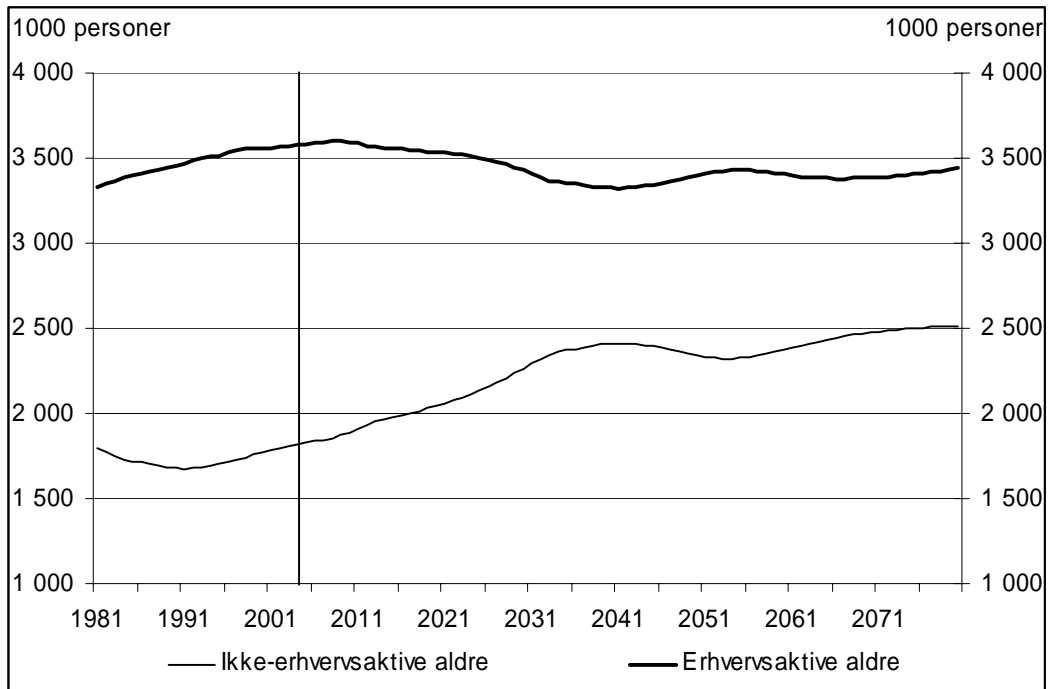
Der forventes en mindre gunstig udvikling i antallet af forsørgere i de kommende årtier, idet antallet af personer i den erhvervsaktive alder forventes at falde fra 2009. Fra et højdepunkt omkring 3,6 mio. personer i den erhvervsaktive alder i dette år, forventes antallet at falde støt til ca. 3,3 mio. personer i 2040. Der forventes altså en reduktion i antallet af personer i den erhvervsaktive alder på 300.000 på en periode på omkring 30 år. I det omfang den erhvervsaktive alder udvides i perioden – bl.a. som følge af den gennemførte velfærdsreform fra juni 2006, der medfører en forøgelse af pensionsalderen, fordi levetiden stiger – kan faldet i antal personer i den erhvervsaktive alder blive mindre.

I perioden efter 2040 er antallet af personer i den erhvervsaktive alder stigende og når i 2080 op på mere end 3,4 mio. personer. Denne stigning er dog kun netop stor nok til at fastholde de 15-64-åriges andel af befolkningen på 58 pct. Til sammenligning udgør de 15-64-årige 66 pct. af befolkningen i 2005.

Samtidig er der i løbet af det seneste århundrede sket en stigning i antallet af børn og ældre, dvs. antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder. Omkring 1900 var der således omkring 1 mio. børn og ældre, hvilket er steget til ca. 1,8 mio. i 2005. Der er altså blevet flere personer i de aldersgrupper, som typisk skal forsørges. Denne udvikling ventes at fortsætte i de kommende år, så der er godt 2,4 mio. børn og ældre i 2040. Herefter forventes et midlertidigt fald i antallet af personer i disse aldersgrupper, men allerede omkring 2050-55 stiger antallet af personer igen. I år 2080 er antallet af børn og ældre vokset til 2,5 mio. personer, jf. Figur 9.

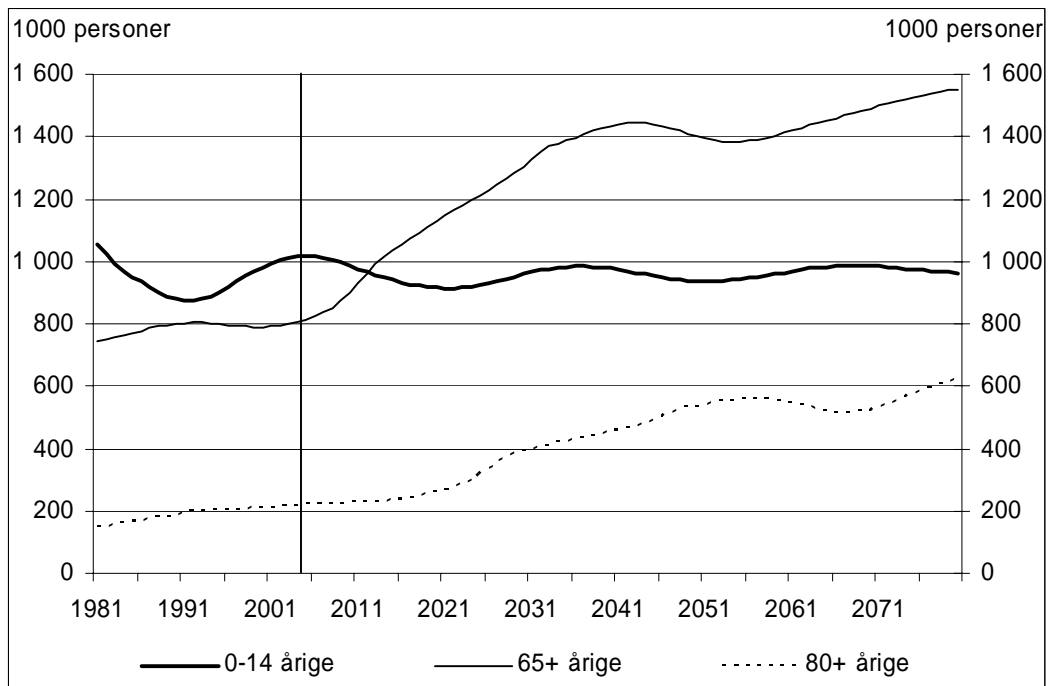
Hovedårsagen til, at antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder er steget, er, at der er blevet langt flere ældre, mens antallet af børn – med undtagelse af en kortere periode fra 1940 – ikke er steget. Således er antallet af personer over 64 år steget fra knap 200.000 i 1900 til 810.000 i dag. Denne udvikling ventes at fortsætte i de kommende år, således at antallet af ældre topper omkring 2044 med 1,44 mio. personer. Det vil sige, at der om knap 40 år skønnes at være ca. 600.000 flere ældre end i dag. I perioden fra 2045 til 2055 falder antallet af ældre lidt, hvorefter det igen er stigende. I år 2080 er antallet af ældre på over 64 år vokset til 1,55 mio. personer.

Figur 9. Antal personer henholdsvis i og uden for den erhvervsaktive alder, 1981-2080



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

Figur 10. Antal personer under 15 år og over henholdsvis 65 år og 80 år, 1981-2080



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

Udviklingen betyder, at mens personer over 64 år i 2005 udgør 15,0 pct. af befolkningen, vil andelen vokse til 25,2 pct. i 2042, hvor den topper midlertidigt. I 2080 udgør personer over 64 år 26,0 pct. af befolkningen.

Antallet af børn op til 15 år ventes at være nogenlunde uændret i fremskrivningsperioden. Frem mod 2020 falder antallet fra omkring 1,0 mio. i dag til 910.000, men herefter vil der være en gradvis stigning tilbage mod ca. 1,0 mio. personer igennem århundredet.

Der forventes en relativt større stigning i antallet af ældste ældre end i ældregruppen som helhed. Således skønnes antallet af personer på 80 år og derover at blive fordoblet fra omkring 220.000 til knap 450.000 personer i løbet af de kommende 35 år. Væksten i antallet af personer på 80 år og derover fortsætter med at vokse og udgør i 2080 625.000 personer. Denne stigning er relevant, fordi de offentlige serviceudgifter pr. person er større for denne gruppe end for andre aldersgrupper, jf. Figur 10.

I forhold til den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet er udviklingen i forholdet mellem de forskellige aldersgrupper i befolkningen af afgørende betydning. Størrelsesforholdet mellem forskellige aldersgrupper i befolkningen måles ofte ved udviklingen i den demografiske forsørgerkvote, der sætter antallet af børn og ældre i forhold til antallet af personer i den erhvervsaktive alder. Målet kan betragtes som et groft mål for antallet af personer, som skal forsørges, delt med antallet af potentielle forsørgere. Den kraftige stigning over de sidste hundrede år i antallet af personer i den erhvervsaktive alder har betydet et fald i den demografiske forsørgerkvote.

Den demografiske forsørgerkvote defineres som summen af antallet af personer i alderen 0-14 år og antallet af personer, der er 65 år eller derover, divideret med antallet af personer i alderen 15-64 år.

Målt ved dette begreb skulle 3 erhvervsaktive for hundrede år siden forsørge lidt mindre end 2 personer, mens 2 personer i dag kun skal forsørge 1 person uden for den erhvervsaktive alder. Fremover forventes der at blive færre i den erhvervsaktive alder og flere uden for den erhvervsaktive alder. Det betyder, at der omkring 2040 forventes at være 4 erhvervsaktive til at forsørge lidt mindre end 3 personer, der ikke er i den erhvervsaktive alder. Fra 2040 ligger dette tal nogenlunde fast frem til 2080.

Sammensætningen af personerne uden for den erhvervsaktive alder er dog markant anderledes end ved det 20. århundredes begyndelse. Dette ses ved at opdele den demografiske forsørgerkvote i henholdsvis en demografisk børnekvote og en demografisk ældrekvote.

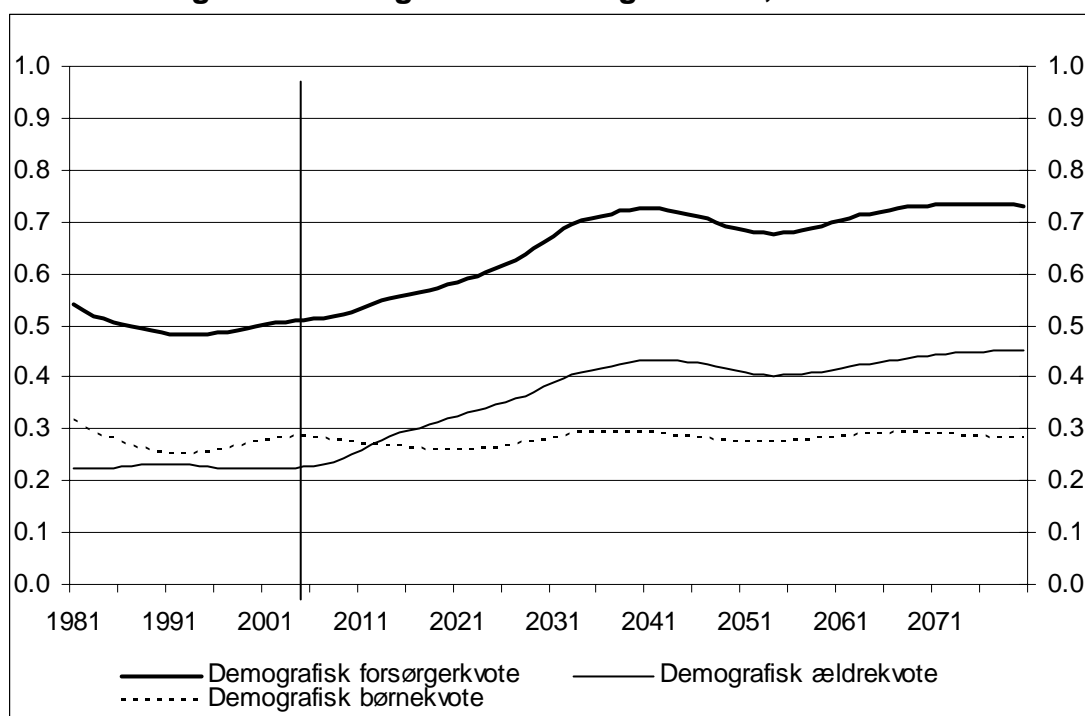
Den demografiske børnekvote er defineret som antallet af personer i alderen 0 – 14 år divideret med antallet af personer i alderen 15 – 64 år.

Den demografiske ældrekvote er defineret som antallet af personer på 65 år og derover divideret med antallet af personer i alderen 15 – 64 år.

I løbet af det 20. århundrede har antallet af børn ligget nogenlunde konstant, mens der er blevet flere i den erhvervsaktive alder. Således var der i 1900 omkring 0,57 barn pr. forsørger, hvilket i dag er faldet til godt og vel det halve. I fremskrivningen fastholdes dette niveau, således at børnekvoten stabiliseres på omkring 0,28 pr. person i den erhvervsaktive alder, jf. Figur 11.

Omvendt er antallet af ældre gennem det 20. århundrede vokset betydeligt mere end antallet af personer i den erhvervsaktive alder. I begyndelsen af århundredet var der 0,1 ældre pr. person i alderen fra 15 – 64 år. I 2005 er der mere end dobbelt så mange ældre pr. erhvervsaktiv, nemlig 0,23. Frem til 2042 forventes den demografiske ældrekvote stort set at blive fordoblet i forhold til 2005, idet den forventes at nå et niveau på 0,43. Efter et midlertidigt fald i ældrekvoten stiger denne igen i århundredets sidste halvdel og nærmer sig 0,5 ved udgangen af århundredet.

Figur 11. Demografiske forsørgerkvoter, 1981-2080



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning

Ændringen i sammensætningen af den demografiske forsørgerkvote – fra hovedsageligt at dække over forsørgelse af børn i starten af det 20. århundrede til i dag at repræsentere en stor set lige fordeling af børn og ældre og i fremtiden til hovedsageligt at være en forsørgelse af ældre – har betydning for de offentlige finanser. Det skyldes, at de offentlige udgifter til en person på 65 år eller derover – med den nuværende udgiftssammensætning – er højere end udgifterne til et barn.

2.5.3 Sammenligning med Velfærdskommissionens fremskrivning

Sammenlignet med Velfærdskommissionens fremskrivning indebærer DREAM 2006-befolkningsfremskrivningen en lavere stigning i andelen af indvandrere og efterkommere i befolkningen og en væsentlig større stigning i andelen af ældre og børn i befolkningen.

Det er kombinationen af en ændret sammensætning af indvandringen på oprindelseslande og antagelsen om lavere fertilitet for særligt indvandrerkvinder fra mindre udviklede lande, der er de to hovedårsager til, at indvandrere og efterkommeres andel af befolkningen er lavere i DREAMs 2006-fremskrivning end i Velfærdskommissionens. I samme retning trækker dog også både den forøgede levetid og den forøgede fertilitet for personer af dansk oprindelse, idet begge de sidstnævnte effekter trækker størrelsen af den samlede befolkning op.

Indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande vokser i Velfærdskommissionens fremskrivning fra 5 pct. af befolkningen i 2005 til 18 pct. i 2080. I DREAMs 2006-fremskrivningen vokser gruppen til 8 pct. i 2080. Gruppen af indvandrere og efterkommere fra mere udviklede lande vokser derimod mere i DREAMs 2006-fremskrivning end i Velfærdskommissionens; fra 3 pct. i 2005 til 8 pct. i 2080 i førstnævnte og 6 pct. i sidstnævnte. Samlet er der således tale om en stigning i antallet af indvandrere og efterkommere fra de nuværende 8 pct. af befolkningen til 16 pct. i 2080 i DREAMs 2006-fremskrivning, mens det tilsvarende tal var 24 pct. i Velfærdskommissionens fremskrivning.

Isoleret betyder den lavere forventede stigning i andelen af indvandrere og efterkommere, at der forventes en reduktion i det forventede fald i erhvervsdeltagelsen for personer i den erhvervsaktive alder og tilsvarende, at der af denne årsag bliver en lavere stigning i nettoudgifterne for den offentlige sektor.

Effekten af ændringen i befolkningens sammensætning efter oprindelse er dog begrænset i forhold til den forøgede andel af ældre i DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning i forhold til Velfærdskommissionens.

Den demografiske forsørgerkvote stiger fra 0,51 i 2005 til 0,73 i 2040 i DREAMs 2006-fremskrivning, og til 0,65 i Velfærdskommissionens fremskrivning. Den ekstra stigning skyldes, at såvel den demografiske ældrekvote som den demografiske børnekvote vokser mere i DREAMs 2006-fremskrivning. Ældrekvoten stiger fra 0,23 i 2005 til 0,43 i 2040 i denne fremskrivning og til 0,38 i Velfærdskommissionens. Tallene for børnekvoten er en stigning fra 0,28 i 2005 til 0,29 i 2040 ifølge DREAM 2006-fremskrivning, mens der i Velfærdskommissionens fremskrivning er tale om et fald til 0,27.

Udgangspunktet for den langsigtede analyse er således en befolkningsudvikling, der indebærer en væsentligt forøget tendens til aldring af befolkningen og samtidig en tendens til en reduceret ændring i sammensætningen af befolkningen efter oprindelse.

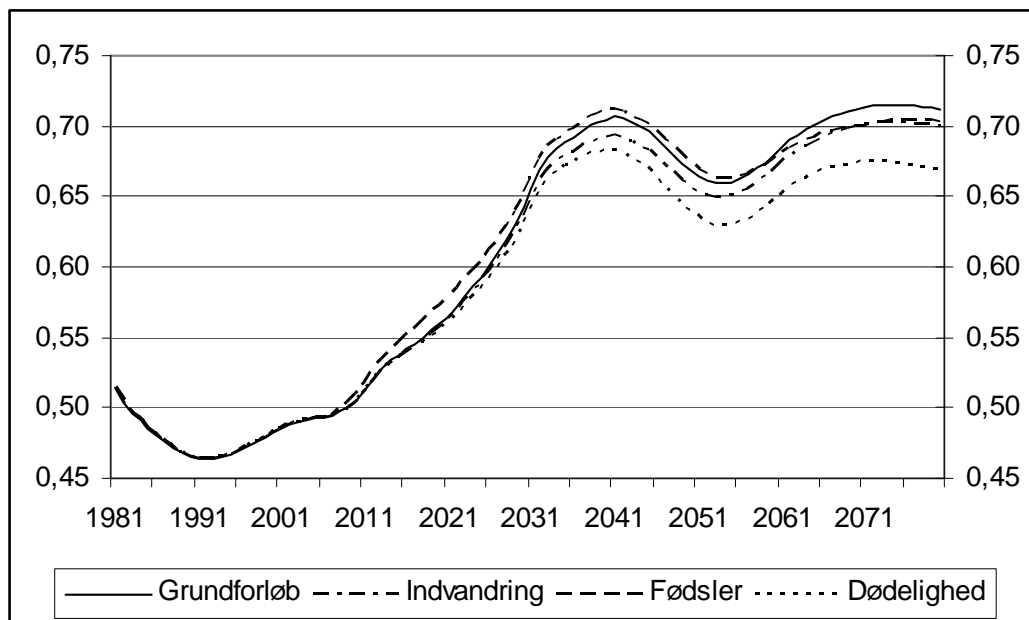
2.6 Følsomhedsanalyse af befolkningsudviklingen

Følsomheden i befolkningsudviklingen er undersøgt ved hjælp af en række alternative antagelser vedrørende fødsler, indvandring og dødelighed.

For fødsler er det som alternativ antaget, at den samlede fertilitet ligger på et niveau, som permanent er 0,01 højere end i fremskrivningen i hele den betragtede periode. Det betyder, at der i de første år hvert år fødes ca. 3.500 børn ekstra. I 2040 fødes 5.800 flere børn, og i 2080 er stigningen på 9.700 børn ekstra. Befolkningen er i 2020 vokset med 45.800, mens tilvæksten er på 126.700 i 2040 og 421.600 i 2080.

Selvom den samlede befolkning således er vokset ca. 7 pct. har det ikke stor betydning for udviklingen i den demografiske forsørgerkvote. Frem til 2057 ligger den demografiske forsørgerkvote lidt over niveauet i grundforløbet, men på intet tidspunkt er forøgelsen større end 0,01 point pr. år. Efter 2057 ligger forsørgerkvoten under grundforløbet; også i denne periode er den maksimale forskel på 0,01 point pr. år. De små forskelle skyldes naturligvis, at de ekstra fødsler i starten fører til en stigende forsørgerkvote, men efterhånden vil det stigende fødselstal føre til både flere børn og flere personer i den erhvervsaktive alder, og efter endnu en række år vil også antallet af tilbagetrukne fra arbejdsmarkedet begynde at stige. Forsørgerkvoten påvirkes kun i mindre omfang, fordi der således over tid kommer en tilvækst i såvel tæller som nævner, jf. Figur 12.

Figur 12. Den demografiske forsørgerbrøk i hovedforløbet og under alternative antagelser, 1981-2080



Kilde: Egne beregninger med DREAMs befolkningsfremskrivningsmodel

I tilfældet med en forøget indvandring fra mindre udviklede lande på 5.000 personer om året fra 2006 vil det betyde, at befolkningen i 2020 er vokset med 69.100 personer i forhold til grundforløbet. I 2040 er tilvæksten på 164.300, mens den er 324.800 i 2080. Sammenlignet med følsomheden med

hensyn til øget fertilitet har indvandring en lidt større effekt på folketallet i starten af perioden, men en lidt mindre effekt på langt sigt, hvilket primært skyldes, at udvandringssandsynligheden er større for indvandrere fra mindre udviklede lande end for personer af dansk oprindelse. Selvom den årlige ændring, der indføres i følsomhedsberegningen, er større i indvandringstilfældet, bliver befolkningspåvirkningen derfor på godt 5 pct. i 2080 eller knap 2 pct. lavere end ved stigningen i fertiliteten.

Den demografiske forsørgerkvote reduceres i alle år ved denne ændring, fordi aldersfordelingen af indvandrere fra mindre udviklede lande indebærer, at flertallet af de ekstra årlige indvandrere er i den erhvervsaktive alder. Som ved ændringen i fertiliteten er der tale om en begrænset effekt på maksimalt 0,01 i alle år i perioden, jf. Figur 12.

Betydningen af udvandringssandsynligheden kan yderligere illustreres ved at sammenligne ovenstående effekter med en tilsvarende merindvandring på 5.000 personer om året fra mere udviklede lande. I dette tilfælde er tilvæksten i befolkningen på 43.100 i 2020 målt i forhold til grundforløbet. I 2040 er tilvæksten vokset til 90.300 og i 2080 til 197.700 personer. Det sidste svarer til en tilvækst på godt 3 pct. af befolkningen eller 2 pct.point mindre end i tilfældet med den samme merindvandring fra mindre udviklede lande. Også i dette tilfælde reduceres den demografiske forsørgerkvote, men effekten er endnu mindre end ved de to øvrige alternativer.

Endelig er følsomheden i befolkningsudviklingen undersøgt ved at basere fremskrivningen af dødelighederne på en estimation med en dataperiode fra 1965-2005 i stedet for perioden 1990-2005. Herved ses bort fra det strukturelle brud i dødelighederne, der er observeret i starten af 1990'erne, og væksten i den forventede levetid bliver derved mindre for alle aldersgrupper, men især for ældre. Med denne estimation bliver den årlige tilvækst i middellevetiden for mænd på 0,13 år pr. år i de første år (mod 0,25 år pr. år i fremskrivningen) med en gradvis reduktion til et langsigtet niveau på 0,06 år pr. år (0,07 i fremskrivningen). For kvinder bliver forskellen mindre, men tendensen den samme, jf. Hansen & Pedersen (2006) for en nærmere præsentation af resultaterne af denne befolkningsfremskrivning.

Følsomhedsberegningens antagelse om langsommere vækst i middellevetiden og specielt i restlevetiden for ældre betyder, at der kommer et større antal døde pr. år. I 2006 bliver der med denne antagelse 600 ekstra døde, mens tallet i 2020 er vokset til 3.700 flere døde pr. år end i grundforløbet. Forskellen i antal døde i forhold til grundforløbet topper omkring 2025 med godt 4.000 personer, hvorefter antallet reduceres, og i 2040 er tallet tilbage på 3.700 ekstra døde, mens merdødeligheden er reduceret til 1.500 i 2080. Befolkningen er reduceret med 30.500 i forhold til grundforløbet i 2020, med 110.000 i 2040 og med 199.000 i 2080. Ændringen i befolkningen er således sammenlignelig med en situation, hvor indvandringen fra mere udviklede lande reduceres med 5.000 om året. Der er dog en betydeligt kraftigere effekt på den demografiske forsørgerkvote, som gradvist reduceres mere og mere i forhold til grundforløbet. I 2080 er reduktionen på 0,05, jf. Figur 12.

Selvom effekten på den samlede befolkning i 2080 kun er ca. halvdelen af effekten af en permanent forøgelse i fertiliteten, har den lavere vækst i middellevetiden således en væsentligt stærkere effekt på den demografiske forsørgerkvote. Det skyldes, at det lavere fald i dødelighederne, som ligger til grund for ændringen, især betyder, at der dør flere personer over 65 år, mens der kun er begrænsede effekter på dødeligheden for yngre personer. Den forøgede dødelighed betyder således, at det hovedsageligt er tælleren i den demografiske forsørgerbrøk, der påvirkes, mens det i alle de øvrige alternativer er såvel tæller som nævner, der påvirkes.

Konklusionen er, at udviklingen i den demografiske forsørgerkvote er robust overfor ændringer i fødsler og indvandring, men at ændringer i den forventede levetid har betydelig effekt på den demografiske forsørgerkvote, og at usikkerheden med hensyn til udviklingen i denne derfor først og fremmest knytter sig til levetidsudviklingen. Fremtidige stigninger i middellevetiden påvirker forholdet mellem aldersgrupperne i befolkningen direkte og får dermed alt andet lige stor effekt på velfærdssamfundets implicitte sociale kontrakt.

Kapitel 3 Arbejdsstyrke og overførselsindkomstmodtagere

3.1 Indledning

Med udgangspunkt i befolkningens alderssammensætning og sammensætningen efter oprindelse fremskrives udviklingen i antallet af personer i arbejdsstyrken og fordelingen af antallet af personer uden for arbejdsstyrken på typer af offentlige overførselsindkomster. Fremskrivningen baseres på en antagelse om, at de nuværende velfærdsordninger fastholdes, og at de enkelte ordningers ydelser pr. person reguleres med lønudviklingen, således at der som udgangspunkt er en uændret indkomstfordeling mellem beskæftigede og overførselsindkomstmodtagere. Dette grundlag betyder, at der i fremskrivningsperioden er den samme grundlæggende incitamentsstruktur, og at en person med en given alder, et givet køn og en given oprindelse vil have tendens til at vælge samme arbejdsmarkedstilknytning i fremtiden som i dag.

I det følgende beskrives de anvendte antagelser og den resulterende udvikling i antallet af personer i arbejdsstyrken og i de enkelte typer af indkomststøttede overførselsindkomstordninger.

3.2 Arbejdsstyrkeudviklingen

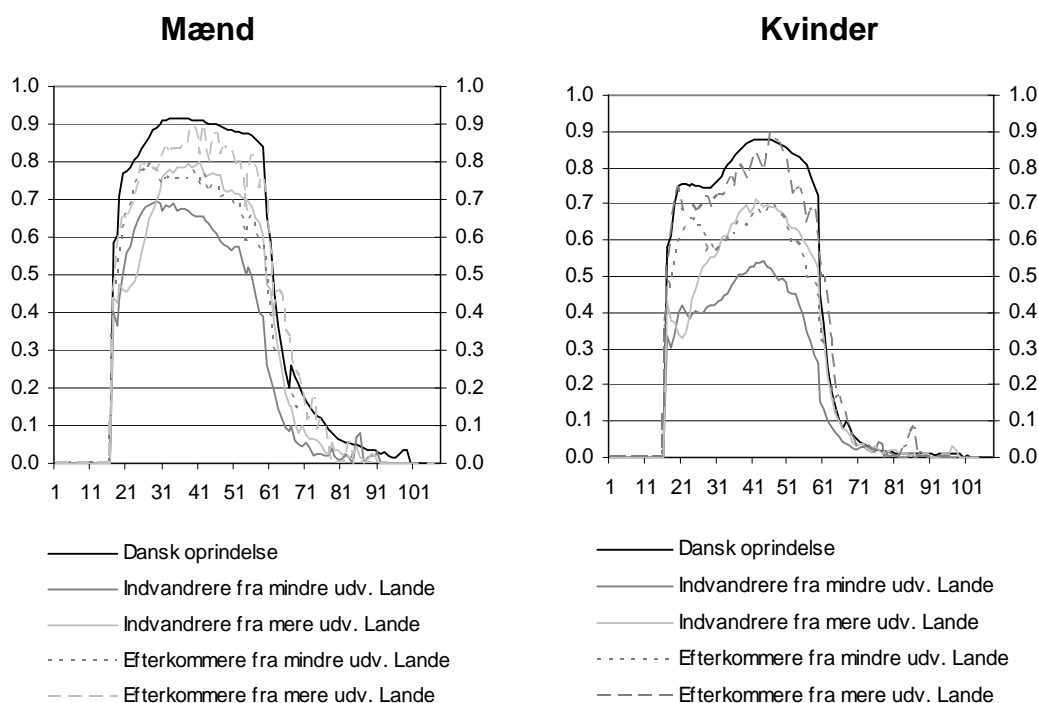
For at kunne beskrive den fremtidige opdeling af befolkningen i henholdsvis personer i og uden for arbejdsstyrken tages der udgangspunkt i fordelingen i år 2004.⁷ I dette år findes erhvervsdeltagelsen for hver aldersgruppe, begge køn og de 5 oprindelseskategorier. Det antages, at disse frekvenser fastholdes i fremtiden. Det betyder, at udviklingen i befolkningens alderssammensætning og sammensætning på de 5 befolkningsgrupper efter oprindelse bliver afgørende for udviklingen i arbejdsstyrken.

For efterkommere fra mindre udviklede lande er den fremtidige erhvervsfrekvens særligt usikker, fordi der kun er et meget begrænset antal personer på 30 år eller derover på nuværende tidspunkt. Det er derfor nødvendigt at fastlægge de fremtidige aldersbetingede erhvervsfrekvenser for denne aldersgruppe uden at have et udgangspunkt i de nuværende frekvenser. En række nyere undersøgelser peger på, at efterkommere fra mindre udviklede lande klarer sig relativt dårligt i uddannelsessystemet og således må forvente at få et lavere gennemsnitligt uddannelsesniveau end den resterende del af befolkningen, som er opvokset her i landet. Det trækker isoleret set i retning af en forventning om forholdsvis lave erhvervsfrekvenser. Der søges at tage højde for dette ved at tage udgangspunkt i erhvervsfrekvenserne for indvan-

⁷ Der anvendes medio-tal som fremkommer som det simple gennemsnit af to på hinanden følgende primo-opgørelser fra RAS-statistikken. 2004 er således gennemsnittet af RAS primo 2004 og RAS primo 2005.

drere fra mindre udviklede lande (som ligeledes har et uddannelsesniveau under gennemsnittet) og tillægge en stigning, der svarer til den relative forskel i erhvervsfrekvensen mellem efterkommere og indvandrere fra mere udviklede lande. Erhvervsfrekvenserne for efterkommere fra mindre udviklede lande over 30 år fremkommer som gennemsnittet af de ved ovenstående metode fremkomne frekvenser og erhvervsfrekvensen for efterkommere fra mere udviklede lande. For mænd betyder antagelsen, at erhvervsfrekvensen for 40-årige efterkommere ligger på 0,78, mens den er 0,67 for indvandrere fra mindre udviklede lande og 0,91 for mænd af dansk oprindelse. For kvinder betyder antagelsen, at 40-årige efterkommere fra mindre udviklede lande har en erhvervsfrekvens på 0,66, mod 0,53 for indvandrerkvinder fra mindre udviklede lande og 0,87 for kvinder af dansk oprindelse, jf. Figur 13.

Figur 13. Aldersbetingede erhvervsfrekvenser for forskellige befolkningsgrupper, 2004



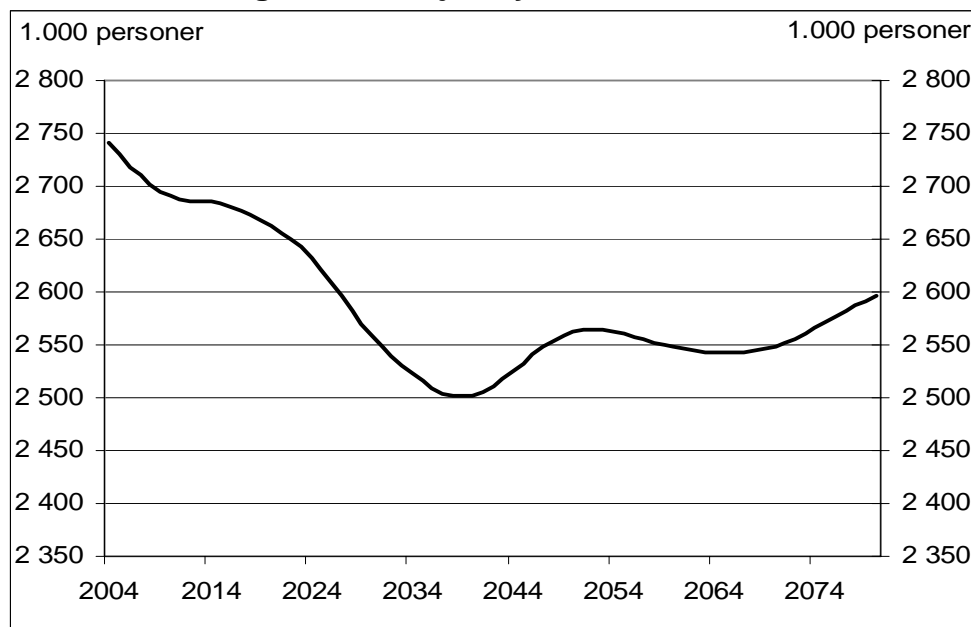
Kilde: DREAMs befolkningsregnskab 2004

Med disse antagelser falder arbejdsstyrken fra et niveau på 2,74 mio. i 2004 til 2,50 mio. i 2040, svarende til et fald på 0,24 mio. personer, eller 8,8 pct. af arbejdsstyrken i 2004. Over de næste 40 år fra 2040 til 2080 stiger arbejdsstyrken med knap 0,1 mio., således at arbejdsstyrken i 2080 er 5,1 pct. lavere end i 2004.

Dette fald i arbejdsstyrken skal sammenholdes med faldet i antallet af personer i alderen 17-64 år, som er på 7,5 pct. frem til 2040 og 4,2 pct. frem til 2080. Det relative fald i arbejdsstyrken er således lidt større end det relative fald i antallet af personer i den erhvervsaktive alder, hvilket skyldes, at arbejdsstyrkeudviklingen også er påvirket af, at indvandrere og efterkommeres

andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder er voksende i perioden, og at disse befolkningsgrupper har en lavere gennemsnitlig erhvervsdeltagelse end befolkningsgruppen af dansk oprindelse, jf. Figur 14.

Figur 14. Arbejdsstyrken 2004-2080



Kilde: Fremskrivning på baggrund af DREAMs befolkningsregnskab, 2004

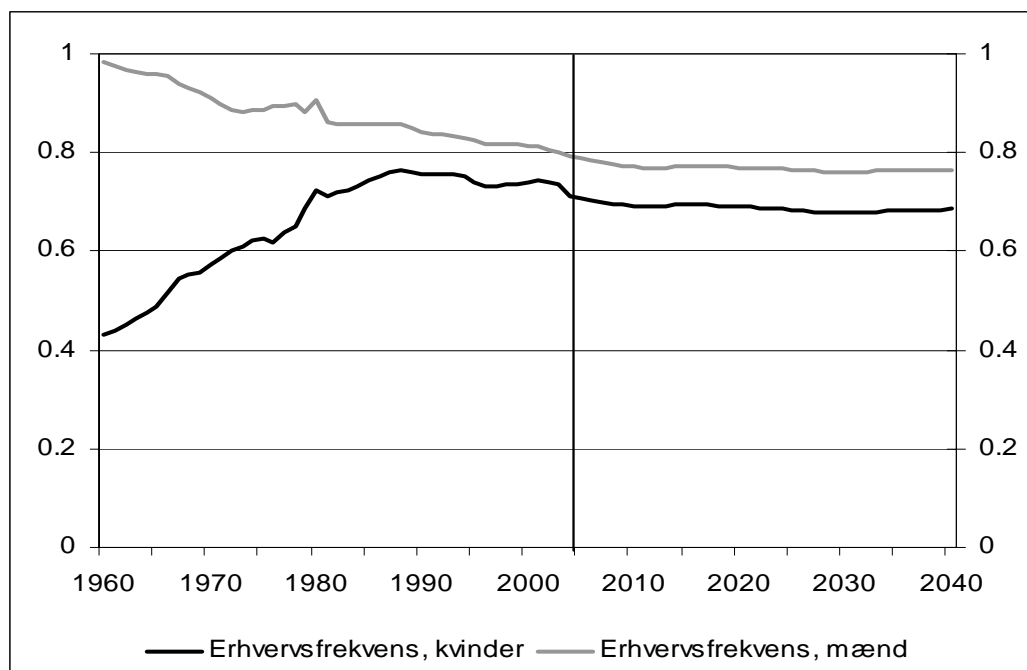
Den grundlæggende antagelse om, at erhvervsfrekvensen for både mænd og kvinder er konstant i fremtiden, er naturligvis usikker. Den historiske udvikling i erhvervsfrekvensen i de seneste 40-50 år er i meget betydeligt omfang påvirket af kvindernes stigende erhvervsdeltagelse i perioden fra 1960 til 1990, hvor kvindernes gennemsnitlige erhvervsfrekvens steg fra 0,45 til 0,75, samtidig med at erhvervsfrekvensen for mænd i den erhvervsaktive alder var faldende. Fra omkring 1990 har erhvervsfrekvenserne for de to køn udviklet sig parallelt, således at forskellen mellem erhvervsfrekvenserne har ligget på omkring 10 pct.point i hele den efterfølgende periode. I denne periode har der for begge køn været en svag tendens til faldende erhvervsfrekvens, jf. Figur 15.⁸

Når erhvervsfrekvensen har været forholdsvis konstant i de seneste 15 år, skyldes det en sammensætning af to effekter. For det første har der været en tydelig tendens til, at erhvervsfrekvensen for personer med en given uddannelse har været faldende, og for det andet har der været en lige så markant tendens til, at de unge generationer, der kommer ind på arbejdsmarkedet, har

⁸ I de seneste år, som der foreligger RAS-tal for, har der været en meget svag tendens til stigende erhvervsdeltagelse. I 2004 var arbejdsstyrken 2.130 personer større, end den ville have været, hvis erhvervsdeltagelsen fra 2003 var blevet fastholdt. I 2005 var arbejdsstyrken 951 personer større, end den ville have været, hvis erhvervsdeltagelsen fra 2004 var blevet fastholdt, jf. Pedersen & Hansen (2006a).

et højere uddannelsesniveau end de generationer, som trækker sig tilbage. Uddannelsesniveautet i arbejdsstyrken har derfor været stigende. Da det samtidig gælder, at erhvervsdeltagelsen er voksende i uddannelsesniveautet, betyder det stigende gennemsnitlige niveau, at der er en tendens til, at den gennemsnitlige erhvervsdeltagelse vokser. I de seneste 15 år har uddannelseseffekten på erhvervsdeltagelsen stort set været tilstrækkelig til at opveje tendensen til fald inden for de enkelte uddannelsesgrupper. Med en forlængelse af den nuværende uddannelsesindsats vil der også i de kommende år være en tendens til en stigning i arbejdsstyrkens gennemsnitlige uddannelsesniveau. I et lidt længere perspektiv bliver det imidlertid vanskeligt at opretholde den nuværende stigningstakt i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, fordi de generationer, der trækker sig tilbage, efterhånden også har en bedre gennemsnitlig uddannelse. Hvis de uddannelsesbetingede erhvervsfrekvenser også i fremtiden udviser tendens til fald, vil det derfor kunne vise sig, at antagelsen om, at den samlede erhvervsdeltagelse er konstant, er for optimistisk.

Figur 15. Gennemsnitlig erhvervsfrekvens for mænd og kvinder, 1960-2040



Kilde: Danmarks Statistik og fremskrivning på basis af DREAMs befolkningsregnskab, 2004

3.2.1 Sammenligning med Velfærdskommissionens fremskrivning

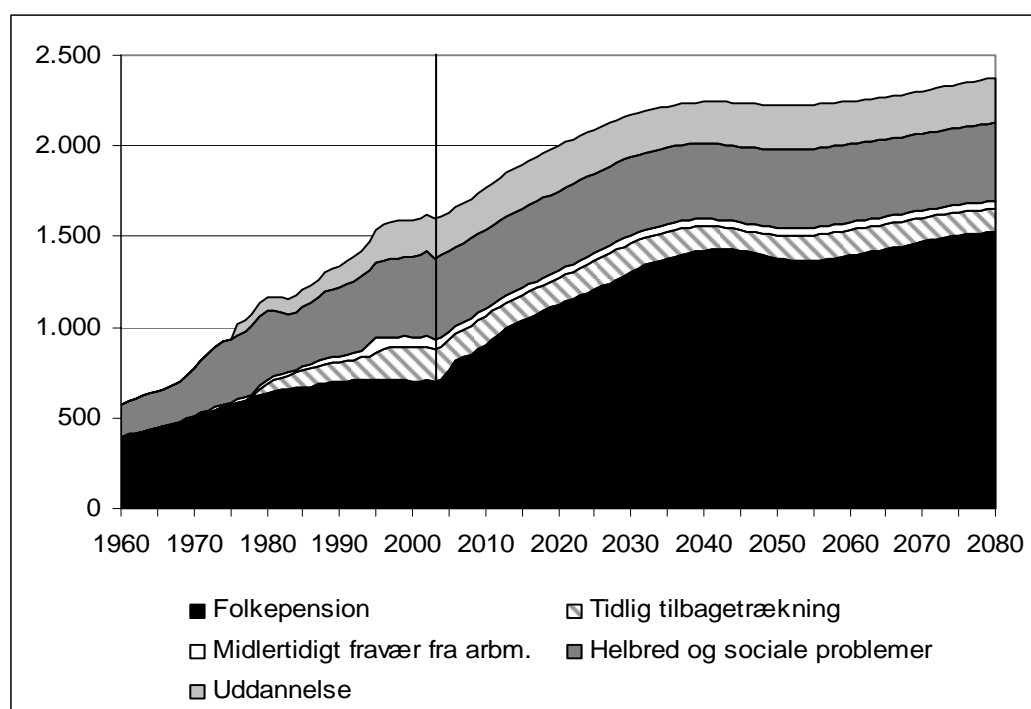
I Velfærdskommissionens fremskrivning reduceres arbejdsstyrken frem mod 2040 med 0,34 mio. personer eller 0,10 mio. mere end i nærværende fremskrivning. Velfærdskommissionens fremskrivning regnede således med et fald i arbejdsstyrken på 12,3 pct. frem mod 2040, mens nærværende fremskrivning har et fald på 8,8 pct. i samme periode. Reduktionen i faldet kommer gradvist og skyldes stort set udelukkende, at fertiliteten i DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning er højere end i Velfærdskommissionen. De generationer, der fødes fra 2004 og frem er således større i nærværende fremskrivning. I samme retning trækker det, at dødeligheden er lavere i DREAMs 2006-

befolkningsfremskrivning, men dette har kun mindre kvantitativ betydning for de erhvervsaktive aldersgrupper.

3.3 Overførselsindkomstmodtagere uden for arbejdsstyrken

Fremskrivningen af antallet af personer, som modtager en given type overførselsindkomst, er baseret på samme princip som fremskrivningen af personer i arbejdsstyrken. Der tages udgangspunkt i år 2004, og det antages, at andelen af befolkningen i en given aldersklasse og med givet køn og oprindelse, der modtager en bestemt type overførselsindkomst, er konstant i de kommende år. Hvis erhvervsdeltagelse er mulig samtidig med modtagelse af overførselsindkomst, antages det endvidere, at den andel af overførselsindkomstmodtagerne (fordelt på køn, alder og oprindelse), der både modtager overførselsindkomst og er beskæftigede, er konstant.

Figur 16. Antallet af overførselsindkomstmodtagere ud over ledighed, 1960-2080



Anm.: Der er databrud i 2004. Data før 2004 er fra Velfærdskommissionen (2006). Data for 2004 er DREAMs specialudtræk fra RAS 2004 og 2005. Perioden efter 2004 er fremskrivning baseret på DREAMs befolkningsregnskab.

En anvendelse af disse forudsætninger og DREAMs 2006-befolkningsfremskrivning betyder, at antallet af overførselsindkomstmodtagere stiger med 634.000 personer fra 2004 til 2040. Det svarer til en stigning på 36 pct. gennem perioden. Stigningen i antallet af overførselsmodtagere skyldes udelukkende, at antallet af folkepensionister stiger. Stigningen i denne gruppe alene er på 716.000 personer i gennem perioden. Det svarer til en stigning på 102 pct. Stigningen skyldes først og fremmest befolkningsudviklingen, men også sænkningen af pensionsalderen fra 67 til 65 år, der har begyndende virkning fra 1. juli 2004, har mærkbar indflydelse på stigningen, jf. Figur 15 og Tabel 1.

Tabel 1. Befolkningsregnskab 2004-2080

	2004	2006	2020	2040	2080
Befolkningen i alt	5.404	5.435	5.586	5.738	5.961
Arbejdsstyrken	2.741	2.718	2.662	2.503	2.596
- heraf arbejdsløse	167	130	122	113	131
Folkepension	705	818	1.124	1.421	1.523
- heraf udenfor arbejdsstyrken	654	766	1.049	1.333	1.439
- heraf i arbejdsstyrken	51	52	76	88	84
Efterløn	179	145	145	133	129
- heraf udenfor arbejdsstyrken	173	139	139	128	124
- heraf i arbejdsstyrken	6	6	6	5	5
Overgangsydelse	7	1	0	0	0
Førtidspension	247	228	233	213	224
- heraf udenfor arbejdsstyrken	227	208	214	196	206
- heraf i arbejdsstyrken	21	20	19	17	17
Kontanthjælp uden for arbejdsstyrken	56	52	52	53	54
Aktivering	84	84	82	82	83
Sygedagpenge	66	65	64	59	62
- heraf udenfor arbejdsstyrken	15	15	15	14	15
- heraf i arbejdsstyrken	51	50	49	45	47
Arbejdsmarkedsorlov	3	0	0	0	0
Barseldagpenge	46	45	42	41	42
Studerende	379	379	424	398	421
- heraf udenfor arbejdsstyrken	112	113	128	120	126
- heraf SU-modtagere	78	78	89	82	88
- heraf i arbejdsstyrken	267	266	296	278	294
- heraf SU-modtagere	141	138	161	147	158
Introduktionsydelse	3	6	8	9	8
Øvrige udenfor arbejdsstyrken	1.283	1.287	1.195	1.259	1.267

Kilde: Fremskrivning baseret på DREAMs befolkningsregnskab 2004

Den fremtidige udvikling i antallet af overførselsindkomstmodtagere er sammenlignet med den historiske udvikling i Figur 15. I de 40 år fra 1960 til 2000 er antallet af overførselsindkomstmodtagere vokset med 1.023.000 personer. Det skyldes i høj grad politiske beslutninger som indførelsen af statens uddannelsesstøtte, efterløn og barselsorlov i perioden. Den demografiske betingede stigning i antallet af modtagere har været mindre. Den forventede stigning i de kommende år skyldes i modsætning hertil udelukkende den demografiske udvikling.

Det samlede befolkningsregnskab i fremskrivningen er vist i Tabel 1. Det fremgår, at forudsætningerne bag fremskrivningen fører til, at antallet af overførselsindkomstmodtagere uden for arbejdsstyrken stort set er konstant, når der bortses fra den meget store stigning i antallet af folkepensionister. Stigningen i antallet af folkepensionister modsvarer stigningen i befolkningen og reduktionen i antallet af personer i arbejdsstyrken.

3.3.1 Sammenligning med Velfærdskommissionen

Der er to meget markante forskelle til Velfærdskommissionens fremskrivning. For det første er stigningen i antallet af folkepensionister frem til 2040 230.000 personer større, og for det andet er faldet i arbejdsstyrken 100.000 personer mindre. Første forskel skyldes befolkningsfremskrivningens antagelse om højere stigning i middellevetiden, mens den anden forskel som nævnt skyldes antagelsen om højere fertilitet i den seneste befolkningsfremskrivning. For de øvrige indkomstkategorier er der kun meget begrænsede forskelle.

Kapitel 4 Fastlæggelse af økonomisk politik og øvrige antagelser i fremskrivningen

4.1 Indledning

Formålet med fremskrivningen er at vurdere udviklingen i de centrale økonomiske variable under forudsætning af, at de nuværende velfærdsordninger bevares, samt at overførselsindkomster pr. person og individuelt offentligt forbrug pr. person reguleres med lønudviklingen. De sidste forudsætninger betyder henholdsvis, at indkomstfordelingen mellem lønmodtagere og overførselsindkomstmodtagere fastholdes, og at der i en situation med uændret befolkningssammensætning vil være en tendens til, at privat og offentligt forbrug vokser parallelt, og at begge vil udgøre en fast andel af indkomsten.

For den offentlige sektors økonomi analyseres, om disse forudsætninger og den stigende andel af ældre i befolkningen samt den stigende levetid indebærer, at finanspolitikken ikke er holdbar. I givet fald analyseres også, hvor stor en permanent årlig ændring i offentlige indtægter eller udgifter der skal til for at genoprette den finanspolitiske holdbarhed.

I dette afsnit beskrives de konkrete antagelser om den økonomiske politik i fremskrivningen, og endvidere præsenteres grundtrækkene i DREAM-modellen, som anvendes til fremskrivningen.

4.2 Finanspolitisk holdbarhed

En given finanspolitik er holdbar, hvis den betyder, at den offentlige sektor overholder sin langsigtede (intertemporale) budgetbetingelse. Det svarer til, at den tilbagediskonterede værdi af alle fremtidige primære budgetoverskud (dvs. overskud bortset fra renter) mindst skal være lig med den offentlige gæld i udgangspunktet:

$$\sum_t B_t(1+r)^{-t} - D_0 \geq 0,$$

hvor $\sum_t B_t(1+r)^{-t}$ er summen over den tilbagediskonterede værdi af fremtidige primære overskud, og D_0 er den oprindelige gæld.

Hvis finanspolitikken ikke er holdbar, er venstresiden af ligningen ovenfor negativ. Der skal derfor højere værdier af det primære budget i f.eks. en række år til at sikre, at ligningen er opfyldt. Der er principielt uendeligt mange måder, hvorpå den nødvendige forbedring af de offentlige finanser kan opnås. Det kan gøres ved forskellige tidsmæssige placeringer af indgrebet og ved anvendelse af forskellige former for økonomisk politik (besparelser eller skattestigninger). Det er derfor nødvendigt at få en sammenlignelig måde at måle størrelsen af den nødvendige ændring af den økonomiske politik på. Til dette formål defineres en holdbarhedsindikator, der måler, hvor stor en permanent årlig forbedring af budgettet, der skal til for at sikre, at finanspolitikken er holdbar – dvs. til at sikre, at venstresiden i ligningen er 0.

Da økonomien vokser hvert år, vælges at måle behovet for stramning som den faste årlige andel af BNP, det er nødvendigt at forbedre budgettet med for at sikre, at finanspolitikken er holdbar. Hvis det antages, at BNP vokser med konstant rate γ hvert år, kan den offentlige sektors langsigtede budgetbetingelse skrives som

$$\sum_t (b_t) \left(\frac{1+r}{1+\gamma} \right)^{-t} - d_0 \geq 0,$$

hvor $b_t = \frac{B_t}{Y_t}$ og $d_0 = \frac{D_0}{Y_0}$.

Holdbarhedsindikatoren h defineres som den permanente andel af BNP, som det primære offentlige budget skal forbedres med for at sikre, at den langsigtede budgetbetingelse for den offentlige sektor netop er opfyldt. Introduceres holdbarhedsindikatoren i den offentlige sektors budgetbetingelse, kan denne skrives som

$$\sum_t (b_t + h) \left(\frac{1+r}{1+\gamma} \right)^{-t} - d_0 = 0,$$

hvor h er holdbarhedsindikatoren målt som andel af BNP.

Fortolkningen af ligningen er, at for en given udvikling i den offentlige sektors årlige primære budget i pct. af BNP findes der en konstant andel af BNP (h i ligningen), således at det netop sikres, at den tilbagediskonterede værdi af det årlige primære budget plus det konstante tillæg (i pct. af BNP) er lig med den oprindelige offentlige gæld, således at ligningen er opfyldt med lighedstegn.

Holdbarhedsindikatoren h er derfor den permanente forbedring af det primære offentlige budget målt som andel af BNP, der skal til for at sikre, at den offentlige sektor overholder sin langsigtede budgetbetingelse. En holdbarhedsindikator er således et mål for størrelsen af den nødvendige tilpasning i den økonomiske politik og siger ikke noget om, hvordan denne tilpasning skal ske.

I praksis vil den nødvendige årlige stramning i den økonomiske politik også afhænge af, hvordan stramningen opnås, da forskellige former for offentlig politik påvirker såvel aktiviteten som det offentlige budget forskelligt. Således vil en stigning i indkomstskatten påvirke arbejdsudbuddet og dermed aktiviteten i økonomien. Omvendt vil en offentlig besparelse reducere arbejdskraftefterspørgslen og derigennem påvirke løndannelsen. De to former for økonomisk politik påvirker dermed den økonomiske udvikling forskelligt. Derfor påvirkes også det nødvendige strammingsbehov forskelligt. I denne fremstilling anvendes som hovedregel en besparelse på det offentlige forbrug fra år 2080 og

frem som finansiering. For at finde målet for den nødvendige konstante årlige besparelse tilbagediskonteres værdien af stramningen fra år 2080 og frem til år 2005, således at den svarer til størrelsen h i ligningen ovenfor.⁹

Det bemærkes, at mål for den finanspolitiske holdbarhed ved beregninger i DREAM baseres på en tidshorisont, der rækker frem til 2100. Dette gøres, selvom analyser af den finanspolitiske holdbarhed principielt indebærer en uendelig tidshorisont, fordi det spørgsmål, der ønskes besvaret med beregningen, er, om den førte finanspolitik og dermed velfærdssystemet er robust over for den forventede udvikling i centrale størrelser som f.eks. middellevetid og velstandsudvikling. Efter år 2100 antages ved beregninger med DREAM, at befolkningen er stationær, at middellevetiden er konstant, og at offentlige ydelser pr. person vokser med samme rate som den generelle vækst i økonomien, samt at arbejdstiden er konstant. Antagelserne betyder, at økonomien efter år 2100 nærmer sig en tilstand, hvor alle økonomiske størrelser vokser med samme rate (dvs. en steady state).

4.3 Antagelser om eksisterende velfærdsordninger og skattesystem

Udgangspunktet for vurderinger af den finanspolitiske holdbarhed er en fastlæggelse af finanspolitikken. Som udgangspunkt indregner DREAM vedtagne ændringer i reglerne, også selvom disse ikke er trådt i kraft eller fuldt indfaset. Herudover fastlægges udgifter og indtægter i den offentlige sektor i de førstkommande år (2006 og 2007) ud fra Finansministeriets forventninger, således som disse er offentliggjort i den seneste "*økonomisk redegørelse*" (august 2006). Fra 2008 følger udgifter og indtægter den generelle modellering i DREAM, som indebærer, at de vedtagne velfærdsordninger fastholdes. Fordelingen af modtagere af indkomsterstøttede overførselsindkomst fremskrives som beskrevet ovenfor, mens øvrige forudsætninger kan sammenfattes i følgende punkter:

- Overførselsindkomster pr. individ reguleres ifølge satsreguleringsloven. Det antages, at satspuljen fremover anvendes til reguleringen. Det svarer til, at overførselsindkomsterne reguleres i takt med lønudviklingen efter fradrag for pensionsindbetalinger. Der er herudover taget højde for, at den øgede udbredelse af udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner fører til en reduktion i de indkomstafhængige overførsler til pensionister.
- Forbruget af offentlig service (individuel offentlig forbrug) har en bestemt fordeling i forhold til henholdsvis alder, køn og oprindelse. Den gennemsnitlige udgift pr. person i en given gruppe reguleres med produktivitets-

⁹ Det gøres primært for at opnå sammenlignelighed med det mål for finanspolitisk holdbarhed, der offentliggøres af Finansministeriet. Der er dog stadig forskel på målene, idet Finansministeriets mål ikke inkluderer effekten på den økonomiske udvikling af den ændrede økonomiske politik.

stigningen og inflationen, svarende til en nominel vækst på 3,75 procent pr. år. Reguleringen svarer stort set til, at de gennemsnitlige udgifter pr. individ i en given befolkningsgruppe reguleres med lønudviklingen.

- Kollektivt offentligt forbrug (dvs. offentlige udgifter, der ikke umiddelbart kan fordeles på de enkelte borgeres forbrug) reguleres med væksten i BNP.
- Offentlige investeringer fastlægges, så kapital/output-forholdet i den offentlige sektor gradvist tilpasses et konstant langsigtet niveau.
- Skattestoppet fastholdes beregningsteknisk til 2010. Herefter forudsættes, at skatte- og afgiftssatser antages at blive fastholdt uændrede, bortset fra mængdeafgifter, der reguleres som følge af prisstigninger. Progressionsgrænser mv. i indkomstskattesystemet reguleres med satsreguleringen.
- Den årlige arbejdstid og deltidsandel fastholdes uændret.

4.4 Antagelser om det individuelle offentlige forbrug

Befolkningsudviklingens betydning for produktion og efterspørgsel efter offentlige serviceydelser inddrages som nævnt i analysen ved at tage udgangspunkt i fordelingen af de individuelle offentlige serviceydelser efter alder, køn og i visse tilfælde oprindelse.

De aldersafhængige serviceudgifter opdeles på daginstitutioner, uddannelse, sundhed og ældreomsorg samt en post, der indeholder udgifter, som ikke kan aldersfordeles ud fra de givne oplysninger i statistikken. Der er en betydelig aldersafhængighed i alle 4 former for individuelle offentlige serviceydelser, jf. Figur 17.

Udgifterne til børn i daginstitution udgør omkring 20.000 kr. pr. barn i førskolealderen og aftager derefter gradvist til 0 omkring 15-års alderen, hvilket dels afspejler, at fritidsordninger er billigere pr. barn end børneinstitutioner og dels afspejler, at dækningen/anvendelsen af fritidsordninger er aftagende fra skolealderen og frem til det 15. år.

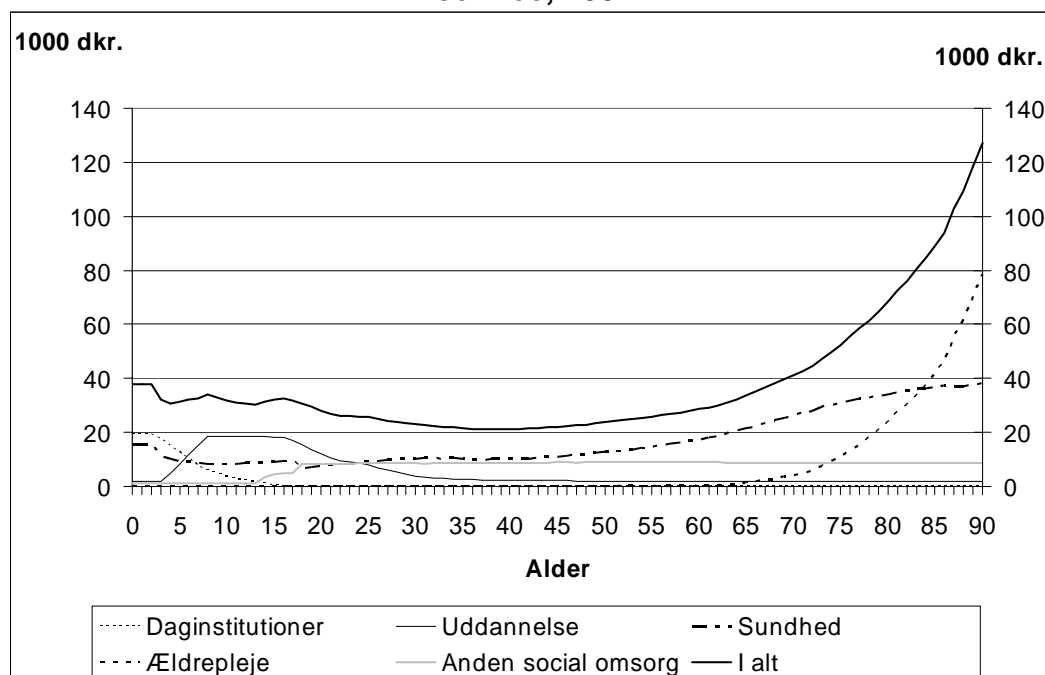
Uddannelsesudgifterne til grundskolen ligger også på knap 20.000 kr. pr. barn i den skolepligtige alder, dvs. frem til det 17. år. For aldersgrupperne herover reduceres den gennemsnitlige uddannelsesudgift pr. person i takt med, at en stadig større andel af årgangen forlader uddannelsessystemet. Ved 35-40-årsalderen er uddannelsesudgifterne stort set bortfaldet.

Sundhedsudgifterne er på omkring 15.000 kr. pr. nyfødt og halveres derefter frem mod 10-årsalderen, som er den aldersgruppe, der har de laveste sundhedsudgifter. Ved 65 år er sundhedsudgifterne pr. person vokset til 20.000 kr., mens de er ca. det dobbelte for personer over 80 år.

Ældreplejeudgifterne optræder fra omkring 60 år, og den gennemsnitlige udgift pr. person stiger kraftigt fra 75 år. Gennemsnitsudgiften for personer omkring 90 år er 80.000 kr.

Endelig er der en række udgifter, som henregnes til individuelle offentlige udgifter i nationalregnskabet, men som det ikke er muligt at finde den aldersmæssige fordeling af i data fra Lovmodellen (eller andre kilder). Det er valgt at dele disse udgifter jævnt ud over alle personer fra 18 år og opefter. Denne metode trækker isoleret i retning af at undervurdere aldersafhængigheden i det individuelle offentlige forbrug og hermed også den forventede udgiftsstigning som følge af den ændrede befolkningssammensætning i fremskrivningsperioden.¹⁰

Figur 17. Gennemsnitlige aldersfordelte udgifter til individuel offentlig service, 2004



Kilde: Lovmodellens 33 pct. stikprøve, Nationalregnskabet 2004 og egne beregninger

I fremskrivningen antages, at udgifterne til de 4 serviceområder vokser dels som følge af udviklingen i antal brugere og dels som følge af, at udgifterne pr. bruger stiger med samme vækstrate som produktivitet og inflation, hvilket stort set svarer til den nominelle økonomiske vækst. Velfærdskommissionen har undersøgt udviklingen i de reale udgifter på hvert af de 4 områder i den historiske periode fra 1971 til 2003. Analysen opdeler stigningen i udgifterne

¹⁰ Der er tale om en metodemæssig ændring i forhold til Velfærdskommissionen (2006), hvor forskellen mellem Lovmodellen og Nationalregnskabet blev delt ud proportionalt med de kendte udgifter på hvert af de fire områder. Velfærdskommissionens metode indebærer større aldersafhængighed end den her anvendte. Metodeændringen er foretaget, fordi størrelsen af de udgifter, der ikke kan fordeles, er vokset fra Velfærdskommissionens 2002-opgørelse til den herværende 2004-opgørelse. Det bemærkes endvidere, at der er fejl i Velfærdskommissionen (2006) figur 3.9, som betyder, at den ikke kan sammenlignes med Figur 17. Fejlen er kun i Velfærdskommissionens figur – ikke i de bagvedliggende beregninger.

på bidrag fra befolkningens størrelse, aldersfordelingen og indkomststigningen samt en uforklaret rest, jf. tabel 5.1. Det antages i analysen, at stigende velstand fører til samme procentvise stigning i udgifterne, dvs. at der for alle fire udgiftskategorier antages at være en indkomstelasticitet på 1.

Tabel 2. Bidrag til vækst i velfærdsserviceudgifter, 1971-2003

	Daginst.	Udd.	Sundhed	Ældre
Årlig realvækst i udgifter	2,7	1,8	1,7	4,4
Bidrag fra befolkningstal	0,4	0,3	0,3	0,4
Bidrag fra alderssammensætning	1,2	-0,7	0,3	0,4
Bidrag fra stigende velstand	1,9	1,9	1,9	1,9
Residual	-0,8	0,4	-0,7	1,7
Forudsat residual i fremskrivning	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Residualet er beregnet ved at fratække de øvrige forklaringsbidrag fra den samlede vækst i udgifterne. Indkomstelasticiteten for efterspørgslen efter alle kategorier af serviceydelser antages at være 1. For daginstitutioner og ældreomsorg er der kun data til rådighed for perioden 1990-2002. Kilde: Velfærdskommissionen (2006)

De reale udgifter på daginstitutionsområdet er i den undersøgte periode vokset med mindre end svarende til væksten i antal brugere og den generelle vækst i realindkomsterne. Det samme gælder for sundhedsudgifterne, mens de reale udgifter til uddannelse og særligt ældreomsorg er vokset mere end summen af væksten i antal brugere og den generelle vækst i økonomien.

Antagelserne i fremskrivningen betyder, at udgifterne pr. person i de relevante årgange vokser langsommere, end det har været tilfældet i den undersøgte periode på uddannelsesområdet, men hurtigere end den undersøgte periodes vækst på daginstitutionsområdet.

Også mellem sundhed og ældrepleje er der tale om, at antagelserne i fremskrivningen afviger fra den historiske udvikling. I fremskrivningen antages at sundhedsudgifterne vokser hurtigere end i den betragtede historiske periode, mens udgifterne til ældreomsorg vokser væsentligt langsommere end i den betragtede periode.

Danmark har i perioden fra 1970-2003 haft en udvikling i sundhedsudgifterne, der afviger meget betydeligt fra den internationale udvikling. I stort set alle andre lande er sundhedsudgifterne vokset hurtigere end antallet af brugere, aldersfordelingen og den økonomiske vækst kan forklare.

I OECD (2005) betragtes sundhedsudgifter og ældreomsorg under ét. I OECD's analyse findes, at væksten i de reale sundhedsudgifter pr. indbygger fra 1971 til 2002 i Danmark er 1,9 pct. om året i gennemsnit over perioden. Heraf kan 0,2 pct. om året tilskrives en ændret alderssammensætning, mens en forudsætning om, at de reale sundhedsudgifter pr. indbygger følger den generelle vækst i realindkomsten pr. indbygger, forklarer en årlig vækst på 1,6 pct. pr. år. Tilbage bliver en uforklaret rest (residual) på 0,1 pct. pr. år.

For OECD-landene i gennemsnit finder OECD (2005), at der er i perioden fra 1970 til 2002 er en vækst i de reale sundhedsudgifter pr. indbygger på 4,3

pct. om året (svarende til en mervækst på 2,4 pct. om året i forhold til Danmark). Af denne vækst kan en ændret alderssammensætning forklare 0,4 pct. om året. Stigningen i realindkomsten pr. indbygger forklarer 2,5 pct. point af den årlige stigning, mens der er en uforklaret stigning på 1,5 pct. point pr. år.

Det er således kun en begrænset del af forskellen i stigningen i sundhedsudgifternes andel af BNP mellem Danmark og OECD-gennemsnittet, der kan forklares ved forskelle i indkomstudviklingen eller befolkningsudviklingen. Den største del af forskellen ligger i restleddet.

I Danmark lå udgifterne til sundhedsvæsenet og ældreomsorgen i top blandt OECD-landene i 1980, men siden da har Danmark nærmet sig gennemsnittet af OECD-landene. Fremover kan det blive vanskeligt at holde udgiftsvæksten nede, når man i andre lande har en kraftig vækst, og danske patienter (for eksempel via internet) har nem adgang til oplysninger om andre landes behandlingstilbud og efterhånden også via sundhedsforsikringer får adgang til behandling i andre lande.

I stort set alle lande (bort set fra en række østeuropæiske lande) er der en systematisk tendens til, at sundhedsudgifterne vokser hurtigere, end hvad den generelle økonomiske vækst samt antallet og aldersfordelingen af brugerne kan forklare. Denne udvikling forklares almindeligvis ved at henvise til den teknologiske udvikling inden for lægevidenskaben. Denne udvikling betyder for det første, at der løbende kommer et gradvist større udbud af behandlinger for sygdomme, der ikke tidligere kunne behandles. Når sådanne behandlinger eksisterer, vil der være et betydeligt pres for, at de tages i brug. For det andet betyder den teknologiske udvikling inden for lægevidenskaben, at nye og bedre, men også dyrere behandlinger erstatter kendte og typisk billigere behandlinger. Endelig betyder den teknologiske udvikling også, at kendte teknologier har tendens til at blive billigere med tiden. De to første effekter dominerer den tredje og betyder, at nettoeffekten af den teknologiske udvikling er en tendens til højere sundhedsudgifter pr. borger.

I modsat retning trækker, at i takt med øget velstand og længere middellevetid vil der være en tendens til, at udgifterne til sundhed pr. leveår er faldende. Det skyldes primært, at en ikke ubetydelig del af sundhedsudgifterne er såkaldte terminalbehandlingsudgifter, der afholdes i de sidste år op til personens død. Stigende levealder vil ikke i sig selv betyde, at disse udgifter vil have tendens til at vokse. Derfor kan der være en tendens til at sundhedsudgifterne vokser mindre end proportionalt med antallet af brugere i en given aldersgruppe.

Det generelle resultat i de internationale undersøgelser er, at effekten fra den teknologiske udvikling dominerer effekten fra terminalbehandling, således at det ikke kan udelukkes, at den anvendte forudsætning har tendens til at undervurdere den fremtidige udgiftsudvikling inden for sundhedssektoren. I kapitel 8 gennemføres en række følsomhedsberegninger, der viser den relative betydning af de ovennævnte effekter på danske data.

4.5 Metoden bag den økonomiske fremskrivning

Den langsigtede økonomiske fremskrivning laves ved hjælp af den økonomiske model DREAM og den beskrevne befolkningsfremskrivning samt fremskrivningerne af befolkningsregnskabet.

DREAM er en såkaldt overlappende generationsmodel med særligt fokus på den demografiske udvikling og institutionerne i den danske økonomi med særligt henblik på den offentlige sektor. DREAM er en model for en lille åben økonomi med faste valutakurser, perfekt kapitalmobilitet og bopælsbaseret beskatning, således at den internationale rente (før skat) kan opfattes som udefra givet. Det forudsættes, at det nominelle internationale renteniveau er 4,75 pct. i hele fremskrivningsperioden, samt at den internationale inflation er 1,75 pct. om året i hele fremskrivningsperioden, således at realrenten er 2,95 pct. Endelig antages, at real-væksten i den internationale økonomi er 2,0 pct. pr. år i hele perioden, således at den vækstkorrigerede realrente er 0,93 pct. pr. år.

Velfærdskommissionen (2005) har undersøgt den vækstkorrigerede realrente på danske obligationsserier i perioden fra 1949-2004 og finder, at en obligation med en 5-årig løbetid har en gennemsnitlig vækstkorrigeret realrente på 0,84 pct. pr. år i perioden.¹¹ Den historiske udvikling er imidlertid påvirket af meget høje vækstkorrigerede realrenter i slutningen af 1970'erne og i 1980'erne. Disse skyldes dels et højt internationalt renteniveau og dels et højt rentespænd til udlandet som følge af den førte devalueringspolitik frem til 1982. Med introduktionen af fastkurspolitikken i Danmark og en omlægning af den pengepolitiske styring internationalt, der sigter mod at fastholde et lavt og stabilt inflationsniveau, er der formentlig grund til at forvente et renteniveau, som ligger i underkanten af det historiske gennemsnit.

I DREAM antages danske og udenlandske produkter at være imperfekte substitutter i både produktion og forbrug. Priser og lønninger er derfor afhængige af den indenlandske aktivitet. Udenrigshandlen modelleres ved det såkaldte Armington-approach, hvor den pris, der kan opnås på de internationale markeder for danske eksportprodukter, afhænger af såvel den udenlandske efterspørgsel som det indenlandske udbud til de internationale markeder. Det antages, at den udenlandske efterspørgsel efter danske produkter stiger proportionalt med væksten i udlandet, dvs. med en realvækst på 2,0 pct. pr. år. Forudsætningerne indebærer, at aldringseffekter i udlandet ikke påvirker efterspørgslen efter danske produkter eller den internationale rente. Der er hermed en asymmetri i behandlingen af det indenlandske og det udenlandske aldringsfænomen, idet den indenlandske aldring påvirker både udbuddet af danske varer og den danske efterspørgsel efter udenlandske varer.

¹¹ En obligation med en løbetid på 1 år har en vækstkorrigeret realrente på 0,32 pct., mens en obligation med 10-års løbetid har en vækstkorrigeret realrente 1,61 i perioden 1949-2004.

Husholdningerne i DREAM baseres på fremskrivningen af den danske befolkning. Den voksne befolkning (dvs. personer, der er 17 år eller ældre) opdeles i generationer, som består af personer, der er født i et givet år. For hver generation dannes en repræsentativ husholdning. Børn fordeles mellem disse husholdninger svarende til den historiske og den fremskrevne aldersbetingede fertilitet. Personer i den repræsentative husholdning antages at dø svarende til antagelserne om udviklingen i den alders- og kønsspecifikke dødelighed i befolkningsfremskrivningen.

Hver af de repræsentative husholdninger træffer beslutning om antallet af timer, der arbejdes (den intensive margin i arbejdsudbuddet), sammensætningen af deres forbrugsbundt og opsparingen i hver periode givet en forudsætning om perfekt forudseenhed. Som gennemgået ovenfor er antallet af personer i arbejdsstyrken (den ekstensive margin i arbejdsudbuddet) fastlagt eksogent ved fremskrivningen af befolkningsregnskabet. På samme måde fordeles de forskellige typer af overførselsindkomst til personer uden for arbejdsstyrken på de repræsentative husholdninger. Den enkelte husholdning placerer sin opsparing i følgende aktiver: Ejerboliger, aktier og obligationer. Herudover har husholdningen arbejdsmarkedspensioner med indbetalinger, der fastlægges som led i ansættelsesforholdet, ATP og SP (fra 2008) samt privat pensionsopsparing. Sidstnævnte fastlægges eksogent, da skattesubsidiet til disse ordninger udelukker en indre løsning i en model, hvor der er et eksogent afkast før skat og fravær af usikkerhed og kreditbegrænsninger.

Arbejdsmarkedet er karakteriseret ved imperfekt konkurrence med forhandlinger om løn og arbejdstid mellem lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer. Den samlede ledighed (som bestemmes endogent i DREAM) fordeles mellem de repræsentative husholdninger ud fra den aldersbetingede fordeling af ledigheden i udgangsåret 2004.

Der er to private produktionssektorer; bygge- og anlægssektoren og øvrige private erhverv. Virksomhederne er aktieselskaber, som søger at maksimere værdien af en given mængde udestående aktier. Der anvendes arbejdskraft, kapital og materialer i produktionsprocessen. Kapitalapparatet tilpasses gradvist til ændringer gennem en antagelse om konvekse installationsomkostninger ved investeringer. Der er tekniske fremskridt i produktionen, som indebærer en stigende produktivitet af arbejdskraften (såkaldte Harrod-neutrale tekniske fremskridt). Det antages, at produktivitetsstigningen er på 2 pct. om året. Denne antagelse om produktivitsudviklingen kan opfattes som en forlængelse af den langsigtede historiske tendens, selvom produktivitsstigningerne i det seneste 10-år har været lidt lavere.

Ligesom arbejdsmarkedet antages varemarkederne at være karakteriseret ved imperfekt konkurrence, således at virksomhederne sætter prisen på deres eget produkt, givet konkurrenternes priser.

Den offentlige sektor i DREAM producerer varer som hovedsageligt anvendes til offentligt forbrug. Produktionsprocessen anvender kapital, arbejdskraft og materiale. Det antages, at de offentlige virksomheder minimerer omkostninger ved en given produktion betinget af et eksogent politisk fastlagt kapitalapparat. Der er en vis substitution mellem materialer og arbejdskraft, ligesom den

offentlige sektor har mulighed for en vis substitution af egen produktion med køb af varer i den private sektor til at dække efterspørgselen efter offentligt forbrug. Herudover opkræver den offentlige sektor skatter og udbetaler offentlige overførselsindkomster.

Kapitel 5 Resultater af fremskrivningen

5.1 Indledning

Udgangspunktet for dansk økonomi er gunstigt. Ledigheden er lav og udgør ca. 4,25 pct. af arbejdsstyrken (medio 2006), overskuddet på den offentlige sektors saldo var 4 pct. af BNP i 2005, mens overskuddet på betalingsbalancen løbende poster var 3 pct. af BNP samme år. Stigningen i forbrugerpriserne ligger på omkring 2 pct., mens stigningen i lønningerne ligger på mellem 3 og 4 pct.

De senere år har været præget af en tilsvarende positiv udvikling med overskud på betalingsbalancen siden slutningen af 1980'erne (med 1998 som eneste undtagelse). Denne udvikling har ført til, at Danmark i 2005 har et positivt nettotilgodehavende i udlandet. Tilsvarende har der været betydelig disciplin i finanspolitikken i det seneste tiår, som har betydet, at den offentlige nettogæld er reduceret fra 36,2 pct. i 1996 til 8,8 pct. i 2005.

Den historisk gunstige sammensætning af befolkningen med store generationer i den erhvervsaktive alder og små generationer uden for denne alder igennem 1990'erne og første del af dette årti er således blevet anvendt til at give dansk økonomi et godt udgangspunkt for den fremtidige udvikling, hvor stadigt flere store generationer trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og stadigt flere små generationer kommer ind på arbejdsmarkedet.

I det følgende præsenteres resultatet af den økonomiske fremskrivning baseret på de forudsætninger, som er præsenteret i de foregående kapitler, og som er baseret på en antagelse om videreførelse af de regler for velfærdsordninger og beskatning, der var gældende frem til indgåelsen af velfærdsaftalen i juni 2006. I det efterfølgende kapitel vurderes effekten af velfærdsreformen.

5.2 Makroøkonomisk udvikling

Befolkningsudviklingen fører til en gradvis reduktion i arbejdsstyrken med en størrelse, der vokser til ca. 250.000 personer frem mod 2040, hvis aldersgrænserne for tilbagetrækning fastholdes. Denne reduktion i arbejdsstyrken fører til, at væksten i produktion og indkomst bliver mindre end svarende til stigningen i arbejdsproduktiviteten. Effekten på produktionen af reduktionen i arbejdsstyrken er imidlertid væsentligt mere begrænset end den kumulerede effekt af produktivitetstigningerne. Frem mod 2040 vokser produktionen målt ved BNP i faste priser med 95 pct. i forhold til niveauet i 2004., jf. Tabel 3.¹²

¹² Til sammenligning indebærer en årlig vækst i produktionen på 2 pct. i 36 år, at produktionen stiger med 104 pct.

Det private forbrug vokser hurtigere end produktionen og er i 2040 vokset med 110 pct. i forhold til udgangspunktet i 2004. Årsagen til denne hurtigere vækst er først og fremmest, at antallet af personer uden for arbejdsstyrken stiger betydeligt, hvilket forøger forbruget relativt til produktionen.

Det offentlige forbrug vokser endnu hurtigere end det private forbrug og er vokset med 124 pct., hvilket afspejler, at der er en meget betydelig aldersafhængighed i det individuelle offentlige forbrug, og at antallet af ældre vokser meget betydeligt frem mod 2040.

Det gradvist lavere arbejdsudbud fører til, at beskæftigelsen er 7 pct. lavere i 2040 end i 2004. Det svarer til en reduktion på ca. 180.000 personer.¹³ Den relative stigning i det offentlige forbrug, som følger af den offentlige velfærdsservice til det stigende antal ældre, betyder, at den offentlige beskæftigelse stiger med 6 pct. eller ca. 51.000 personer. Heraf følger, at den private beskæftigelse reduceres med 231.000 eller ca. 13 pct.

Tabel 3. Makroøkonomisk udvikling uden velfærdsreform

	2004	2005	2010	2015	2020	2030	2040
	---- Indeks i faste priser, 2004 = 100 ----						
BNP, mia. Dkr	1467	104	114	124	135	162	195
Privat forbrug, mia. Dkr.	711	103	115	128	141	173	210
Offentligt forbrug, mia. Dkr.	388	101	111	124	140	178	224
Netto eksport, mia. Dkr.	72	96	107	74	40	-41	-118
Investeringer, mia. Dkr.	296	109	115	125	139	162	198
	---- Indeks, 2004 =100 ----						
Beskæftigelse, 1000 pers.	2574	100	100	100	99	95	93
- <i>Private sektor</i>	1783	101	100	99	97	90	87
- <i>Offentlige sektor</i>	791	99	99	101	103	105	106
	---- Procent af arbejdsstyrken ----						
Arbejdsløshed, procent	6	6	5	5	5	5	5
	---- Procent af BNP ----						
Offentlige budget overskud, pct. af BNP	2	2	2	0	-1	-4	-7
Nettofordringer på udlandet, pct. af BNP	-8	-7	11	24	30	20	-15

Kilde: Egne beregninger på DREAM

Den illustrerede positive udvikling i realindkomst og realt forbrug, som begge stort set fordobles i perioden frem til 2040, afhænger som nævnt af den antagne produktivitetsstigning på 2 pct. pr. år. I det omfang, denne forudsætning ikke realiseres, vil det sænke væksten i velstandsniveauet frem mod 2040, men den relative vækst i produktion, privatforbrug og offentligt forbrug påvirkes med de givne beregningsforudsætninger ikke af ændringer i niveauet for væksten. Den fremskrevne udvikling, hvor det individuelle offentlige forbrug udgør en stigende andel af den samlede efterspørgsel, er derfor robust over for udviklingen i den økonomiske vækst.

¹³ Ændringen i beskæftigelsen måles ved antal personer med en gennemsnitlig produktivitet og en gennemsnitlig arbejdstid i udgangsåret.

5.3 Den private sektors formueudvikling

Indførelsen af arbejdsmarkedspensioner på LO/DA-området i 1991 og den gradvise stigning i indbetalingsprocenten til ordningerne på denne del af arbejdsmarkedet gennem 1990'erne har betydelig indflydelse på både størrelsen og sammensætningen af den private sektors formue i fremskrivningen.

I år 2004 udgjorde de samlede forsikringsmæssige hensættelser i pensions-selskaber, LD, ATP og SP i alt 115 pct. af BNP. Frem til 2040 bliver denne formues andel af BNP mere end fordoblet og når op på 237 pct. af BNP.

Denne meget betydelige stigning i én type opsparing fører naturligvis til, at husholdningerne nedsætter deres opsparing i andre aktiver. De behøver ikke at spare så meget op til pensionisttilværelsen, fordi dette sker med indbetalingerne til arbejdsmarkedspension, ATP og SP. Derfor er der en tendens til, at den ikke pensionsmæssige formue, dvs. den kapitalindkomstskattepligtige formue, reduceres. Det kan f.eks. ske ved, at belåningen i fast ejendom bliver højere, end den ville have været uden pensionsopsparingen.

I DREAM opgøres den kapitalindkomstskattepligtige formue til 22 pct. af BNP i 2004. Frem mod 2040 falder denne formue gradvist og bliver negativ. Dvs. at værdien af lån i f.eks. huse overstiger, hvad de private borgere har af formue bortset fra opsparingen i pensions-selskaber. I 2040 udgør denne nettogæld 65 pct. af BNP.

Omlægningen af den private sektors formue betyder - alt andet lige - en reduktion i de offentlige indtægter, fordi kapitalindkomst beskattes med minimum 33 pct., mens afkastet af pensionsopsparing beskattes med 15 pct.

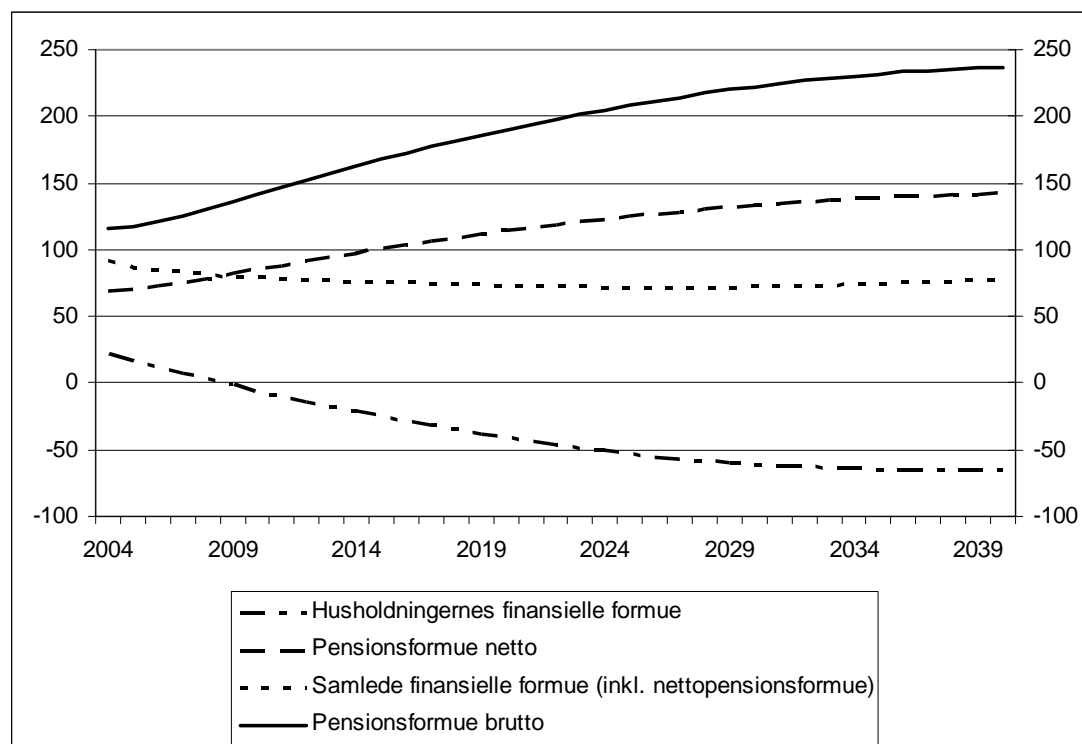
Rent statistisk stiger den private sektors finansielle formue (kapitalindkomstskattepligtige formue plus pensionsformue) med 45 pct.point af BNP i perioden fra 2004 til 2040. Det skyldes imidlertid den skattemæssige behandling af pensionsopsparing, som indebærer, at indbetalinger til pensionsopsparing er fradragsberettigede i indkomstskatten¹⁴, mens udbetalinger fra pensionsopsparingsordninger er indkomstskattepligtige. Derfor er den formue, som opspares i pensions-selskaberne, en "før-skat-formue", mens kapitalindkomstskattepligtig formue er en "efter-skat-formue".

Hvis det som en tilnærmelse antages, at den gennemsnitlige skatteprocent af pensionsopsparing er 40 pct., var "efter-skat-værdien" af pensionsformuen 69 pct. af BNP i 2004. I 2040 er denne formue vokset til 142 pct. af BNP. Dvs. målt i "efter-skat-værdier" er pensionsformue vokset med 73 pct.point af BNP fra 2004 til 2040. Det skal sammenholdes med faldet i den kapitalindkomstskattepligtige formue på 87 pct. Sammenlagt falder de to formuekomponenter således med 14 pct. af BNP. Selvom der også er en stigning på 6 pct.point af BNP i værdien af husholdningernes boliger, indebærer fremskrivningen derfor

¹⁴ Indbetalinger til kapitalpensioner er dog ikke fradragsberettigede i topskatten.

et mindre fald i den private sektors formue målt som pct. af BNP, når den opgøres i sammenlignelige størrelser.

Figur 18. Husholdningernes finansielle formue og pensionsformue, 2004-2040



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Husholdningernes samlede finansielle formue inklusive pensionsformuen målt netto for den offentlige sektors skattetilgodehavende falder fra 91 pct. af BNP i 2004 til 77 pct. af BNP i 2040, jf. Figur 18. Årsagen til dette fald er ændringen i befolkningens alderssammensætning, som betyder, at der både bliver flere ældre (der forbruger af deres pensionsopsparing), og at gennemsnitsalderen blandt pensionisterne vokser (og en større andel af pensionisterne derfor har forbrugt af deres pensionsopsparing i længere tid).

Konklusionen er således, at det, der umiddelbart fremstår som en betydelig stigning i den private sektors formue på 45 pct., i virkeligheden er et udtryk for, at fradragsretten for pensionsindbetalinger betyder, at den offentlige sektor har et tilgodehavende hos den private sektor, der vokser med små 60 pct. af BNP i perioden fra 2004 til 2040.

5.4 Offentlige udgifter og indtægter

Ændringen i befolkningens alderssammensætning frem mod 2040 fører til en tilsvarende gradvis forværring af den offentlige sektors økonomi. Det primære budgetoverskud, som i 2005 var på mere end 5 pct. af BNP, reduceres gradvist og bliver til et underskud fra 2016. I 2040 er det primære budgetunder-

skud på 4,5 pct. af BNP. Der er således tale om en forværring af det primære budget med knap 10 pct.point af BNP fra 2005 til 2040.

Forværringen af det primære budget er sammensat af en gradvis stigning i de offentlige udgifter på ca. 9 pct.point af BNP fra 2005 til 2040 og et fald i de offentlige indtægter på 0,6 pct. point af BNP fra 2005 til 2040, jf. Tabel 4.

Tabel 4. Offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP, 2004-2040

	2004	2005	2010	2015	2020	2030	2040
	--- Procent af BNP ---						
Offentlige budget overskud	1,9	2,5	1,8	0,4	-0,9	-4,5	-7,4
Offentlige primære budget overskud	3,4	5,1	1,7	0,1	-1,2	-3,7	-4,5
Offentlige indtægter	54,0	55,1	51,8	52,2	52,7	53,8	54,5
- Direkte skatter	29,3	29,7	28,3	28,5	28,8	29,6	30,1
- Indirekte skatter	17,4	17,4	17,2	17,4	17,5	17,7	17,7
- Anden indkomst	7,3	8,0	6,3	6,3	6,4	6,5	6,7
Offentlige udgifter	50,6	50,0	50,1	52,1	53,8	57,5	59,0
- Offentlige kollektive forbrug	8,0	7,8	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6
- Offentligt individuelt forbrug	18,5	18,1	18,3	19,0	19,7	21,5	22,8
- Offentlige indkomstoverførsler	17,2	16,9	17,2	18,3	19,1	20,7	21,0
- Offentlige investeringer	1,6	1,5	1,6	1,8	2,0	2,2	2,3
- Andre udgifter	5,4	5,7	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4
Offentlige nettorenteudgifter	1,6	2,6	-0,1	-0,4	-0,3	0,8	2,9

Kilde: Egne beregninger på DREAM

På udgiftssiden vokser det individuelle offentlige forbrug med 4,7 pct. point af BNP fra 2005 til 2040. Stigningen fordeler sig med 2,4 pct. point til sundhed, 1,4 pct. point til sociale udgifter (herunder hjemmepleje og –hjælp), 0,8 pct. point til uddannelse og 0,1 pct. point til øvrige individuelle serviceydelser. Sundhed og ældrepleje, der netop er de dele af det individuelle offentlige forbrug, som er stigende med alderen, tegner sig således for langt den største del af stigningen i det offentlige forbrug.

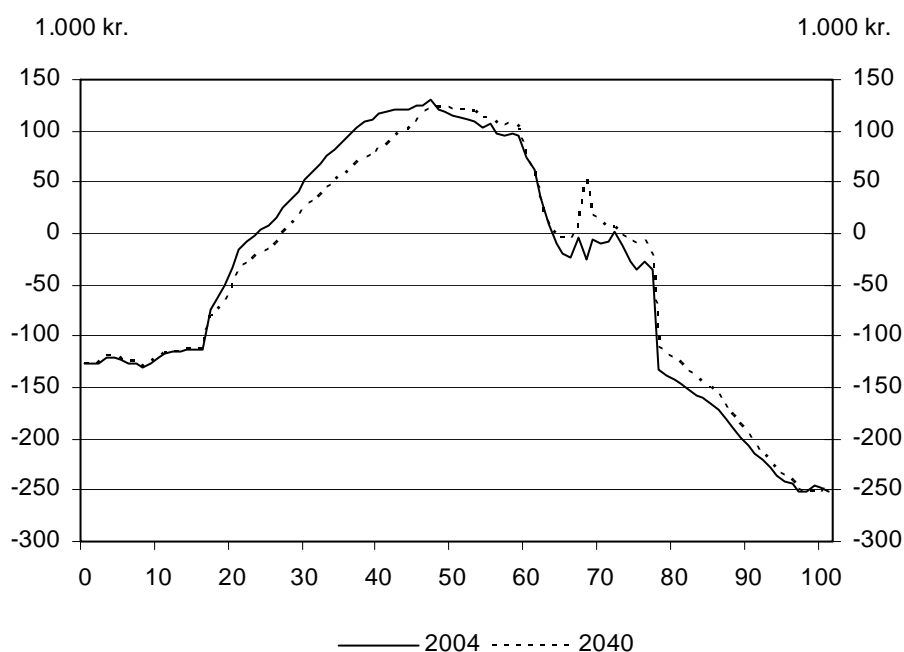
Stigningen i overførselsindkomsterne på 4,1 pct. point af BNP kan alene tilskrives stigningen i udgifter til folkepension. For alle øvrige overførselsindkomster er der kun mindre ændringer, som tilsammen fører til en uændret andel af BNP. Det afspejler en naturlig udvikling i antallet af modtagere af de enkelte overførselsindkomster, jf. Tabel 1.

Det er bemærkelsesværdigt, at de offentlige indtægters andel af BNP ikke er stigende frem mod 2040. En del af forklaringen (ca. 1,5 pct. point af BNP) ligger i ikke strukturelle indtægter i udgangsåret, bl.a. som følge af et ekstraordinært højt provenu af afkastbeskatningen i pensionselskaber. Alligevel kunne det forventes, at den betydelige udbygning af det opsparingsbaserede pensionssystem og skattebehandlingen af ind- og udbetalinger til og fra dette system i højere grad ville give anledning til et stigende indkomstskattetryk i takt med, at udbetalingerne fra pensionsordningerne stiger. Imidlertid sker der – som beskrevet i overstående afsnit – en betydelig substitution med anden opsparing, som fører til et fald i kapitalindkomstskatten, som er større end stigningen i provenuet fra afkastbeskatningen af pensionsopsparing pga. subsidiet til sidstnævnte. Dette skatteprovenutab reducerer den samlede provenustigning frem mod 2040. Andre bidrag til den begrænsede stigning stammer fra en reduktion i skatteindtægterne fra Nordsøen og fra et lavere skatteprovenu i pct. af BNP pga. skattestopet.

Betragtes udviklingen i nettobidraget til den offentlige sektor i et givet år, betyder den lavere opsparring i kapitalindkomstskattepligtige fordringer, at nettoindbetalingerne til den offentlige sektor vokser langsommere med alderen i 2040 end i 2004. Nettoindbetalingerne for de 20- til 50-årige i år 2040 er derfor lavere i 2040 end i 2004, når disse måles i værdier, der er korrigeret for produktivitetsvæksten på 2 pct. og den internationale inflation på 1,75 pct. I aldersgrupperne over 50 år er derimod højere nettoindbetalinger til den offentlige sektor i 2040 end i 2004. En betydelig del af stigningen for denne aldersgruppe skyldes skattebetalinger fra udbetalinger af opsparingsbaserede pensioner, jf. Figur 19.

Aldersprofilen i nettoindbetalingerne er herudover påvirket af, at indvandrere og efterkommere udgør en stigende del af befolkningen, især i aldersklasserne fra 30 til 60 år, hvilket har en tendens til at reducere nettoindbetalingerne til den offentlige sektor pga. disse befolkningsgruppers tendens til lavere erhvervsdeltagelse og større træk på offentlige overførselsindkomster.

Figur 19. Nettobetaling til den offentlige sektor (vækst- og inflationskorrigeret)



Kilde: Egne beregninger på DREAM

I modsat retning trækker, at presset på arbejdsmarkedet fra den faldende arbejdsstyrke betyder, at lønstigningerne ligger lidt over summen af stigningerne i produktiviteten og den udenlandske inflation i det meste af perioden frem mod 2040. Sammenlagt er lønnen derfor steget 8 pct. mere end den kumulerede virkning af summen af produktivitet og udenlandsk inflation fra 2004 til 2040. Tilsvarende er den kumulerede stigning i forbrugerpriserne knap 7 pct. mere end den samlede virkning af produktivitetsstigninger og udenlandsk inflation. Disse effekter betyder, at nettobetalingerne til den offentlige sektor for de erhvervsaktive grupper har tendens til at blive højere i 2040 end i 2004, når der måles i størrelser, der er korrigeret med udviklingen i produktivitet og

udenlandsk inflation. Denne effekt er en medvirkende forklaring på, at de 50-til 60-årige har højere nettoindbetalinger i 2040.

Der er således to afgørende forudsætninger for udviklingen i de aldersbetingede nettobetaling til den offentlige sektor og derfor udviklingen i den offentlige budgetsaldo over tid. Den første er antagelsen om, at de aldersafhængige offentlige udgiftsprofiler fastholdes, og den anden er DREAMs antagelse om, at opsparingsbaseret pensionsopsparing i høj grad fortrænger anden opsparing, således at dette fører til, at den kapitalindkomstskattepligtige formue falder. Endvidere sker faldet relativt hurtigt i forhold til stigningen i udbetalingerne af opsparingsbaserede pensioner, fordi det er de yngre aldersklasser, der nedsætter deres opsparing i forventning om de fremtidige udbetalinger fra de opsparingsbaserede pensioner.

I det efterfølgende afsnit vurderes den første centrale forudsætning om udgiftsprofilerne ved en række følsomhedsberegninger, der illustrerer betydningen af alternative udviklinger i udgiftsprofilen.

Det er vanskeligere at vurdere betydningen af antagelsen om substitution mellem de forskellige opsparingstyper. I DREAM betyder en stigning i indbetalingerne til de opsparingsbaserede pensionsordninger, at nettoopsparingen i den private sektor stiger, men at stigningen er begrænset. Det er således et spørgsmål om størrelsen af virkningen på nettoopsparingen, som er meget vanskelig at opgøre ud fra empiriske undersøgelser. I det omfang, husholdningerne ikke er opmærksomme på størrelsen af de forventede pensionsudbetalinger eller undervurderer disse, vil de naturligvis ikke reducere deres øvrige opsparing tilsvarende. Da det i DREAM antages, at forbrugerne har kendskab til deres forventede pensionsudbetaling, er der en risiko for, at den negative effekt på anden opsparing er overvurderet i DREAM. Det trækker isoleret set i retning af at undervurdere stigningen i skatteindtægterne i den kommende årrække.

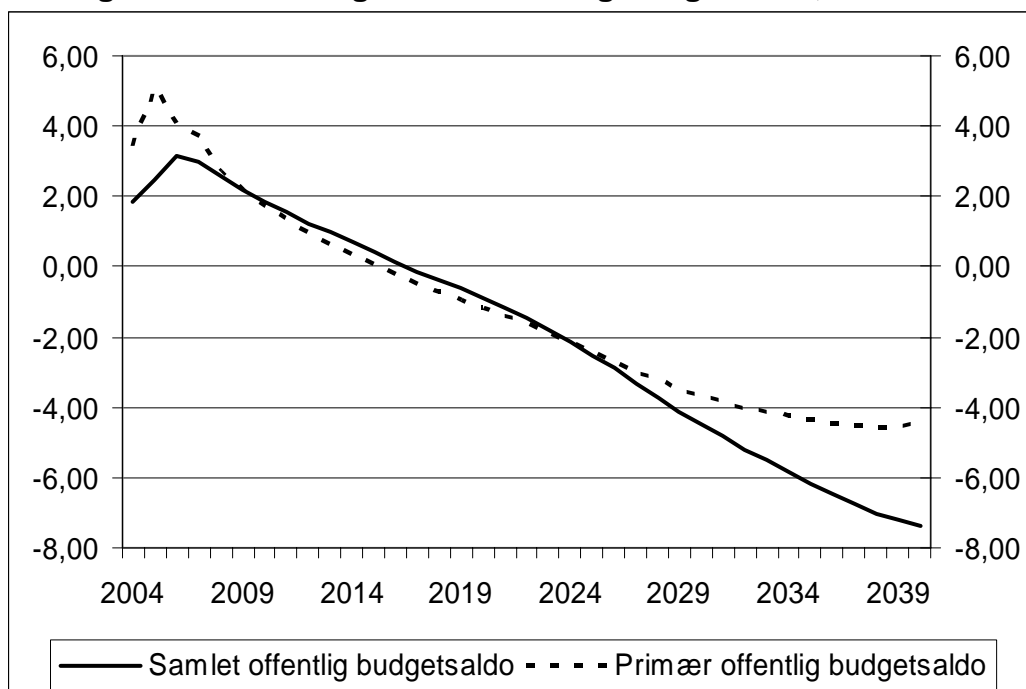
Med de anvendte antagelser sker der som nævnt en gradvis, men systematisk, forværring af det offentlige budget i takt med, at stadigt flere af de store generationer trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet og flere af de mindre årgange kommer ind på arbejdsmarkedet. Det betyder, at overskuddet på det primære budget vender til et underskud i 2016, og at underskuddet på det primære budget vokser gradvist til 4,5 pct. af BNP i 2040.

De nuværende overskud på det primære budget og forventningen om, at det fortsætter i de nærmest kommende år, betyder, at den offentlige nettoformue bliver positiv i 2008 og forbliver positiv frem til 2024. Denne udvikling betyder, at den offentlige sektor får nettorenteindtægter efter 2008. Den samlede offentlige budgetsaldo bliver derfor mere positiv end den primære saldo i den periode, hvor der er positiv nettoformue.¹⁵ Det er årsagen til, at den samlede

¹⁵ Det er vanskeligt at vurdere nettorentebetalingerne, når nettoformuen er tæt på 0, fordi nettorentebetalingerne er sammensat af renteindtægter på bruttfordringer og renteudgifter på

offentlige budgetsaldo først bliver negativ i 2017. Efter 2024 stiger gældsætningen hurtigt, og der opbygges ikke ubetydelige renteudgifter, som fører til, at underskuddet på det samlede budget når op på 7,4 pct. af BNP, jf. Figur 20.

Figur 20. Primær og samlet offentlig budgetsaldo, 2004-2040



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Det offentlige finansieringsproblem er således ikke et kortsigtet problem, men udviklingen i de offentlige finanser i de kommende år peger i retning af markante udgiftsstigninger, uden at indtægterne følger med, og dette fører på langt sigt til et betydeligt offentligt finansieringsproblem. Velfærdsreformen fra juni 2006 sigter netop mod at reducere den langsigtede tendens til stigning i udgifterne og således rette op på den her viste udvikling primært efter 2019, jf. næste kapitel.

Uden velfærdsreformen indebærer fremskrivningen, at der opstår et betydeligt finanspolitisk holdbarhedsproblem, som betyder, at den nødvendige permanente forbedring af det primære offentlige budget er på 4,0 pct. af BNP fra 2005, hvilket i 2005 svarer til 61 mia. kr.¹⁶

bruttogæld. Visse indtægter holdes i fordringer, der systematisk giver lavt afkast. Derfor kan der være nettorenteudgifter, selvom der er positiv nettoformue.

¹⁶ Hvis indgrebet først gennemføres i 2080, skal den permanente forbedring af det primære budget være på 8,2 pct. af BNP.

5.5 Sammenligning med Velfærdskommissionen

Den økonomiske fremskrivning, der ligger til grund for ovenstående vurdering, er baseret på samme metode, som anvendes i Velfærdskommissionen (2006), kapitel 6. Antagelserne om økonomisk politik mv. er også sammenlignelige. Resultaterne i de to fremskrivninger kan derfor forholdsvist problemfrit sammenlignes.

Den primære forskel er forventningerne til udviklingen i befolkningens levetid og herunder især forskellen i forventningen til stigningen i restlevetiden for 60-årige og derover. Som nævnt indebærer denne fremskrivning en væsentlig mere optimistisk forventning om stigningen i levetiden end den, Velfærdskommissionen lagde til grund. Derfor bliver ændringen i befolkningens sammensætning mere udtalt og de finansielle problemer for de offentlige finanser tilsvarende større.

Væksten i produktionen frem til 2040 er noget højere i DREAMs fremskrivning, fordi antagelsen om øget fertilitet fører til, at faldet i arbejdsstyrken bliver mindre. Beskæftigelsen falder med 13 pct. (fra 2003) frem til 2040 i Velfærdskommissionens fremskrivning, mens faldet i DREAM er på 7 pct. (fra 2005). Både denne højere stigning i produktionen og det højere antal personer i økonomien fører til, at også det samlede privatforbrug er højere.

Det meget større antal pensionister i DREAMs fremskrivning betyder at overførselsindkomsternes andel af BNP i 2040 er 21,0 pct., mens den tilsvarende størrelse i VFKs fremskrivning er 19,9 pct.

Samme billede tegner sig vedrørende individuel offentlig velfærdsservice, der i DREAMs fremskrivning udgør 22,8 pct. af BNP, mens det i VFKs fremskrivning er 22,0 pct. Når forskellen her er lidt mindre end ved overførselsindkomsterne hænger det sammen med den omtalte metodeændring i opgørelsen af aldersafhængigheden af de individuelle offentlige velfærdsydelser, som betyder en mindre aldersafhængighed i DREAMs fremskrivning.

Samlet indebærer DREAMs fremskrivning en vækst i udgiftstrykket (dvs. offentlige udgifter i pct. af BNP) på 9,0 pct. point fra 2005 til 2040, mens VFKs fremskrivning indebærer en stigning på 6,8 pct. fra 2003 til 2040. Det lavere fald i arbejdsstyrken er derfor ikke tilstrækkeligt til at kompensere for den ekstra stigning i udgifterne som følger af den stigende restlevetid for 60-årige og den heraf følgende betydelige ekstra stigning i antallet af ældre.

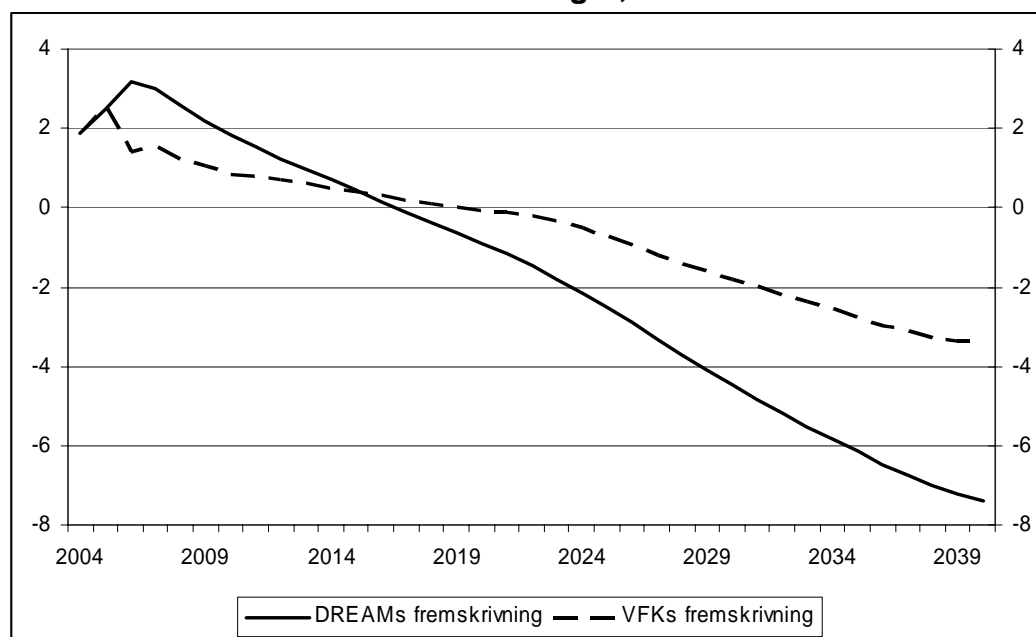
På indtægtssiden indebærer VFKs fremskrivning en stigning i indtægternes andel af BNP på 2,8 pct. point af BNP fra 2003 til 55,4 i 2040. Korrigeres for de ikke strukturelle merindtægter i 2005, indebærer DREAMs fremskrivning en vækst i indtægternes andel af BNP på 0,9 pct. point af BNP frem til 2040, hvor niveauet er 54,5 pct. af BNP.

Den lavere stigning i indtægterne i forhold til BNP skyldes dels, at BNP vokser hurtigere i DREAMs fremskrivning, men også at forbrugernes samlede finansielle formue i pct. af BNP er lavere end i VFK-fremskrivningen, hvilket blandt andet hænger sammen med, at en større andel af befolkningen hører til den

ældre del af pensionisterne og derfor ikke har ret meget pensionsopsparingsformue tilbage.

Den hurtigere stigning i de offentlige udgifters andel af BNP og den tilsvarende langsommere stigning i de offentlige indtægters andel af BNP betyder tilsammen, at den gradvise tendens til forværring af den samlede offentlige budgetsaldo i pct. af BNP i DREAMs fremskrivning er mere udtalt end i VFKs fremskrivning. Da Velfærdskommissionen ikke indregner de seneste års ekstraordinære indtægter til den offentlige sektor, er udgangspunktet i 2006 ca. 1,5 pct. lavere end DREAMs. Det betyder, at der ikke er så stor forskel på, hvornår de to fremskrivninger indebærer, at det nuværende overskud vender til et underskud. I DREAMs fremskrivning sker det i 2016, mens det i Velfærdskommissionens sker i 2020. Perioden fra 2020 til 2040 er imidlertid karakteriseret ved en betydeligt større tendens til forværring af saldoen i DREAMs fremskrivning end i VFKs. Underskuddet på den offentlige saldo i 2040 er derfor mere end dobbelt så stort i DREAMs fremskrivning som i VFKs. Underskuddet er 7,4 pct. af BNP, mens det i VFKs er 3,4 pct. af BNP, jf. Figur 21.

Figur 21. Samlet offentlig budgetsaldo i DREAMs og Velfærdskommissionens fremskrivninger, 2004-2040



Kilde: Velfærdskommissionen (2006) og egne beregninger på DREAM

Det langsigtede offentlige finansieringsproblem er således betydeligt mere udtalt i DREAMs fremskrivning, hvilket ikke kan overraske, da væksten i restlevetiden for 60-årige er væsentligt højere og derfor indebærer en permanent forøgelse af de ældres relative andel af befolkningen.

Målt ved holdbarhedshedsindikatoren er den nødvendige permanente forbedring i DREAMs fremskrivning som nævnt på 4,0 pct. af BNP fra 2005. Velfærdskommissionen opgør ikke et identisk mål, men VFKs beregninger inde-

bærer et behov for forbedring af saldoen med 3,2 pct. af BNP, hvis dette indføres gradvist fra 2011 til 2021 og fastholdes herefter.¹⁷

Konklusionen er således, at opdateringen af befolkningsfremskrivningen med den længere forventede levetid betyder, at finansieringsproblemet knyttet til den ændrede befolkningssammensætning forøges med omkring 1/3 i forhold til Velfærdskommissionens fremskrivning, hvis fremskrivningen baseres på sammenlignelige antagelser af den fremtidige offentlige service- og overførselsindkomstudvikling.

¹⁷ Den nødvendige forbedring, hvis ændringerne udsættes til 2080, er gennemført i begge beregninger og kan derfor umiddelbart sammenlignes. I DREAM-fremskrivningen er den nødvendige forbedring på 8,2 pct. af BNP, mens den i VFKs fremskrivning er på 5,9 pct. af BNP.

Kapitel 6 Vurdering af velfærdsreformen

6.1 Indledning

På basis af Velfærdskommissionens rapport fra januar 2006 udformede regeringen et forslag til velfærdsreformer, der blev offentliggjort i april 2006, og som efter forhandlinger med hovedparten af folketingets partier ledte til et bredt forlig om en velfærdsreform i juni 2006.

Hovedindholdet i velfærdsreformen er en tilbagetrækningsreform, som kombineres med ændringer i arbejdsmarkedspolitikken og en øget satsning på forskning og uddannelse. Hertil kommer, at der som en sær aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti gennemføres en række ændringer i indvandrings- og integrationspolitikken.

Tilbagetrækningsdelen indeholder en forhøjelse af efterløns- og pensionsalderen, som fra 2019 til 2022 forhøjer den laveste efterlønsalder fra de nuværende 60 år til 62 år. Efterfølgende reguleres folkepensionsalderen i årene 2024 til 2027, således at folkepensionsalderen stiger til niveauet fra før 2004 på 67 år. Tilingen af reguleringen af efterløn og folkepension sikrer, at den maksimale efterlønsperiode for alle generationer er 5 år.

Samtidig øges indbetalingsperioden til efterlønsordningen fra 25 til 30 år, og der indføres en "fortrydelsesmulighed", så man kan genindtræde i efterlønsordningen, hvis man er dagpengeberettiget og har meldt ordningen fra. Den kortere indbetalingsperiode betyder lavere efterlønsudbetalinger.

Med virkning fra 2025 introduceres en indekseringsmekanisme, der sikrer, at den tidligste alder for efterløn og folkepension reguleres i takt med udviklingen i restlevetiden for en 60-årig. Mekanismen har til formål at sikre, at den forventede maksimale periode på efterløn og folkepension er den samme for alle generationer.

Reguleringen af efterlønsalderen i 2025 baseres på restlevetidsudviklingen for 60-årige frem til 2015, hvor størrelsen af reguleringen også annonceres. Reguleringen af den tidligste efterlønsalder kan enten være 0 år, ½ år eller 1 år i 2025 afhængigt af restlevetidsstigningen. Efterfølgende reguleres folkepensionsalderen med samme interval i 2030, således at den maksimale efterlønsperiode fastholdes på 5 år. Denne reguleringsmekanisme gentages hvert 5. år.

Arbejdsmarkedsdelen indeholder ændringer med henblik på at effektivisere jobformidlingen og reducere varigheden af ledigheden for den enkelte. Herunder er der en bestemmelse om, at særregler for ældre ledige bortfalder, og en bestemmelse om, at aktiveringsindsatsen styrkes og fremrykkes. Specielt indføres fuldtidsaktivering for personer med en varighed af ledighed på 2½ år.

Det er endvidere aftalt, at der som led i reformen afsættes midler til styrkelse af forskning og uddannelse, herunder at den offentlige forskningsindsats skal øges, så den udgør 1 pct. af BNP fra 2010.

I dette afsnit søges velfærdsreformens effekter på den økonomiske udvikling og det langsigtede offentlige finansieringsproblem vurderet. I vurderingen indgår tilbagetræknings- og arbejdsmarkedsdelen af reformen, mens hverken udgifter eller de forventede effekter af forsknings- og uddannelsessatsningen er medtaget i beregningerne, ligesom der heller ikke er medtaget effekter på indvandring og integration af de dele af aftalekomplekset, der vedrører dette område.

Specielt vedrørende satsningen på forskning og uddannelse er der derfor en tendens til, at fremskrivningen med velfærdsreformen undervurderer nettoudgifterne for den offentlige sektor, fordi den vedtagne udgiftsstigning ikke medtages. Omvendt er der en række langsigtede gevinster, der heller ikke medtages.

6.2 Tilbagetrækningsbeslutningen

Det danske velfærdssystem stiller en række ordninger til rådighed for personer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Denne tilbagetrækning kan enten være frivillig eller tvunget pga. tabt eller reduceret arbejdsevne. De frivillige tilbagetrækningsordninger er efterløn og folkepension, mens de ordninger, der stilles til rådighed efter visitation, er førtidspension og fleksjob med tilhørende fleksydelse, der er en efterlønsordning for personer, som er visiteret til fleksjob.

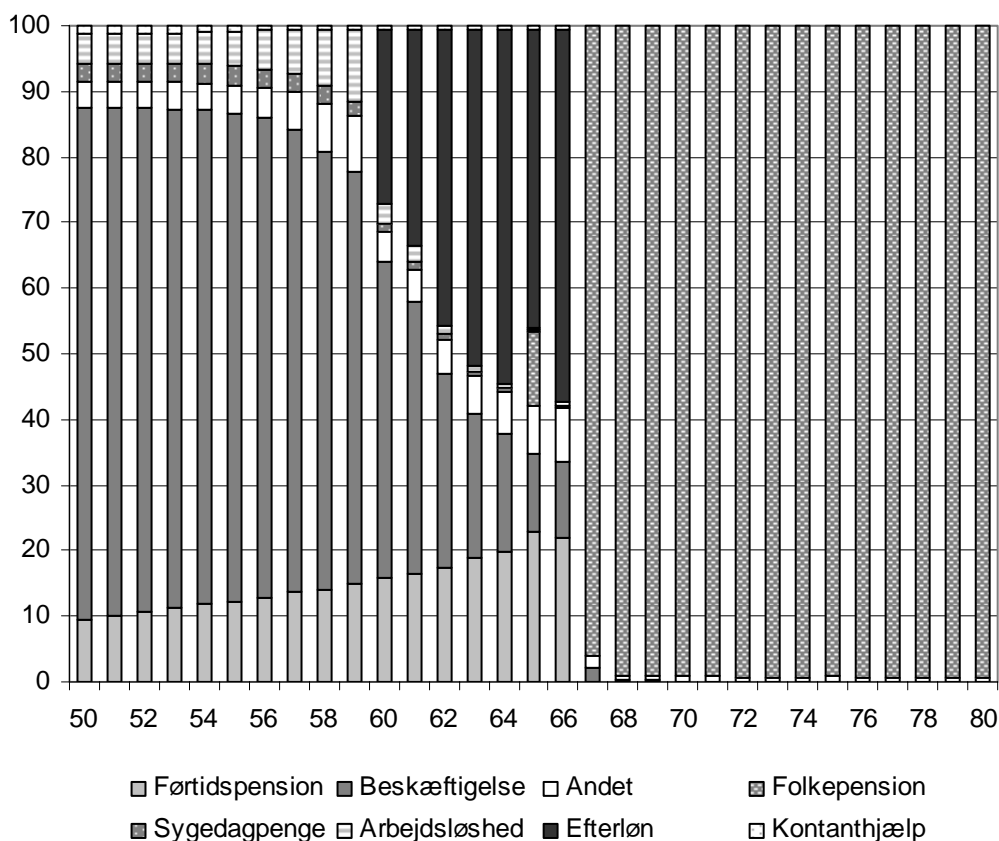
Efterløn (og fleksydelse) kan opnås fra det 60. år, mens folkepension kan fås fra det 65. år. Førtidspension, der gives efter visitation, gives til personer som har reduceret arbejdsevnen med mindst 30 pct. og er ikke aldersbetinget, men kan ikke uddeles til personer over folkepensionsalderen.

Tilbagetrækningsordningerne er i høj grad afgørende for tilbagetrækningsbeslutningen i Danmark. For 59-årige var 75 pct. i arbejdsstyrken i 2004. Heraf var 12 pct. i aldersgruppen ledige.¹⁸ Blandt 60-årige var 50 pct. af årgangen i arbejdsstyrken, mens ledigheden var 3 pct., og endelig blandt 64-årige var 28 pct. i arbejdsstyrken og stort set ingen ledige. Denne udvikling betyder, at mere end 2/3 af befolkningen har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen. Tilbagetrækningen er derfor i høj grad bestemt af reglerne for efterløn og førtidspension.

For 59-årige var 15 pct. af befolkningen på førtidspension, og dette tal stiger gradvist med alderen til omkring 20 pct. for 64-årige i 2004. Blandt 60-årige var 28 pct. på efterløn, og andelen er forholdsvis hastigt voksende med alderen, således at 45 pct. af befolkningen modtager efterløn som 64-årige, jf. Figur 22, der viser fordelingen af befolkningen i alderen 50-80 år fordelt efter type af indkomst.

¹⁸ Bemærk, at ledigheden her måles i pct. af hele årgangen, ikke af arbejdsstyrken.

Figur 22. Fordelingen af 50 – 80-årige efter type af indkomst, 2004



Kilde: DREAMs befolkningsregnskab 2004

Det er endvidere karakteristisk, at kun en meget lille gruppe af befolkningen hverken er beskæftiget eller modtager indkomsterstøttende overførselsindkomst. Denne gruppe svinger mellem 5 og 8 pct. af befolkningen i alderen 50 til 66 år. Der er kun en begrænset stigning i gruppen fra 60 og frem til 66 år, hvilket indikerer, at meget få personer i dag trækker sig tilbage uden at modtage offentlig overførselsindkomst.

For at vurdere effekten af tilbagetrækningsreformen er det nødvendigt at vurdere, hvordan denne struktur i tilbagetrækningsmønstret ændrer sig, når efterlønsalderen reguleres opad. Dette indebærer dels en vurdering af, om flere vil trække sig tilbage finansieret ud af egen opsparing, når aldersgrænserne for de frivillige tilbagetrækningsordninger hæves, og dels en vurdering af, hvor stor en andel af dem, der i dag benytter de frivillige tilbagetrækningsordninger, der ville være nødt til at trække sig tilbage på førtidspension (evt. fleksjob) i tilfælde af, at den frivillige tilbagetrækningsordning bortfalder.

6.2.1 Frivillig tilbagetrækning for egne midler

Den andel af befolkningen, som er efterlønsforsikret, er der ikke grund til at forvente vil trække sig frivilligt tilbage før efterlønsalderen, når denne forhøjes. Det skyldes, at reglerne for tildeling af efterløn indebærer, at man ved tilbagetrækning skal være enten beskæftiget eller dagpengemodtager. Tilbagetræk-

ning før efterlønsalderen vil derfor indebære, at efterlønnen bortfalder. Det er derfor forbundet med meget betydelige omkostninger at trække sig tilbage før efterlønsalderen, hvis man er efterlønsforsikret.

I dette lys er velfærdsreformens elementer om ligestilling af ældre med andre arbejdsløse mht. reglerne for aktivering, og aftalen om, at personer (tæt på efterlønsalderen), som falder ud af dagpengesystemet, tilbydes beskæftigelse i den offentlige sektor, vigtige instrumenter til at forhindre, at andre overførselsindkomster overtager rollen som en slags ekstra tidlig tilbagetrækningsordning.

Førtidig tilbagetrækning er derfor begrænset til gruppen af personer, som ikke er efterlønsforsikrede eller førtidspensionsmodtagere. Det er således ca. 1/3 af befolkningen, som har denne mulighed. Gruppen vil formentlig i fremtiden have en stadigt stigende formue i form af arbejdsmarkedspension og andre opsparingsbaserede pensioner. Indkomst- eller formueeffekter trækker således i retning af, at der vil være en øget tilbøjelighed til at trække sig tilbage for egne midler i denne gruppe.

På den anden side betyder det danske opsparingsbaserede pensionssystem, hvor pensionen er bidragsbaseret,¹⁹ at der er betydelige gevinster ved at forblive erhvervsaktiv, fordi et års senere tilbagetrækning ikke blot betyder et års ekstra indbetalinger, men også, at den opsparede pensionsformue skal fordeles over et år mindre. Der er således en dobbelt effekt på den årlige pensionsudbetaling af at udskyde tilbagetrækning. Regler om opsat pension i folkepensionssystemet indebærer samme effekt for folkepensionen for personer, der arbejder efter folkepensionsalderen. Samlet gælder derfor, at for personer, der ikke er efterlønsforsikrede, indebærer det danske pensionssystem ikke nogen incitamenter til at fremrykke pensionstidspunktet.

På denne baggrund er det i beregningerne antaget, at der ikke kommer en øget tendens til tilbagetrækning for egne midler som følge af reguleringen af efterløns- og folkepensionsalderen. I det omfang dette bliver tilfældet – f.eks. som følge af den stigende velstand – reduceres de gunstige effekter på den økonomiske aktivitet og offentlige indtægter af velfærdsreformen.

6.2.2 Ufrivillig førtidig tilbagetrækning

Andelen af befolkningen, som modtager førtidspension, er jævnt voksende med alderen helt frem til folkepensionsalderen. Denne udvikling er bemærkelsesværdig, særligt for de 60- til 66-årige (64-årige efter 2005), hvor op imod halvdelen af befolkningen er berettigede til at modtage efterløn, som er en frivillig tilbagetrækningsordning med stort set samme ydelsesniveau som førtidspensionen. Der er derfor grund til at forvente, at tilvæksten i den andel af

¹⁹ Bidragsbaseret er en oversættelse af det engelske begreb "contribution defined"

befolkningen, der modtager førtidspension efter det fyldte 60. år, stort set udelukkende kommer fra den gruppe, der ikke er efterlønsberettigede.

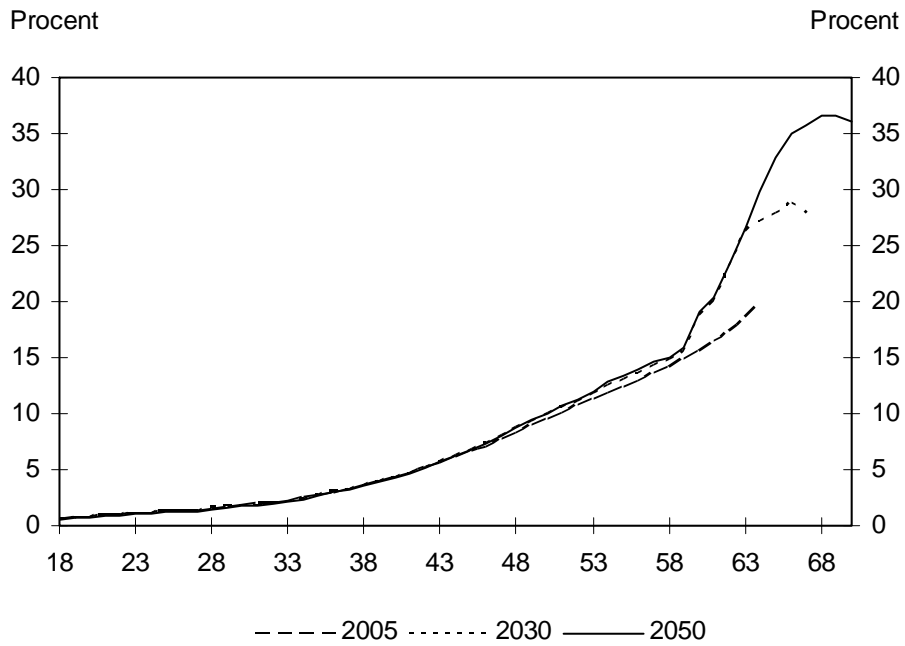
Når efterlønsalderen hæves, vil f.eks. 60-årige efterlønsforsikrede ikke længe have mulighed for frivillig tilbagetrækning. En andel af dem, som under de hidtidige regler ville have trukket sig frivilligt tilbage på efterløn, vil med de nye regler være nødt til at trække sig tilbage på førtidspension på grund af svigtende helbred. Det centrale spørgsmål er, hvor stor en andel af efterlønsmodtagerne, der ville være tvunget til tilbagetrækning eller visitering til fleksjob, hvis efterlønsordningen ikke eksisterede.

Velfærdskommissionen (2006) har gennemført undersøgelser af efterlønsmodtagernes helbred og litteraturstudier af undersøgelser af selvopfattet helbred blandt efterlønsmodtagere (og førtidspensionister) og vælger på denne baggrund at antage, at 20 pct. af efterlønsmodtagerne har helbredsbedingede årsager til tilbagetrækning og derfor ville være berettiget til førtidspension (eller fleksjob) i fravær af efterlønsordningen. Det økonomiske Råd (2005) gennemfører en økonometrisk undersøgelse på registerdata og konkluderer på denne baggrund, at 10 pct. af efterlønsmodtagerne har helbredsbedingede årsager til tilbagetrækning.

I vurderingen af tilbagetrækningsdelen af velfærdsreformen er det i det følgende lagt til grund, at 20 pct. af dem, der ikke har mulighed for at gå på efterløn som følge af forøgelsen af efterlønsalderen, i stedet tilkendes førtidspension. Betydningen af denne forudsætning analyseres i følsomhedsberegninger. Ud over dette er det lagt til grund, at førtidspensionsandelen blandt dem, der ikke modtager efterløn, også er stigende med alderen, således at forhøjelse af folkepensionsalderen også leder til et stigende antal førtidspensionister.

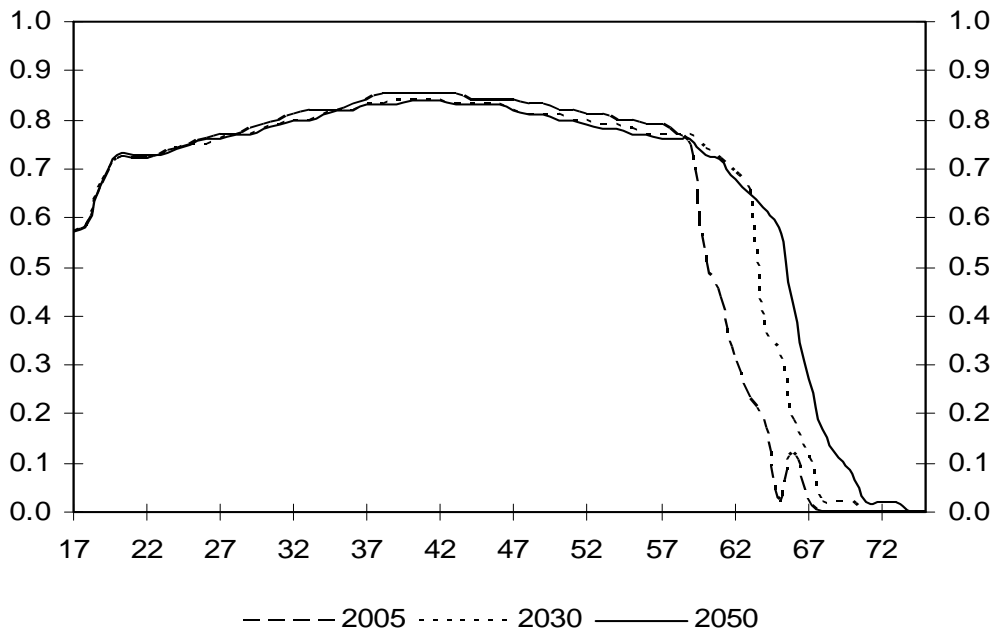
Forudsætningerne betyder, at den eksisterende aldersafhængighed i førtidspensionsfrekvenserne ændres, når aldersgrænserne for efterløn og folkepension reguleres, jf. Figur 23, som viser de aldersbetingede førtidspensionsfrekvenser i udvalgte år. I 2030 antages efterlønsalderen at være hævet til 63 år som følge af stigningen i restlevetiden for 60-årige i DREAMs befolkningsfremskrivning. Aldersgrupperne fra 60 til 62 år får derfor en forøget førtidspensionstilbøjelighed i år 2030 sammenlignet med 2005, fordi disse aldersgrupper ikke længere har mulighed for at modtage efterløn. For personer på 63 år og derover antages samme aldersbetingede stigning i førtidspensionsfrekvensen, som var gældende før reguleringen af aldersgrænsen for efterløn, men med det nye højere udgangspunkt.

Figur 23. Aldersbetingede førtidspensionsfrekvenser efter reformen



Kilde: Egne beregninger

Figur 24. Aldersbetingede erhvervsfrekvenser efter reformen



Kilde: Egne beregninger

Samme type forskydning af førtidspensionsfrekvenserne sker fra 2030 til 2050, men denne gang for aldersgruppen fra 63 til 66½ år, som er grænsen

for efterløn i 2050. Som det fremgår af Figur 23, er konsekvensen af antagelsen, at for de aldersgrupper, som efter reformen ikke længere har mulighed for at gå på efterløn, er der en betydeligt mere udtalt aldersafhængighed i førtidspensionsfrekvensen, end der er for aldersgruppen under 60 år og for den aldersgruppe, der har mulighed for at trække sig frivilligt tilbage på efterløn.

Konsekvensen af denne udvikling i den aldersbetingede førtidspensionsfrekvens er, at den aldersbetingede erhvervsfrekvens aftager med et trendmæssigt fald på ca. 3 pct.point, når efterlønsalderen forøges med et år, jf.

Figur 24. Der fås således, at mens erhvervsfrekvensen for personer umiddelbart under efterlønsalderen (dvs. 59-årige) i 2005 er 0,78, vil denne gradvist falde i takt med, at efterlønsalderen forskydes opad. I 2050, hvor efterlønsalderen er 66½ år, er erhvervsfrekvensen for 66-årige således 0,62. Gevinsten i form af erhvervsdeltagelse er således aftagende, jo højere aldersgrænsen for efterlønnen forskydes opad.

6.2.3 Andelen af livet på arbejdsmarkedet og som tilbagetrukket

Den beskrevne udvikling i den aldersbetingede førtidspensionsfrekvens som følge af reguleringen af aldersgrænserne for efterløn og folkepension betyder, at en stigende andel af befolkningen vil anvende førtidspensionssystemet som led i tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet.

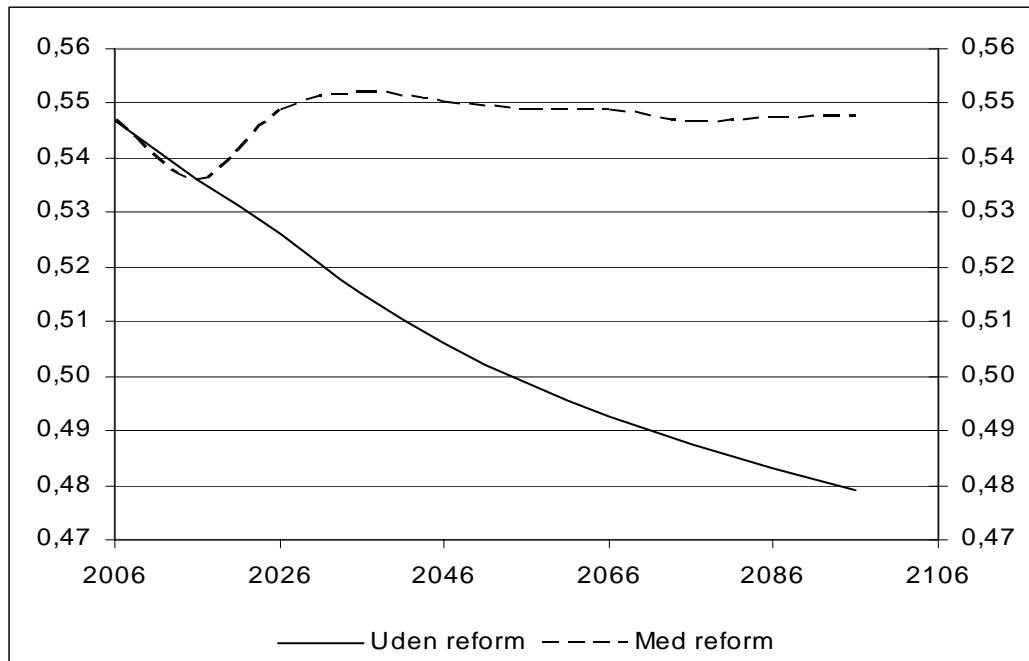
Det betyder, at den stigning i tilbagetrækningsalderen, som formelt følger af stigningen i aldersgrænserne for efterløn og førtidspension, ikke vil slå fuldt ud i en tilsvarende stigning i tilbagetrækningsalderen – selv med analysens antagelse om, at der ikke er nogen stigning i tidlig tilbagetrækning finansieret for egne midler.

Velfærdreformens regulering af efterløns- og folkepensionsalder indebærer, at den forventede periode som tilbagetrukket er konstant, hvis de nævnte ordninger er de eneste muligheder for tilbagetrækning. Med stigende levetid ville dette føre til, at den andel af livet, som den gennemsnitlige person ville kunne forvente at tilbringe på arbejdsmarkedet, ville være stigende, fordi den konstante tilbagetrækningsperiode ville udgøre en faldende andel af livet. Inddrages muligheden for tilbagetrækning i førtidspensionssystemet bliver resultatet imidlertid, at reformens regulering af aldersgrænserne for efterløn og folkepension fastholder en konstant andel af livet på arbejdsmarkedet, jf. Figur 25.

I Figur 25 beregnes perioden på arbejdsmarkedet som et tværsnit over personer på et givet tidspunkt. Dvs. for hvert år beregnes en gennemsnitlig startalder på arbejdsmarkedet og en gennemsnitlig tilbagetrækningsalder. Denne metode svarer til princippet i beregningen af middellevetiden, der ligeledes beregnes som gennemsnit over alle generationer på et givet tidspunkt. De to størrelser kan derfor meningsfuldt sammenlignes. Resultatet er, at velfærdssystemet gradvist forøger andelen af livet på arbejdsmarkedet i perioden fra 2019 til 2025, således at den vender tilbage til den andel af livet, som blev anvendt på arbejdsmarkedet i 2004. Med reformen giver velfærdssystemet således stort set samme betingelser målt i forhold til livslængden for alle generationer. De eneste, der opnår en fordel, er de generationer, der trækker sig

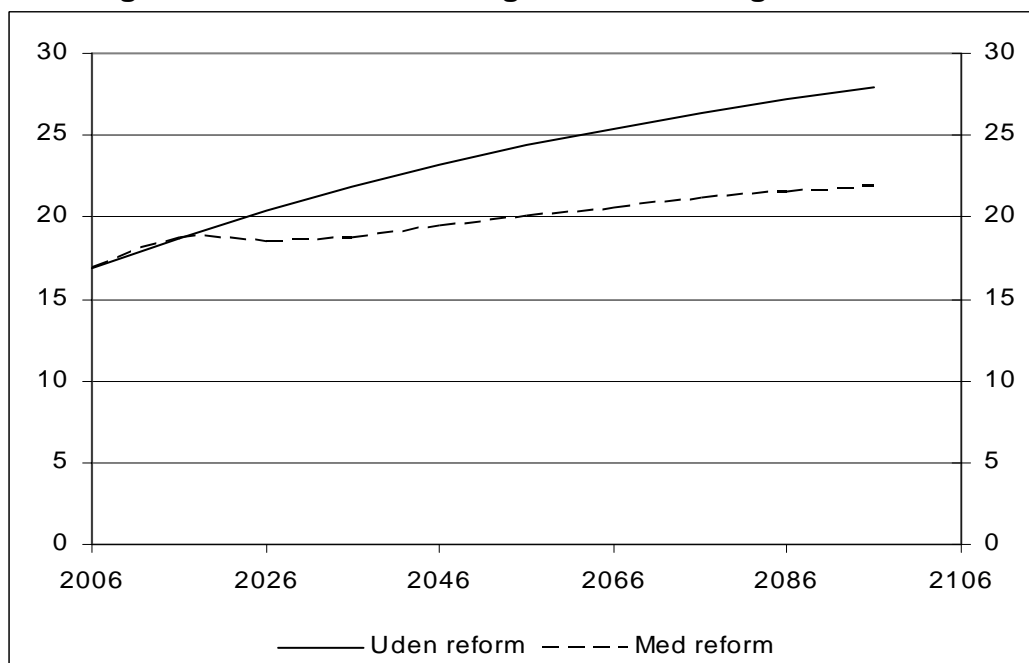
tilbage fra 2004 og frem til 2019 – de vil alle i gennemsnit have anvendt en kortere del af livet på arbejdsmarkedet end de generationer, der kommer både før og efter.

Figur 25. Andel af livet på arbejdsmarkedet, med og uden reform



Kilde: Egne beregninger

Figur 26. Antal år som tilbagetrukket med og uden reform



Kilde: Egne beregninger

Det bemærkes, at den gradvise tendens til faldende levetidsvækst gennem perioden og den anvendte annonceringsperiode på 10 år tilsammen har den

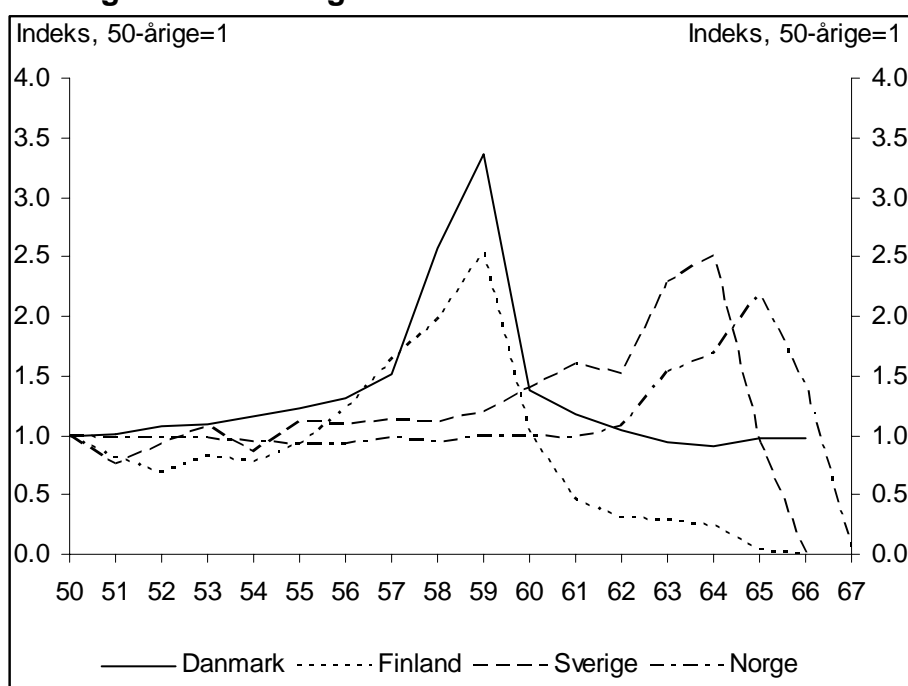
effekt, at andelen af livet på arbejdsmarkedet falder mindre over tid i forløbet med reform, end den ville have gjort i en fremskrivning, hvor væksten i levetiden var konstant.

Med udgangspunkt i den beregnede gennemsnitlige tilbagetrækningsalder kan den forventede periode som tilbagetrukket ligeledes beregnes. Velfærdsreformen indebærer en reduktion i væksten i den periode, som man kan forvente at være tilbagetrukket, men væksten forbliver positiv, Figur 26.

6.2.4 Andre effekter af senere tilbagetrækning

Vedrørende udviklingen i antallet af sygedagpengemodtagere er det ligeledes valgt at følge metoden fra Velfærdskommissionens analyse. Det antages derfor, at når pensionsalderen forøges, så vokser den andel af befolkningen, som er sygedagpengemodtagere, med trenden i aldersafhængigheden for de yngre aldersgrupper.

Figur 27. Merledighed for ældre i de nordiske lande



Kilde Velfærdskommissionen (2006)

Endelig følges Velfærdskommissionens antagelse om, at merledigheden for aldersgrupperne umiddelbart før den normale tilbagetrækningsalder har tendens til at følge med den normale tilbagetrækningsalder opad. Denne antagelse er baseret på registerundersøgelser af den aldersbetingede ledighed i de nordiske lande, jf. Figur 27, der viser at der i alle lande er en merledighed op til den normale tilbagetrækningsalder, men at det sker ved forskellige aldre i de 4 nordiske lande, fordi den "normale" tilbagetrækningsalder er forskellig i landene.

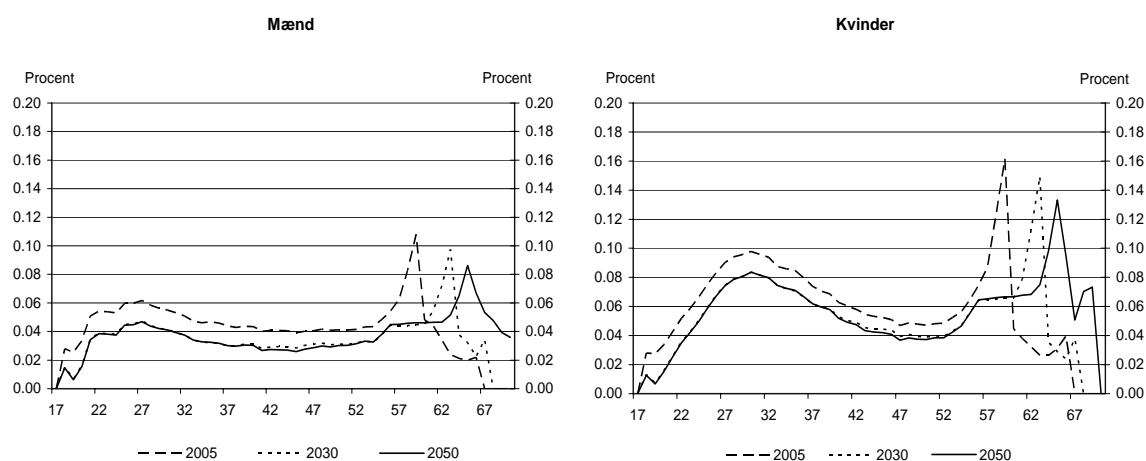
Antagelsen om, at merledigheden er knyttet til tilbagetrækningstidspunktet, understøttes endvidere af de danske erfaringer fra stoppet for tilgang til over-

gangsydelse, som betød, at muligheden for tilbagetrækning fra det fyldte 50. år for langtidsledige blev afskaffet. Afskaffelsen ledte ikke til en stigning i ledigheden for de 50-60-årige; tværtimod havde netop denne gruppe den største relative beskæftigelsesstigning i de efterfølgende år.

Denne erfaring er også et eksempel på, at forøgelse af tilbagetrækningsalderen kan gennemføres uden stigninger i den generelle ledighed i situationer, hvor væksten er tilstrækkelig høj til at sikre en høj efterspørgsel efter arbejdskraft.

Derfor er der grund til at forvente, at de positive erfaringer fra afskaffelsen af overgangsydelsen kan overføres til en gradvis stigning i tilbagetrækningsalderen i de kommende år, hvor der forventes et pres på arbejdsmarkedet. Af den grund er det som nævnt forudsat i beregningen af velfærdsreformens virkning, at merledigheden blandt de ældre udskydes med stigningen i efterlønsalderen, hvilket ses i figur 28.

Figur 28. Aldersfordelt ledighed før og efter reformen



Anm: 2005 angiver den aldersfordelte ledighed før velfærdsreformen.

Kilde: Egne beregninger.

6.2.5 Arbejdsmarkedsreformens virkning på ledighed og beskæftigelse

Velfærdsreformen indeholder udover tilbagetrækningsreformen, også arbejdsreformer, der skal søge at mindske den underliggende ledighed i Danmark. Dette skal ske gennem en styrket aktiverings- og integrationsindsats og et øget fokus på at nedbringe merledigheden blandt generationerne lige før pensioneringsalderen.

Formålet med en styrket aktiverings- og integrationsindsats er, at nedbringe den generelle underliggende ledighed blandt de erhvervsaktive i alle aldre, hvilket antages i beregningerne, jf. figur 26, ved at reducere det aldersbetingede ledighedsniveau for alle generationer. Aktiveringsindsatsen indebærer en række initiativer, herunder en fremrykket og intensiveret aktivering. Den fremrykkede aktivering bevirker, at personer over 30 år skal have det første aktiveringstilbud efter 9 måneder, og aktiveringen skal intensiveres efter 2½

år, hvor den aktiverede får ret og pligt til aktivering, så vidt muligt på fuld tid. Specielt den intensiverede aktivering ventes at mindske den generelle ledighed. Integrationsindsatsen skal ske gennem række initiativer, herunder målrettet løntilskud.

Et andet initiativ på arbejdsmarkedet er, at mindske merledigheden blandt de ældste erhvervsaktive gennem styrkede jobmuligheder for de ældre. Dvs., at der indføres en særlig løntilskudsordning for ældre over 55 år, at dagpenge- og aktiveringsreglerne for ældre sidestilles med reglerne for andre grupper, at personer over 55 år, som opbruger dagpengeretten får mulighed for seniorjob med overenskomstmæssig løn. Disse tiltage ventes at nedbringe ledigheden blandt de ældste erhvervsaktive, og derfor forudsættes i beregningerne at merledigheden blandt de ældste erhvervsaktive er aftagende over tid, som vist i figur 26.

Den her anvendte vurdering af effekterne af arbejdsmarkedsreformen svarer til den vurdering, der ligger til grund for aftalen, jf. Regeringen (2006). Her ventes, at arbejdsmarkedsinitiativerne, gennem en lavere ledighed at vil løfte beskæftigelsen med godt 10.000 personer. Det ventes endvidere, at reformen vil indebære en årlig belastning af de offentlige finanser med 700 mio. kr. fra 2008 og frem, hovedsageligt i form af øgede udgifter til aktivering.

6.3 Reformens virkning på arbejdsstyrke og antal overførselsindkomstmodtagere

Virkingen af reformen på den langsigtede udvikling i arbejdsstyrken afhænger af stigningen i restlevetiden for 60-årige, idet det er denne stigning, der udløser en stigning i den laveste alder for efterløn og folkepension.

Den aftalte regel for indeksering af pensionsalderen og DREAMs befolkningsfremskrivning indebærer, at efterlønsalderen reguleres med 1 år i 2025, således at efterlønsalderen herefter bliver 63 år. Herefter reguleres efterlønsalderen med 1 år yderligere i 2030, således at den bliver 64 år og også i 2035 reguleres med et helt år, således at efterlønsalderen bliver 65 år. Herefter er den forventede vækst i restlevetiden for 60-årige aftaget så meget, at de efterfølgende reguleringer bliver med ½ år.

Folkepensionsalderen følger stigningen i efterlønsalderen med en forsinkelse på 5 år. Det betyder, at folkepensionsalderen er 66 år i 2025, 68 år i 2030, 69 år i 2035 og 70 år i 2040, jf. Tabel 5.

Selvom reguleringen af aldersgrænserne betyder, at den enkelte efterlønsmodtager har mulighed for maksimalt 5 års efterløn, uafhængigt af hvornår vedkommende er født, betyder den gradvise regulering, at der i et givet år typisk er mindre end 5 årgange, som modtager efterløn samtidig. Således er der 4½ årgange efterlønsmodtagere i 2019, 4 årgange i 2020, 3½ årgange i 2021, 3 årgange i 2022-23, 3½ årgange i 2024, 3 årgange i 2025, 3½ årgange i 2026 og 4 årgange i 2027-39 og endelig 4½ årgange i 2040. Det er således ganske vanskeligt at forudse den præcise udvikling i antallet af efterlønsmodtagere efter indgrebet, jf. Figur 29.

Tabel 5. Regulering af efterløns- og folkepensionsalder frem til år 2100

Annoncerings år	Ar efterlønsalder ændres	Ar pensionsalder ændres	Stigning i 60-års forventede levetid	Akkumuleret ændring	Størrelse af ændring	Akkumuleret ændring	Efterlønsalder	Pensionsalder
2015	2025	2030	1.2	1.2	1.0	1.0	63.0	68.0
2020	2030	2035	0.6	1.8	1.0	2.0	64.0	69.0
2025	2035	2040	0.6	2.4	1.0	3.0	65.0	70.0
2030	2040	2045	0.6	2.9	0.5	3.5	65.5	70.5
2035	2045	2050	0.5	3.5	0.5	4.0	66.0	71.0
2040	2050	2055	0.5	4.0	0.5	4.5	66.5	71.5
2045	2055	2060	0.5	4.5	0.5	5.0	67.0	72.0
2050	2060	2065	0.5	5.0	0.5	5.5	67.5	72.5
2055	2065	2070	0.5	5.4	0.5	6.0	68.0	73.0
2060	2070	2075	0.4	5.9	0.5	6.5	68.0	73.0
2065	2075	2080	0.4	6.3	0.5	7.0	68.5	73.5
2070	2080	2085	0.4	6.7	0.0	7.0	69.0	74.0
2075	2085	2090	0.4	7.1	0.5	7.5	69.5	74.5
2080	2090	2095	0.4	7.5	0.5	8.0	70.0	75.0
2085	2095	2100	0.4	7.9	0.5	8.5	70.5	75.5

Kilde: Egne beregninger på basis af DREAMs befolkningsfremskrivning

De to år, hvor der er den største reduktion i antallet af efterlønsmodtagere som følge af indekseringen, er henholdsvis i år 2023, hvor reduktionen er på 76.000 personer og i 2025, hvor den er på 82.800 personer. Omvendt er reduktionen kun på 7.900 personer i år 2040, hvor tallet er lavest i perioden frem til 2040.

Reformens virkning på antallet af folkepensionister er lidt mere systematisk, idet reformen fastholder antallet af folkepensionister på et niveau mellem 1,1 mio. og 1,2 mio. personer i perioden fra 2020 til 2040. Det betyder, at reformen gradvist reducerer antallet af pensionister i forhold til fremskrivningen uden reform. I 2040 betyder reformen, at der er 332.000 færre folkepensionister, end der ville have været uden reformen.

Også for gruppen af folkepensionister er der dog betydelige sving i antallet fra et år til det næste som følge af reformen. Udsvingene i antallet af modtagere sker omkring de årstal, hvor indekseringen sker. Således falder antallet af folkepensionister med 54.000 personer fra 2029 til 2030, med 55.000 personer fra 2034 til 2035 og med 59.000 fra 2039 til 2040, jf. Figur 30.

Disse sving i antallet af pensionister i de år, hvor indekseringen foretages, er den naturlige bagside af, at der kun indekseres hvert 5 år og kun med hele eller halve år. En indeksering, der blev gennemført oftere og med mindre spring pr. gang, ville give et mere glidende forløb i antallet af pensionister og antallet af efterlønsmodtagere, men på bekostning af en hyppigere regulering af aldersgrænserne.²⁰

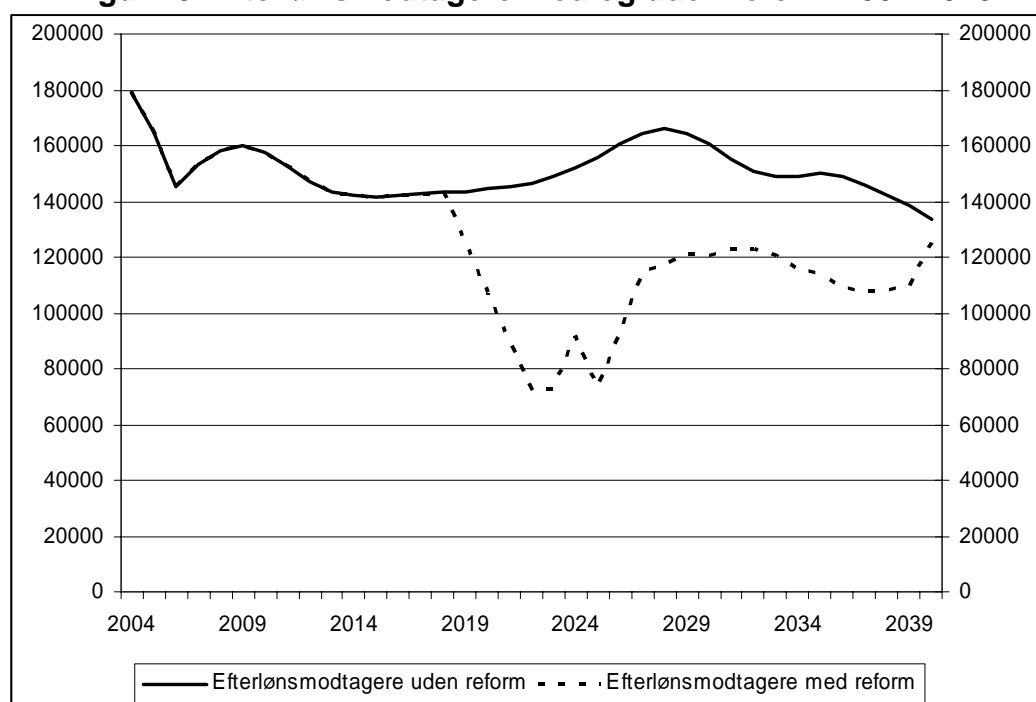
²⁰ Velfærdskommissionens forslag indebærer denne mere glidende indeksering, jf. Velfærdskommissionen (2006).

Den tredje store gruppe af overførselsindkomstmodtagere, hvis antal påvirkes af reformen, er gruppen af førtidspensionister, hvis antal forventes at vokse som følge af reformen.

Antagelsen om, at 20 pct. af dem, der uden reform ville have været på efterløn, bliver førtidspensionister, fører til, at antallet af førtidspensionister stiger, når startalderen for efterlønnen reguleres opad. Hertil kommer, at antallet af førtidspensionister stiger yderligere, når folkepensionsalderen rykkes opad, fordi der også er en betydelig aldersafhængighed i førtidspensionistandelen af den del af befolkningen, der ikke er efterlønsberettigede. Frem til 2040 forøges antallet af førtidspensionister med 130.000 som følge af reformen, hvis disse antagelser lægges til grund.

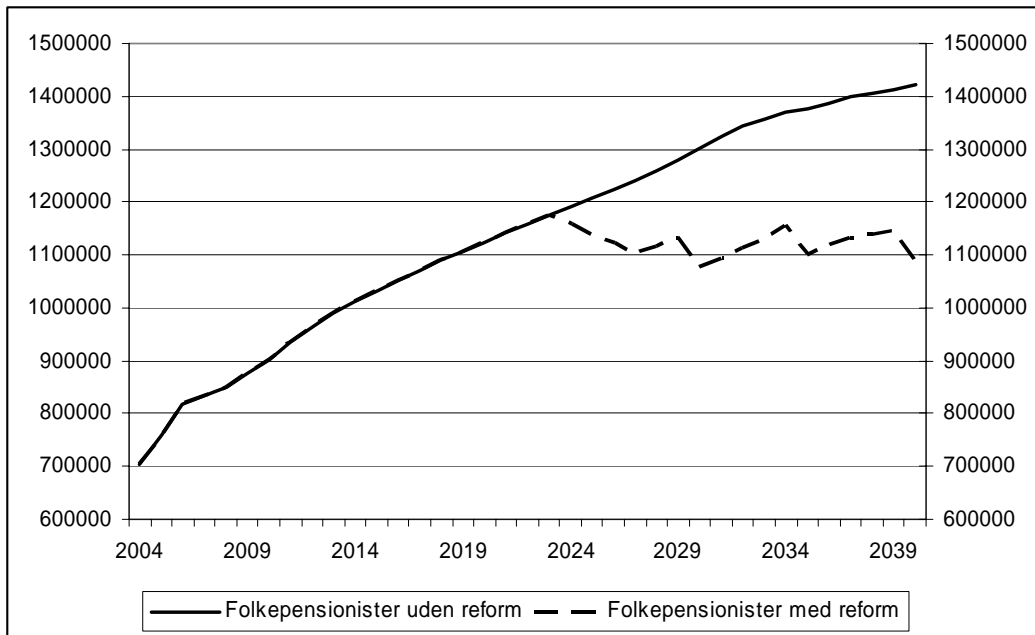
Nettoeffekten af det lavere antal folkepensionister og efterlønsmodtagere og det højere antal førtidspensionister (og sygedagpengemodtagere) er en markant stigning i arbejdsstyrken efter 2019 som følge af reformen. I 2025 er arbejdsstyrken 125.000 personer højere med reformen end uden, og i 2040 er det tilsvarende tal 232.000 personer. Denne stigning er tilstrækkelig til at fastholde arbejdsstyrken på samme niveau som i 2004 frem til 2040, jf. Figur 32.

Figur 29. Efterlønsmodtagere med og uden reform 2004-2040



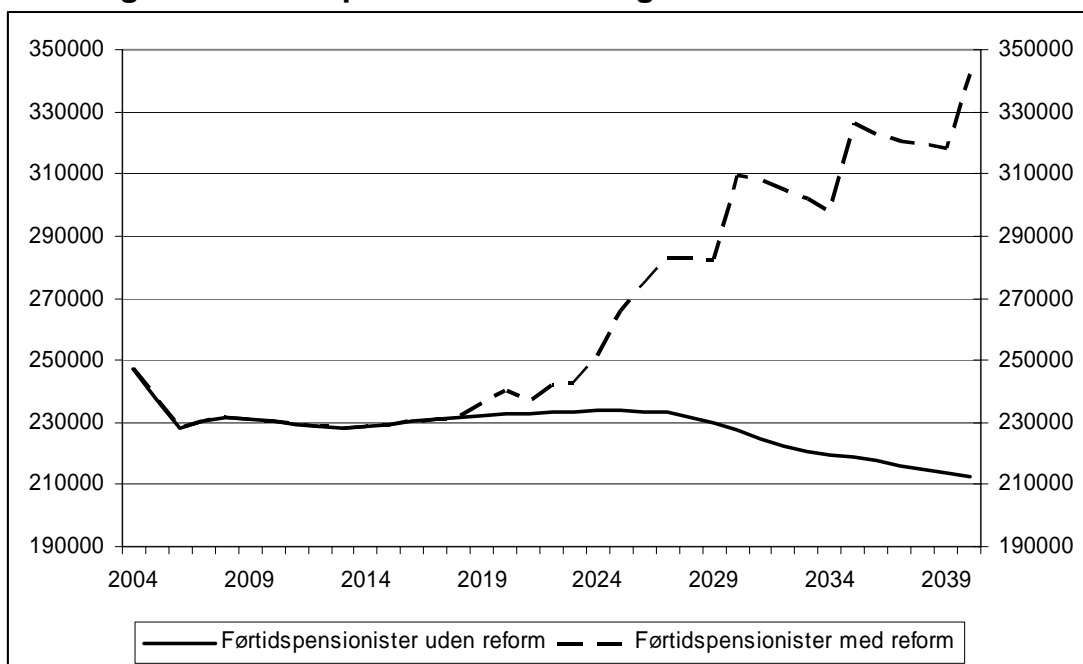
Kilde: Egne beregninger på DREAM

Figur 30. Folkepensionister med og uden reform 2004-2040



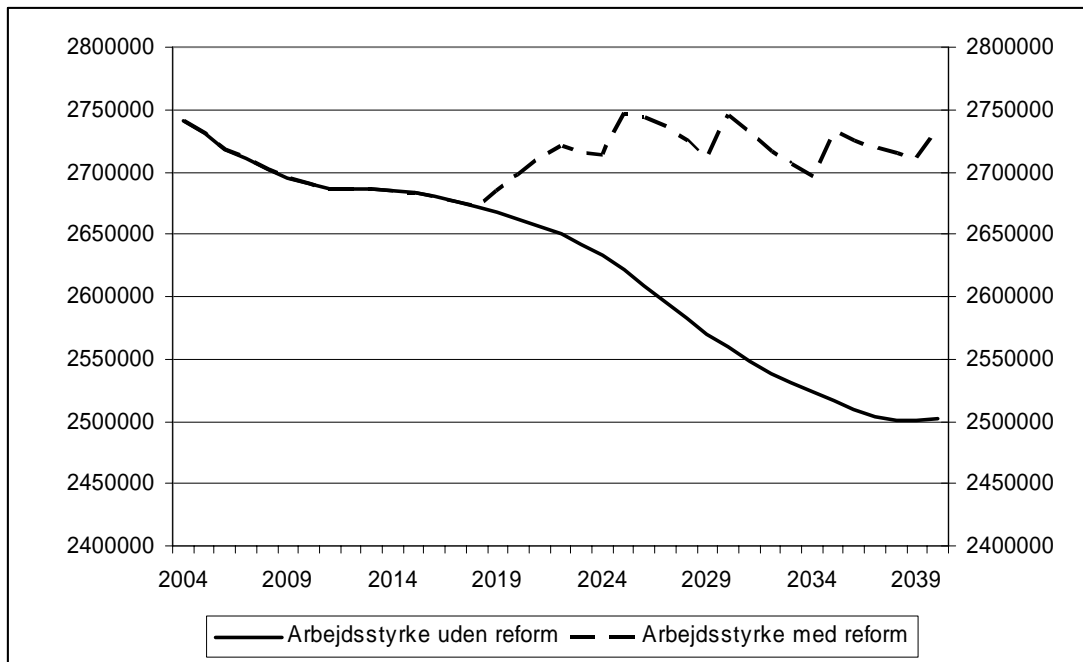
Kilde: Egne beregninger på DREAM

Figur 31. Før tidspensionister med og uden reform 2004-2040



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Figur 32. Arbejdsstyrken med og uden reform 2004-2040



Kilde: Egne beregninger på DREAM

6.4 Reformens makroøkonomiske virkninger

Velfærdsreformen betyder således, at arbejdsstyrken holdes stort set konstant frem til 2040, hvilket giver et betydeligt større arbejdsudbud end i fremskrivningen uden velfærdsreform. I tillæg hertil betyder reformen, at de offentlige udgifter til folkepensioner reduceres væsentligt i fremtiden, og at denne besparelse klart dominerer den merudgift til førtidspension, som de stigende aldersgrænser for efterløn og folkepension vil trække med sig.

For den enkelte betyder reformen, at andelen af livet, som gennemsnitspersonen kan forvente at være i arbejdsstyrken, stiger, og stigningen bliver større, jo yngre personen er. Det betyder, at den andel af livet, hvor den enkelte kan forvente en høj indkomst, stiger. Samtidig betyder det, at indbetalingsperioden til opsparingsbaserede pensionsordninger, herunder arbejdsmarkeds-pensioner, stiger, og der er således er en større opsparingsformue på tidspunktet for pensionering. Foruden denne effekt fører velfærdsreformens regulering af pensionsgrænserne – og reformens bestemmelse om, at grænserne for opsparingsbaserede pensioner følger disse grænser – til, at den større opsparingsformue skal fordeles over en kortere forventet pensionsalder end uden velfærdsreformen. Velfærdsreformen betyder således, at livsindkomsten stiger af flere grunde. For det første stiger antallet af år som beskæftiget. For det andet stiger indkomsten som pensionist, fordi arbejdsmarkeds-pensionsindbetalingerne foretages over en længere periode, og fordi den opsparingsformue skal fordeles på en kortere pensionsperiode. Stigningen er størst for de yngre generationer, som oplever den længste forøgelse af deres tid på arbejdsmarkedet. Den højere forventede indkomst i resten af livet betyder, at de yngre generationer har et mindre behov for opsparing end inden reformen. Derfor falder deres opsparing (låntagningen i huse stiger), og de offentlige indtægter fra kapitalindkomstskat falder tilsvarende. Denne effekt

kommer forholdsvis hurtigt, fordi det netop er de nuværende yngre generationer, der kan se frem til den forøgede indkomst i den sidste periode af deres liv.

På kort sigt betyder den fremrykkede aktivering, at der bliver en tendens til kortere varighed af ledigheden for den enkelte, hvilket fører til mindre fald i den gennemsnitlige ledighed. Samtidig fører den formindskede opsparing fra de yngre generationer til, at privatforbruget begynder at stige også på kortere sigt.

I 2040, hvor efterlønsalderen er steget til 65½ år og folkepensionsalderen er 70 år, er produktionen målt ved BNP 4,9 pct. højere end i tilfældet uden velfærdsreform. Privatforbruget er steget lidt mindre, 3,9 pct., mens udgifterne til det offentlige forbrug stort set er uændrede.

Den samlede beskæftigede er vokset med 7,9 pct. svarende til en beskæftigelsesstigning på 191.000 personer (målt ved den gennemsnitlige arbejdstid og produktivitet i økonomien); heraf ansættes 30.000 i den offentlige sektor og 161.000 i den private sektor. Målt i forhold til udgangspunktet i 2004 betyder det, at der med velfærdsreformen forventes et fald i antallet af ansatte i den private sektor på 75.000 personer, mens det omvendt forventes, at der er ansat 81.000 flere i den offentlige sektor, jf. Tabel 1.

Tabel 6. Velfærdsreformens effekt på den makroøkonomiske udvikling

	2004	2005	2010	2015	2020	2030	2040
	---- Indeks, grundforløb = 100 ----						
BNP, mia. Dkr	100,0	100,0	101,1	101,0	101,7	104,7	104,9
Privat forbrug, mia. Dkr.	100,0	100,0	102,6	102,7	102,7	103,4	103,9
Offentligt forbrug, mia. Dkr.	100,0	100,0	101,5	101,4	101,2	100,5	100,3
Netto eksport, mia. Dkr.	100,0	100,0	71,7	65,1	39,2	6,4	30,2
Investeringer, mia. Dkr.	100,0	100,0	102,7	100,8	103,7	109,9	106,3
Beskæftigelse, 1000 pers.	100,0	100,0	100,4	100,4	101,8	107,5	107,9
- Private sektor	100,0	100,0	100,0	100,0	101,8	109,5	110,3
- Offentlige sektor	100,0	100,0	101,3	101,3	101,8	103,6	103,5
Arbejdsløshed, procent	100,0	100,0	91,5	91,4	92,7	95,2	94,1
Offentlige budget overskud, pct. af BNP	100,0	100,0	107,3	84,2	88,4	64,3	71,1
Nettofordringer på udlandet, pct. af BNP	100,0	100,0	22,8	37,8	29,4	-11,3	133,7

Kilde. Egne beregninger på DREAM

De offentlige udgifter til overførselsindkomster målt relativt til BNP reduceres i takt med, at efterløns- og pensionsalderen forøges. Det skyldes dels, at der bliver færre folkepensionister og i mindre omfang efterlønsmodtagere, og dels, at BNP vokser, fordi beskæftigelsen stiger som følge af den forøgede arbejdsstyrke. I 2040 er udgifterne til overførsler derfor reduceret med 2 pct. af BNP. Også udgifterne til individuelle offentlige velfærdsydelse falder som andel af BNP. Det skyldes dels, at BNP stiger, og dels, at det øgede arbejdsudbud sænker presset på arbejdsmarkedet, hvilket reducerer lønstigningerne. Da individuelle offentlige velfærdsydelse er mere arbejdsintensive end produktionen generelt, fører dette til relativt fald i prisen på offentlig velfærds-service, som bidrager til at reducere disse udgifters andel af BNP med 1,5 pct. i 2040 i forhold til forløbet uden velfærdsreform, jf. Tabel 7.

Den i Tabel 7 anførte stigning i det kollektive offentlige forbrug på 0,2 pct. af BNP er merudgifter til administration af den forøgede aktiveringsindsats.

Sammenlagt fører dette til, at de offentlige udgifter (bortset fra renteudgifter) falder med 3,4 pct. point af BNP i forhold til situationen uden velfærdsreformen. Det svarer i 2040 til, at stigningen i udgiftstrykket er reduceret med 40 pct.

Tabel 7. Velfærdsreformens effekt på den offentlige sektors saldo

	2004	2005	2010	2015	2020	2030	2040
Offentlige budget overskud	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,1	1,6	2,1
Offentlige primære budget overskud	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,1	1,2	0,9
Offentlige indtægter	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,6	-2,0	-2,5
- Direkte skatter	0,0	0,0	-0,3	-0,5	-0,8	-1,9	-2,3
- Indirekte skatter	0,0	0,0	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0
- Anden indkomst	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2
Offentlige udgifter	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,7	-3,2	-3,4
- Offentlige kollektive forbrug	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Offentligt individuelt forbrug	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	-1,4	-1,5
- Offentlige indkomstoverførsler	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,6	-2,1	-2,0
- Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
- Andre udgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige nettorenteudgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	-1,2

Kilde Egne beregninger på DREAM

De offentlige indtægters andel af BNP reduceres ligeledes som følge af reformen. Dette skyldes først og fremmest, at BNP vokser på grund af den forøgede beskæftigelse. Herudover falder skatteindtægterne isoleret set, fordi der betales skat af overførselsindkomster, og antallet af overførselsindkomstmodtagere falder som følge af det lavere antal pensionister (og efterlønsmodtagere).

Endelig er der for det tredje en negativ effekt på indbetalingerne i pct. af BNP som følge af husholdningernes reduktion af opsparingen, fordi den forventede pensionsperiode reduceres. Det er især de yngre generationer, der kan se frem til en længere indbetalingsperiode og en kortere udbetalingsperiode af deres arbejdsmarkeds- og privatfinansierede pensionsordninger. Det er derfor disse generationer, der sætter den øvrige opsparing ned. Det betyder, at den del af opsparingen, der holdes som kapitalindkomstskattepligtig formue reduceres hurtigere end i fremskrivningen uden velfærdsreform. Selvom der også er et lidt større fald i den første del af perioden, er det især efter 2020, at stigningstakten i faldet forøges. I forløbet uden velfærdsreform er den kapitalindkomstskattepligtige nettogæld i 2040 omkring 60 pct. af BNP, mens nettogælden med velfærdsreformen er på omkring 110 pct. af BNP i 2040. Det svarer således til en reduktion i den kapitalindkomstskattepligtige formue med omkring 50 pct. af BNP frem til 2040 som følge af velfærdsreformen.

På den anden side er den stigning i pensionsformuen, som kan forudses som følge af den længere indbetalingsperiode, kun i begrænset omfang slået igennem frem til 2040, fordi det kun er en begrænset del af det samlede antal pensionsopsparere, der endnu har nået at få forlænget indbetalingsperioden. Det er således karakteristisk, at tabet for den offentlige sektor i form af større udgifter til rentefradrag kommer før de forøgede indtægter fra beskatning af kapitalafkast i pensionsopsparingen. Det gælder endvidere, at blandt andet på grund af den lavere skatteprocent af pensionsafkast vil indtægterne ikke op-

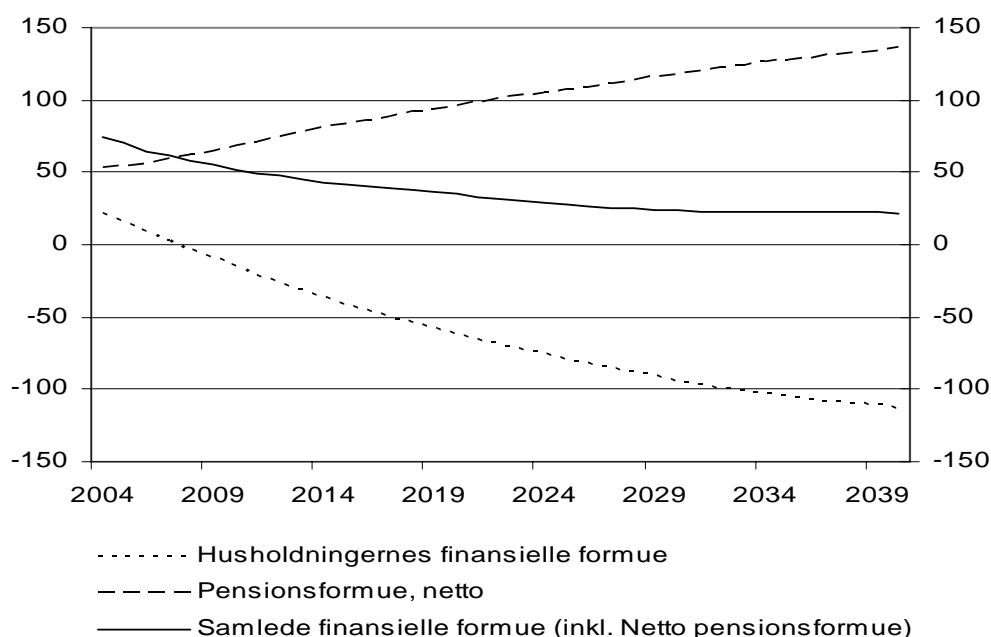
veje tabet, selv i en periode hvor indekseringen af pensionsaldrene har virket i lang tid.

Den samlede formue i den private sektor reduceres derfor som følge af velfærdsreformen. Frem til 2040 falder nettoværdien af den finansielle formue (bortset fra udestående skat) til ca. 25 pct. af BNP, hvor den i situationen uden velfærdsreform forventedes at blive 75 pct. af BNP, jf. Figur 33.

Faldet i den kapitalindkomstskattepligtige indkomst er en betydelig medvirkende faktor til, at indtægterne i 2040 er 2,3 pct. af BNP lavere med velfærdsreformen end uden. Det kan anslås at op i mod halvdelen af effekten stammer fra dette fald.

I det omfang, husholdningerne ikke er opmærksomme på, at indekseringen af pensionsalderen og den heraf følgende senere tilbagetrækning leder til en meget betydelig stigning i den årlige pensionsdækning fra de opsparingsbaserede pensionsordninger, vil den her angivne effekt naturligvis blive reduceret og/eller udskudt til der gradvist etableres viden om dette. Beregningens negative konsekvens for indbetalingerne til den offentlige sektor på kort sigt kan derfor være overvurderet, fordi det forudsættes, at forbrugerne er klar over denne effekt af indgrebet.

Figur 33. Husholdningernes finansielle formue og pensionsformue med velfærdsreformen, 2004-2040



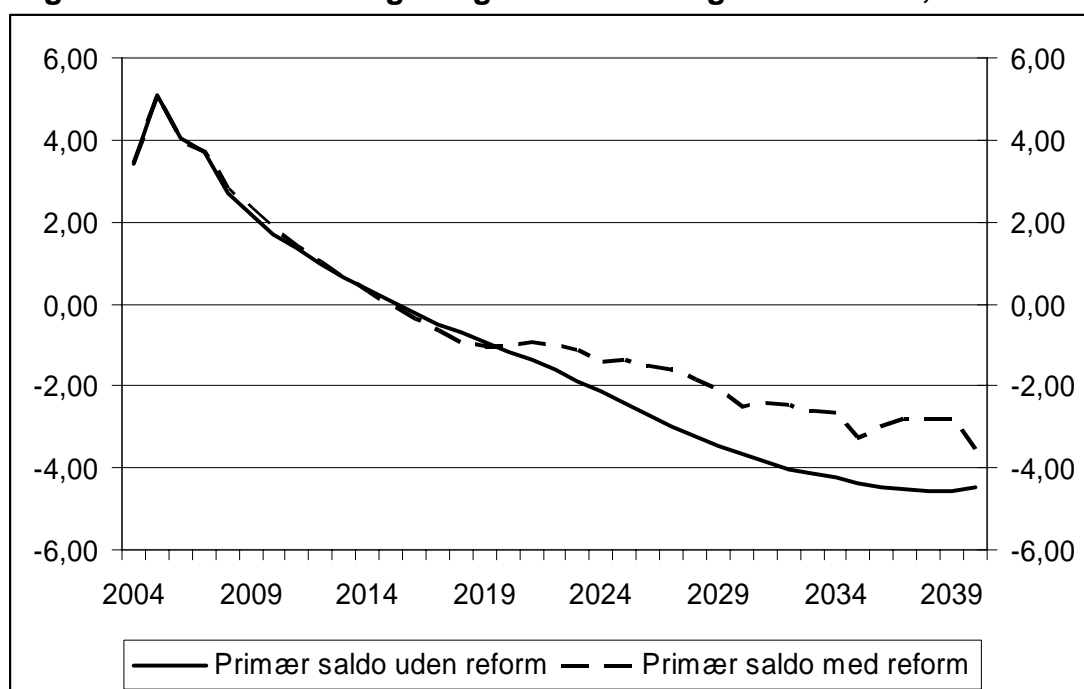
Kilde: Egne beregninger på DREAM

Konsekvensen af faldet i de offentlige indkomsternes andel af BNP er, at forbedringen af den offentlige sektors saldo er betydeligt mindre end den markante stigning i beskæftigelsen umiddelbart kunne forventes at give anledning. I 2039 er det underskuddet på det primære offentlige budget 2,8 pct. af BNP mod 4,5 i forløbet uden velfærdsreform. Der er således tale om en for-

bedring på 1,7 pct.point af BNP. I 2040 er effekten påvirket af, det dette år er et år hvor folkepensionsalderen stiger med et helt år. Det har dels effekter på udgiftssiden, hvor antallet af årgange, der modtager efterløn stiger med en årgang samtidig med at antallet af årgange, der modtager folkepension reduceres. Ændringen indebærer, at antallet af førtidspensionister også stiger.

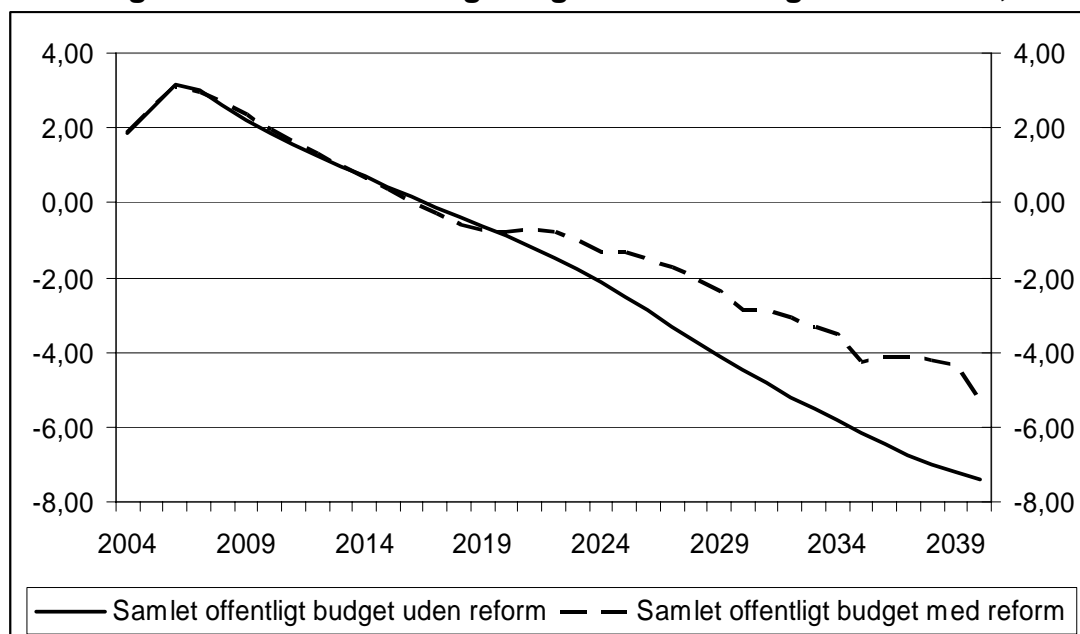
Det er dog fra indtægtssiden, at de største årlige effekter på det offentlige budget optræder, når folkepensionsalderen ændres med et helt år. Det skyldes, at det i DREAM antages, at 60 pct. af opsparingen på kapitalpensioner udbetales, når folkepensionsalderen nås. Da der imidlertid ikke er nogen årgang, der har første folkepensions-år i 2040 (fordi pensionsalderen flytter et helt år), bliver der meget små udbetalinger af kapitalpension og dermed et ekstraordinært lille skatteprovenu fra beskattningen af denne type udbetalinger. Disse effekter indebærer, at forbedringen af det primære budget netop i 2040 er særlig lille – svarende til 1,0 pct. point af BNP, jf. Figur 34.

Figur 34. Primær offentlig budgetsaldo med og uden reform, 2004-2040



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Figur 35. Samlet offentlig budgetsaldo med og uden reform,



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Forbedringen af den primære offentlige budgetsaldo indebærer, at gældsudviklingen er langsommere i forløbet med velfærdsreform frem til 2040. Forbedringen af den samlede budgetsaldo er derfor lidt større end forbedringen af den primære saldo frem til 2040. I 2039 er det samlede budgetunderskud på 4,4 pct. af BNP med velfærdsreformen og 7,2 pct. af BNP uden reformen. Der er således tale om en forbedring på 2,8 pct.point af BNP. I 2040, som er påvirket af de "særlige omstændigheder", er forbedringen på 2,1 pct. af BNP.

Selvom der således er tale om ganske markante forbedringer på mere end 2,0 pct. af BNP på primære budget, er det således langt fra tilstrækkeligt til at sikre budgetbalance frem til 2040.

Analysen af budgetudviklingen frem til 2040 giver imidlertid ikke et dækkende billede af de langsigtede finansieringsvirkninger af velfærdsreformen. For det første er den periode, hvor indekseringsreglen når at virke, forholdsvis kort (10 år fra den fulde effekt af den første regulering), og for det andet betyder den lavere opsparing for de yngre generationer, at kun den negative effekt på det offentlige budget når at optræde, mens effekten af den øgede pensionsopsparing optræder efter 2040.

Samlet fås, at den langsigtede udvikling i den primære budgetsaldo er større end forløbet frem til 2040. Med effekterne fra velfærdsreformen stabiliseres underskuddet på det primære budget omkring et niveau på 1,5-2,0 pct. af BNP efter 2040. I forløbet uden velfærdsreform stabiliseres det primære underskud på et niveau på omkring 4,0 pct. af BNP. Velfærdsreformen medfører derfor tæt på en halvering af det permanente underskud på det primære budget.

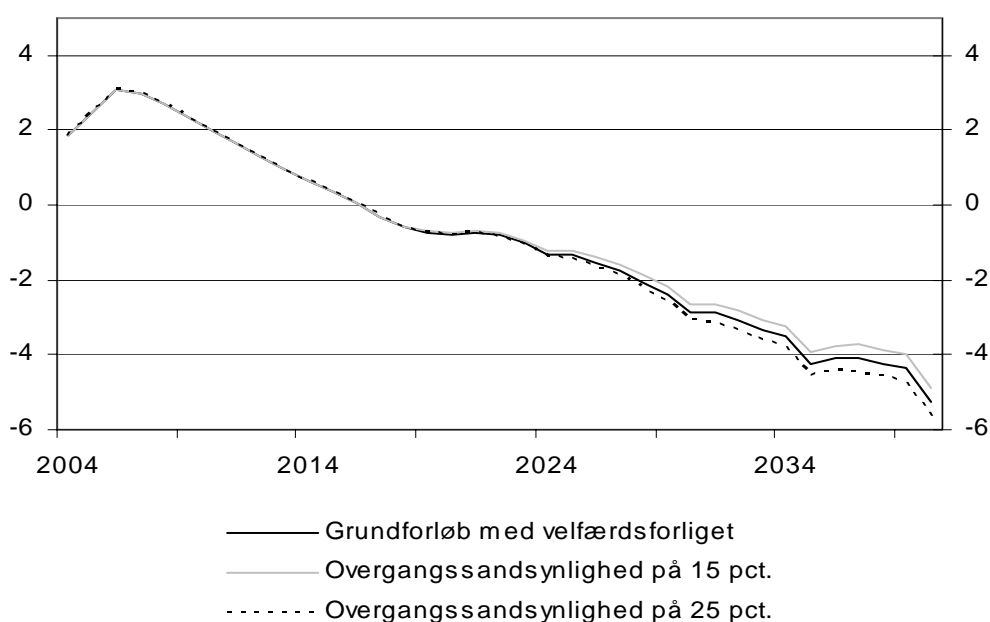
Derfor fører velfærdsreformen også til stort set til en halvering af det finanspolitiske problem, som findes i forløbet uden velfærdsreform. Med velfærdsreformen er der behov for en permanent forbedring af det primære budget på 2,2 pct. af BNP fra 2005, mens resultatet uden velfærdsreform var et behov for forbedring på 4,0 pct. af BNP.

6.4.1 Følsomhed med hensyn til antagelserne om førtidspension

Som nævnt ovenfor er der betydelig usikkerhed knyttet til udviklingen i antallet af førtidspensionister som følge af velfærdsreformen. Usikkerheden knytter sig hovedsageligt til, hvor stor en andel af de, som med de nuværende regler er efterlønsberettigede, der i fremtiden vil overgå til førtidspension. Som angivet ovenfor anvendes i beregningerne en antagelse om, at 20 pct. af de, der ville have været på efterløn, i stedet modtager førtidspension. Som alternativer til dette er det analyseret, hvordan virkning af velfærdsreformen ville blive påvirket, hvis det i stedet var 15 pct. eller 25 pct. af de, der ville have været efterlønsmodtagere, som bliver førtidspensioner.

Frem mod 2040 er der kun meget små makroøkonomiske effekter af en lavere eller en højere tilbøjelighed til overgang til førtidspension. I 2040 er beskæftigelsen ca. 10.000 personer højere, hvis overgangstilbøjeligheden er 15 pct. og tilsvarende lavere, hvis den er 25 pct. Effekten på den offentlige sektors primære budget i 2040 er en forbedring/forværring på ca. 0,2 pct. af BNP. I hvert af de to tilfælde. Den samlede offentlige budgetsaldo i 2040 forbedres/forværres med ca. 0,4 pct. af BNP i de to tilfælde, jf. Figur 36.

Figur 36. Samlet offentlig budgetsaldo med alternative værdier for overgang til førtidspension, 2004-2040



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Frem til 2040 er der således begrænsede makroøkonomiske virkninger af de alternative antagelser om overgang til førtidspension. Heller ikke de langsigtede virkninger er meget store. En reduktion af overgangssandsynligheden til førtidspension til 15 pct. leder således til en reduktion i det målte holdbarhedsproblem fra 2,2 pct. af BNP i hovedforløbet til et holdbarhedsproblem på 1,9 pct. af BNP, hvilket således indebærer en forbedring på 0,3 pct. af BNP. En stigning i overgangssandsynligheden til førtidspension til 25 pct. leder til en tilsvarende forværring af holdbarheden.

6.4.2 Betydningen af indekseringen fra 2025

Det er en central tankegang i velfærdsreformen, at alle fremtidige generationer skal stilles lige med hensyn til den forventede periode på efterløn og folkepension. Derfor indekseres disse pensionsaldre med udviklingen i levetiden for en 60-årig.

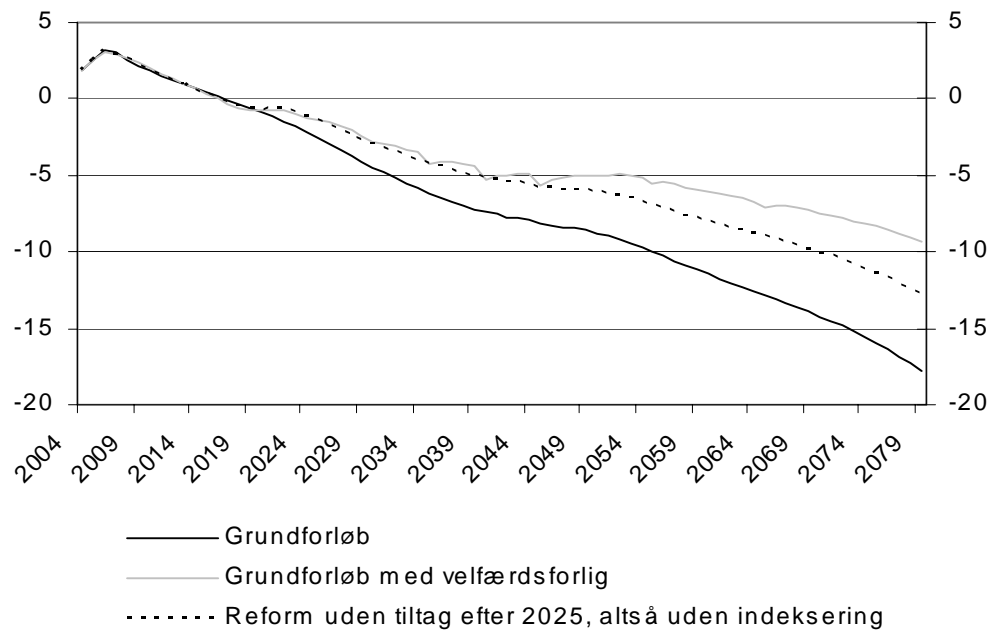
Ud over at være det element, der sikrer den generationsmæssige fairness, er indekseringen også et bærende element i velfærdsreformens makroøkonomiske effekter på langt sigt. Derfor er det undersøgt, hvor stor en del af de gunstige makroøkonomiske virkninger, der skyldes den fremtidige indeksering af aldersgrænserne.

Indekseringsmekanismen har positive beskæftigelseseffekter fra 2025, hvor efterlønnen reguleres første gang som følge af indekseringen. I 2040 er efterlønsalderen forøget med 3½ år, mens folkepensionsalderen er forøget med 3 år. Der er således betydelige beskæftigelseseffekter i 2040, hvor merbeskæftigelsen som følge af indekseringen alene er 138.000 personer. I 2080 er dette tal vokset til ca. 240.000 personer med forudsætningerne i DREAMs befolkningsfremskrivning.

Det er således klart, når velfærdsreformens sikrer en fremtidig beskæftigelse frem mod 2040 på det nuværende niveau, så skyldes det i meget høj grad indekseringsmekanismen. Uden denne ville velfærdsreformen lede til en faldende beskæftigelse frem mod 2040.

Effekten af indekseringsreglen på den offentlige saldo frem mod 2040 er væsentligt mere behersket. Det skyldes som nævnt ovenfor, at indekseringen fører til, at fremtidige generationer får en længere indbetalingsperiode til de opsparingsbaserede pensioner og en kortere udbetalingsperiode end i fraværet af indeksering. Derfor er de årlige forventede pensioner væsentligt højere med indeksering, og husholdningerne sparer derfor væsentligt mindre op i andre opsparingsformer, mens de er unge. Det fører til et fald i provenuet fra kapitalindkomstskatten. Gradvis bliver dette dog modvirket af den øgede opsparing i pensionsordningerne. Betragtes den samlede offentlige saldo frem mod 2080 fører indekseringen til en forbedring i slutningen af perioden på 3,5 pct. af BNP målt i forhold til en udvikling med velfærdreformens andre elementer.

Figur 37. Den samlede offentlige budgetsaldo med og uden velfærdsreformens indeksering efter 2025, 2004 - 2079



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Også vurderet ved effekten på den finanspolitiske holdbarhed er indekseringen den vigtigste del af velfærdsreformen. Hvis der ses bort fra indekseringsdelen fører velfærdsreformen til en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed fra en nødvendig stramning på 4,0 pct. af BNP uden velfærdsreform til 3,1 pct. af BNP med reformens øvrige elementer. Da den samlede effekt af velfærdsreformen på den finanspolitiske holdbarhed er en reduktion i den nødvendige stramning til 2,2 pct. af BNP, betyder indekseringen således 50 pct. af den samlede forbedring i holdbarheden.

Uden indekseringen ville velfærdsreformen således hverken leve op til målsætningen om at fastholde beskæftigelsesniveauet eller sikre en nødvendig forbedring af de offentlige finanser i lyset af levetidsudviklingen. Og sidst men ikke mindst ville den opnåede balance mellem generationers forventede tilbagetrækningsperiode gå tabt. Der er således ikke tvivl om, at indeksering på langt sigt er velfærdsreformens vigtigste element.

6.5 Samlet vurdering af velfærdsreformen

Den overordnede vurdering af velfærdsreformen er, at der med reformen er skabt et godt fundament for en videreførelse og en videreudvikling af det danske velfærdssamfund. Med reformen er de danske velfærdsordninger bedre rustet til at imødekomme udfordringen fra en stadigt voksende levetid, og en stadigt voksende andel af ældre i befolkningen end de fleste andre lande.

Velfærdsreformen løser problemet med faldende arbejdsstyrke frem mod 2040 og sikrer, at arbejdsstyrken fastholdes stort set på det nuværende ni-

veau. Frem mod 2020 er der dog kun meget begrænsede effekter af reformen.

Velfærdsreformen indebærer, at udgifterne til overførselsindkomster målt i pct. af BNP fastholdes fra 2020, selvom ældreandelen i befolkningen har en stigende tendens på grund af væksten i restlevetiden.

På indtægtssiden sikrer velfærdsreformen, at de samlede skatteindtægters andel af BNP er svagt voksende fra 2020 med fremskrivningens antagelser om at skatte- og afgiftssatser antages at blive fastholdt uændrede, bortset fra mængdeafgifter, der reguleres som følge af prisstigninger.

Velfærdreformen påvirker ikke direkte væksten i individuelle offentlige velfærdssydelsers andel af BNP. Især størrelsen af væksten i sundhedsydelse er afgørende for, om der er et finanspolitisk holdbarhedsproblem.

Med antagelse om konstant aldersfordeling af sundhedsydelse og en vækst i de reale udgifter svarende til produktivitetsudviklingen, vokser sundhedsudgifterne med 2 pct. af BNP frem mod 2040 og yderligere godt en kvart pct. herefter. Det betyder, at langt størstedelen af det tilbageværende holdbarhedsproblem (på 2,2 pct. af BNP) kan henføres til væksten i sundhedsudgifterne.

Velfærdsreformen betyder med andre ord, at størrelsen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem afhænger af om sundhedsudgifterne og i de øvrige offentlige serviceydelser vokser hurtigere end BNP frem mod 2040. Hvis dette ikke er tilfældet, vil finanspolitikken stort set være holdbar.

Hvis der omvendt er et politisk ønske om, at sundhedsudgifter og andre offentlige serviceydelser skal vokse hurtigere end væksten i BNP, da vil det lede til et holdbarhedsproblem, hvis ikke denne udvidelse finansieres enten ved besparelser på andre udgiftstyper eller ved at forøge indtægterne til den offentlige sektor.

Velfærdsreformen betyder således, at en meget betydelig del af det finanspolitiske holdbarhedsproblem, der følger af den længere levetid er løst. Det tilbageværende problem er knyttet til finansieringen af en stigning i de offentlige serviceudgifters andel af BNP.

Kapitel 7 Følsomhedsanalyser af offentlige sundhedsudgifter

7.1 Indledning

Vurderingen af velfærdsreformen indebærer, at reformen i al væsentlighed lever op til målsætningerne om at sikre et stabilt beskæftigelsesniveau frem mod 2040 og om at stabilisere udviklingen i udgifterne til overførselsindkomster i pct. af BNP. Derimod er der ikke elementer i reformen der på samme måde sikrer en stabilisering af udgifterne til sundhed eller andre offentlige serviceydelser i forhold til BNP eller sikrer, at der medfølger en finansiering, hvis udgifterne til disse velfærdsordninger stiger mere en væksten i økonomien generelt.

Der er derfor ikke tvivl om, at udviklingen i sundhedsudgifter og andre offentlige serviceydelser samt disses finansiering bliver centrale fremtidige politiske spørgsmål. Samtidig er det netop udviklingen i disse udgiftsposter og deres finansiering, der er afgørende for om velfærdsreformen kan sikre finanspolitiske holdbarhed.

Internationalt er der stor opmærksomhed på udviklingen i sundhedsomkostningerne, fordi det i alle højtudviklede lande er den enkeltpost på det offentlige budget, der har den største langsigtede tilbøjelighed til at stige. Det er derfor et centralt spørgsmål, hvad der driver denne stigning, og hvordan stigningen finansieres i tilfælde af, at den afspejler et politisk ønske om fortsat prioritering af dette område ud over den almindelige vækst.

Da sundhedsudgifter i høj grad retter sig mod ældre, vil tendensen til en større ældreandel i befolkningen føre til en stigning i sundhedsudgifternes andel af BNP selv uden, at udgifterne til den enkelte person vokser hurtigere end BNP. Som gennemgået i kapitel 2 er stigningen i ældreandelen i befolkningen dels en konsekvens af, at de store årgange når pensionsalderen, og dels en konsekvens af, at restlevetiden for ældre vokser.

Mens der ikke er tvivl om størrelsen af den udgift, der følger af, at det er i fremtiden er større generationer, der er pensionister, er der mere usikkerhed om i hvilket omfang en forøgelse af antallet af ældre som følge af længere levetid slår ud i øgede udgifter.

Som det ene ekstremum mht. til levetidsstigningens effekt på sundhedsudgifterne kan man antage en uændret aldersfordeling af sundhedsudgifterne, således som det er gjort i denne fremskrivning og i vurderingen af velfærdsforliget. Som det andet ekstremum – der kaldes ”healthy ageing” eller ”sund aldring” – kan man antage, at levetidsstigning kun fører til en stigning i antallet af sunde leveår, mens antallet af år hvor man er syg og behandlings- eller plejekrævende er uafhængig af levetiden. I dette tilfælde vokser sundhedsudgifterne ikke som følge af den stigning i antallet af ældre, der følger af den forlængede levetid. I dette afsnit undersøges med udgangspunkt i metoder udviklet i henholdsvis OECD og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, hvordan denne an-

tagelse påvirker udviklingen i sundhedsudgifterne og dermed den finanspolitiske holdbarhed.

Imidlertid er spørgsmålet om aldringens betydning for sundhedsudgifterne kun den ene (og formentlig mindre vigtige) side af den samlede udvikling i sundhedsudgifterne. Den anden side vedrører hvad man kan kalde velstandseffekten på sundhedsudgifterne. Denne effekt er betydelig. På et givet tidspunkt er der en markant tendens til, at sundhedsudgifternes andel af BNP er større jo rigere landet er. Effekten findes også hvis man betragter udviklingen over tid i enkelte lande. Også i dette tilfælde er der en markant tendens til, at sundhedsudgifternes andel af BNP vokser, når BNP vokser.

Nyere litteratur peger på, at kombinationen af tekniske og videnskabelige fremskridt indenfor lægevidenskaben, der betyder at flere og bedre behandlinger løbende stilles til rådighed og den generelle økonomiske vækst, der betyder, at samfundet er villig til at ofre øgede ressourcer på at forlænge livet og forbedre livskvaliteten for borgerne tilsammen kan føre til, at det er et rationelt valg både for den enkelte og politikerne vedvarende at forøge sundhedsudgifternes andel af BNP, jf. Hall & Jones (2006) samt oversigten i Pedersen & Hansen (2006b).

Analyser af sundhedsudgifternes udvikling i de enkelte OECD lande peger på, at der er en betydelig mervækst i sundhedsudgifterne i forhold til væksten i økonomien generelt – også når der korrigeres for ændringer i befolkningens størrelse og aldersfordeling. OECD finder som gennemsnit for de sidste 25 år en ekstra real stigning på 1,0 pct. pr. år i landene som gennemsnit. Andre internationale undersøgelser peger på mervækst i samme størrelsesorden, jf. oversigten i Velfærdskommissionen (2005).

Danmark skiller sig ud som et af de få lande (sammen med Sverige) med negativ mervækst i sundhedsudgifterne siden 1980. Denne udvikling har betydet, at Danmark fra en toposition målt ved sundhedsudgifterne som andel af BNP i 1980 nu indtager en plads omkring gennemsnittet af OECD landene ved at fastholde sundhedsudgifternes andel af BNP i den betragtede periode.

I en situation, hvor der fortsat er mervækst i sundhedsudgifterne i de toneangivende blandt OECD landene kan det være vanskeligt – specielt fra en situation hvor sundhedsudgifterne i udgangspunktet ikke hører til i den høje ende – for Danmark at fastholde en langsommere udvikling i sundhedsudgifterne end de øvrige lande. DREAMs antagelse om at sundhedsudgifterne pr. person ikke vokser hurtigere end økonomien generelt kan derfor vise sig at undervurdere presset fra øget velstand på sundhedsudgifterne. På basis af økonomiske analyser af sundhedsudgifterne pr. person i Pedersen & Hansen (2006b) antages derfor at disse vokser med 0,4 pct. mere end den generelle vækst, svarende til en forlængelse af udviklingen siden 1993. Selv denne antagelse ligger som det fremgår under det historiske niveau for mervæksten internationalt og kan på denne baggrund også opfattes som forsigtig.

I det følgende analyseres effekterne på de danske sundhedsudgifter og den generelle finanspolitiske holdbarhed af de to typer ændringer – healthy ageing og velstandeffekter – dels hver for sig og dels ved at kombinere de to effekter.

7.2 Healthy Ageing

Hypotesen om *Healthy Ageing* fører til, at sundhedsudgifterne stiger mindre, end aldersafhængigheden af udgifterne tilsiger. Hypotesen går ud på, at øget levetid fører til en forøgelse af den periode af livet, der leves med godt helbred, i forholdet én til én. Med andre ord er antallet af leveår med dårligt helbred konstant, selvom middellevetiden stiger. Det fører til, at sundhedsudgifter til den overlevende del af befolkningen forskydes med væksten i middellevetiden, hvilket vil udskyde aldersrelaterede udgiftsstigninger.

Til at vurdere den effekt, som antagelsen af "healthy ageing" har på danske sundhedsudgifters udvikling, anvendes en metode fra OECD (2006).

For det første opdeles befolkningen på ethvert tidspunkt i en gruppe af overlevende og en gruppe af ikke-overlevende. Til hver gruppe antages at være knyttet forskellige omkostninger. De aldersafhængige omkostninger knyttet til ikke-overlevende (death-related-costs, *DRC*) findes ved at multiplicere omkostninger ved død med antallet af døde i en given aldersgruppe. Disse omkostninger kaldes ofte for terminalbehandlingsomkostninger.

De aldersafhængige omkostninger for overlevende (survival-costs, *SUC*) kan efterfølgende udledes som forskellen mellem de samlede aldersafhængige udgifter og omkostningerne knyttet til de ikke-overlevende.

I tillæg til justeringen i de offentlige sundhedsudgifter vil også udgifter til den sociale omsorgsudgift hjemmepleje blive korrigeret. Denne udgift dekomponeres i udgifter hørende til henholdsvis plejeafhængige og ikke-plejeafhængige, hvorefter udgifter til plejeafhængige udsættes for en indirekte forskydning med en størrelsesorden svarende til halvdelen af ændringen i middellevetiden.²¹

7.2.1 Udledning af aldersbetingede omkostninger for overlevende og ikke-overlevende

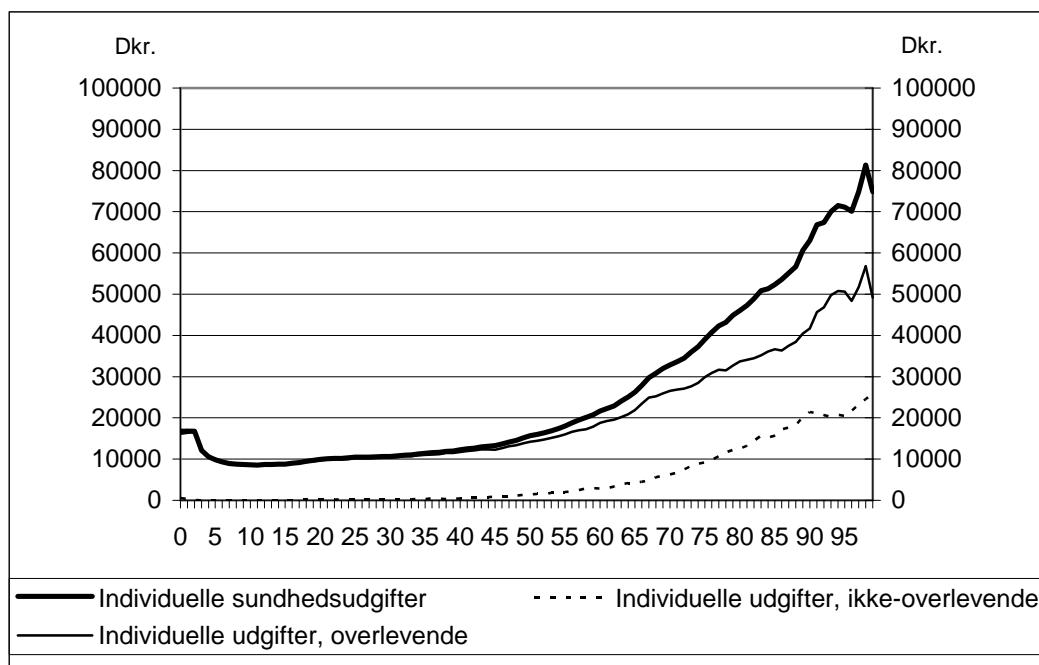
Til fastlægges af terminalomkostningers størrelse antages, at alle udgifter til sundhed pr. person for personer på 95 år er terminaludgifter. Det antages, at terminaludgifterne pr. person er 4 gange så stor for aldersgruppen 0-59 år som for 95 årige. For aldersgruppen 60-94 år antages at terminalomkostninger er lineært aftagende over alder fra 4 til 1. For at få *DRC* kurven multipliceres de dødsrelaterede omkostninger med antallet af dødsfald i de pågældende aldersgrupper.

Omkostningskurven for overlevende (*SUC*) fås dernæst som forskellen mellem de individuelle udgifter til sundhed og priskurven for ikke-overlevende

²¹ Udgifter til hjemmepleje tilhører sammen med udgifter til plejehjem kategorien "long term care" i OECD (2006). Eftersom udgifter til plejehjem i DREAM betegnes som en sundhedsudgift, behandles den her som en sådan.

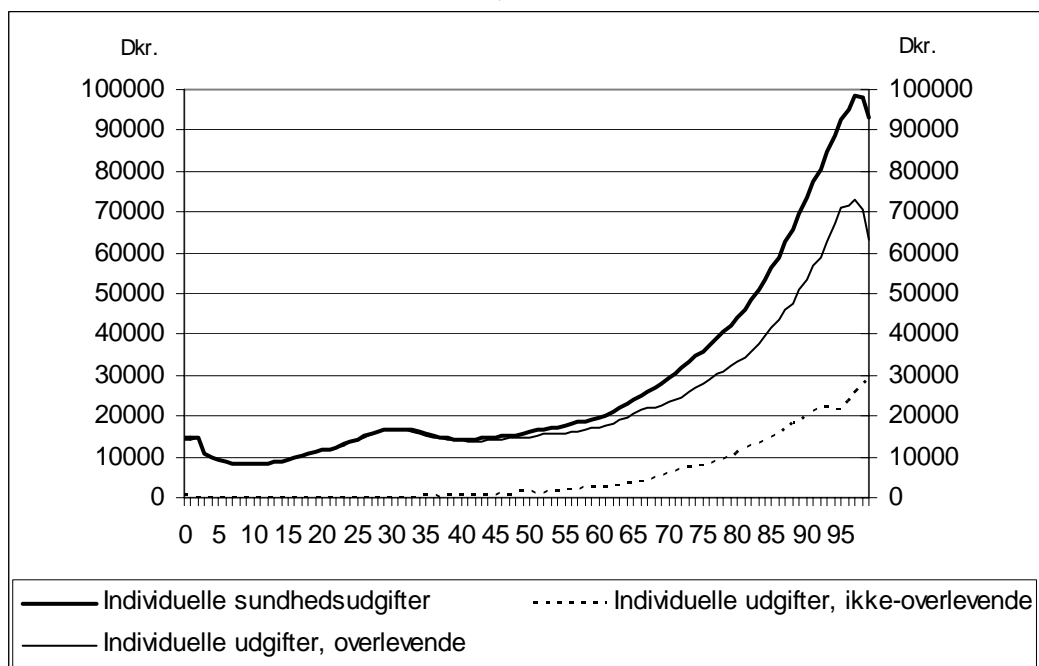
(DRC). Herunder ses dekomponeringen for henholdsvis mænd og kvinder af dansk oprindelse i alderen 0-99 år, jf. Figur 38 og Figur 39.

Figur 38. Dekomponering af individuelle offentlige sundhedsudgifter 2004, mænd



Kilde: Egne beregninger

Figur 39. Dekomponering af individuelle offentlige sundhedsudgifter 2004, kvinder



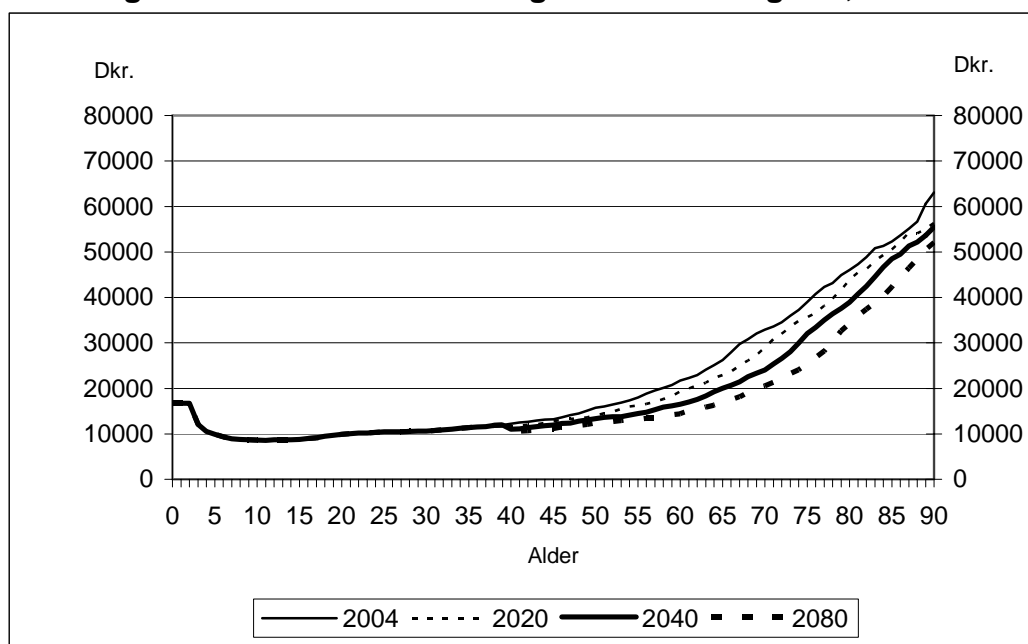
Kilde: Egne beregninger

7.2.2 Korrektion af aldersafhængige omkostninger for stigende levetid

Antagelsen om *healthy ageing* betyder, at den aldersafhængige omkostningskurve forskydes, når middellevetiden stiger. Forskydningen sker ved at beregne en såkaldt "effektiv" alder. Denne findes, som den faktiske alder fratrukket ændringen i middellevetiden. Til illustration er middellevetiden i 2040 for mænd steget med 8 år siden 2004, hvorfor eksempelvis en 70-årig mand har en effektiv alder på 62 år og dermed bør tildeles samme omkostning som en 62-årig mand i den initiale aldersfordeling.

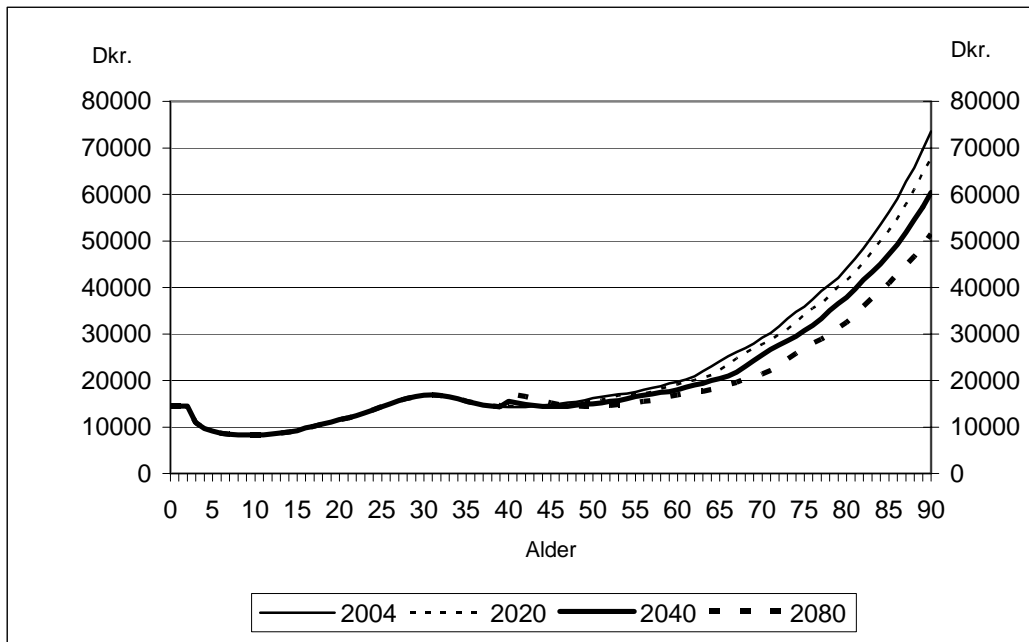
I fremskrivningsperioden, dvs. indtil år 2100, øges mænds middellevetid med 14 år, mens kvinders øges med 11 år. Det er valgt at korrigere omkostningerne for overlevende, hvis de er ældre end 39 år. For de sidste fremskrivningsår haves altså, at en 40-årig mand tildeles samme udgift som en 26-årig ville have på pågældende tidspunkt. Denne forskydning har ikke nævneværdig effekt på udgifterne, da den aldersbetingede omkostningskurve er flad for disse årgange. For udvalgte år ses nedenfor udviklingen i de individuelle sundhedsudgifter for mænd og kvinder af dansk oprindelse i alderen 0-90 år i *healthy ageing* scenariet.

Figur 40. Individuelle offentlige sundhedsudgifter, mænd



Kilde: Egne beregninger

Figur 41. Individuelle offentlige sundhedsudgifter, kvinder



Kilde: Egne beregninger

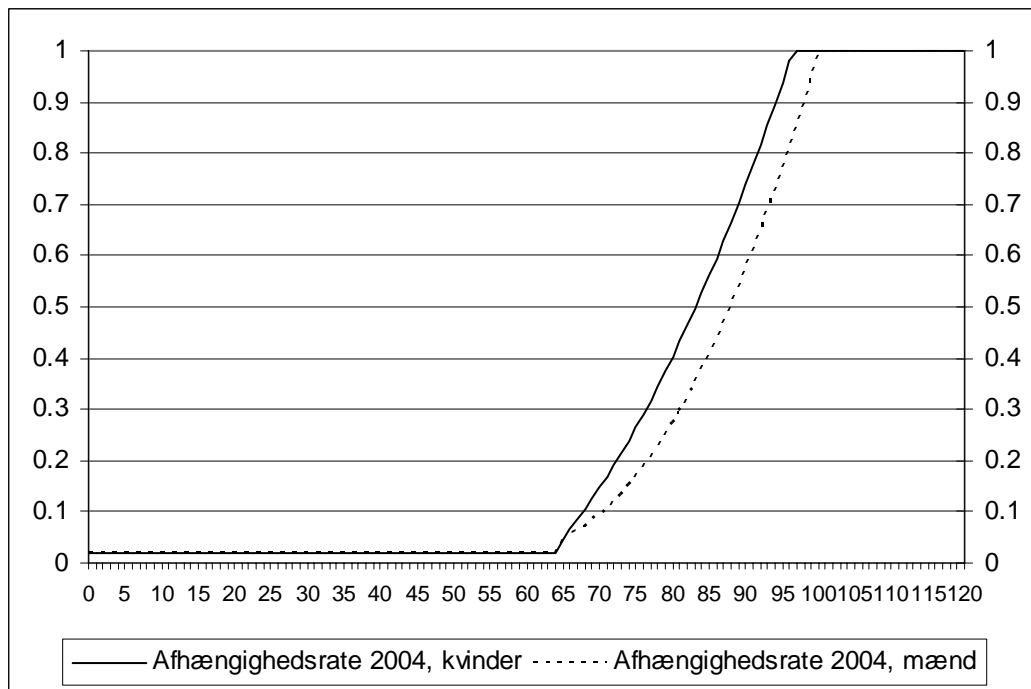
7.2.3 Udledning af aldersbetingede omkostningskurver for plejeafhængige og ikke-plejeafhængige

Som tilfældet var med sundhedsudgifterne, vil udgifter til hjemmepleje også blive opdelt i to andele, hvoraf kun den ene påvirkes af antagelsen om *healthy ageing*.

Plejeafhængighed defineres som det at være ude af stand til selv at fuldføre en eller flere såkaldte "Activities of Daily Living" (ADL)²². Under ADL hører afhængighed af hjælp til eksempelvis påklædning, bad, medicintagning og transport. Forholdet mellem antallet af plejeafhængige, dvs. personer med begrænsninger i ADL, og befolkningen betegnes afhængighedsraten. Den aldersfordelte afhængighedsrate er udgangspunktet for udledning af den aldersbetingede omkostning for plejeafhængige. I analysen anvendes plejeafhængighedsrater fra OECD (2006).

²² OECD (2006): Box 1, s. 9 samt pkt. 41 s. 18.

Figur 42. Plejeafhængighedsrater for mænd og kvinder, 2004



Kilde: Egne beregninger baseret på Comas-Herrara & Wittenberg (2003)

Healthy ageing indebærer, at denne aldersafhængige rate forskydes med halvdelen af væksten i middellevetiden. Forskydningen finder sted for 65 år og ældre.

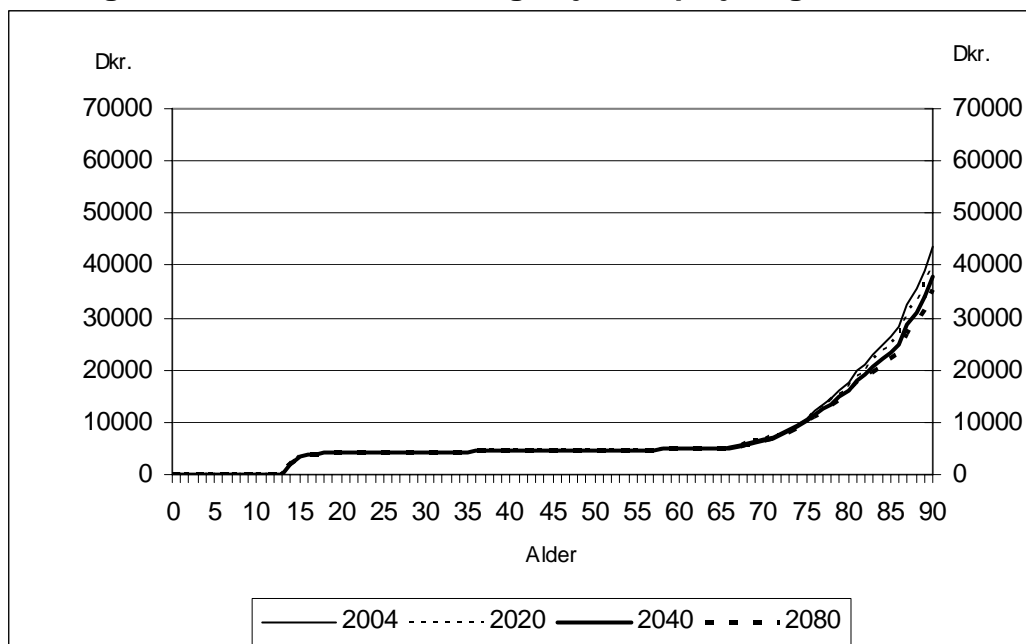
De aldersafhængige omkostninger til plejeafhængige findes som produktet af de individuelle udgifter til hjemmepleje og den viste aldersfordelte afhængighedskurve. Eftersom plejeafhængighedsraten for visse aldersgrupper er 1 betyder dette, at samtlige hjemmeplejeudgifter tildeles plejeafhængige.

Udgifter til ikke-plejeafhængige beregnes som forskellen mellem kurven for de individuelle hjemmeplejeudgifter og den aldersbetingede omkostningskurve for plejeafhængige. De aldersbetingede udgifter for ikke-plejeafhængige berøres ikke af levetidsforbedringen, hvorfor de individuelle plejeudgifter i *healthy ageing* fås som summen af den justerede aldersafhængige omkostningskurve for plejeafhængige og den oprindelige aldersafhængige omkostningskurve for ikke-plejeafhængige.

Figur 43 og Figur 44 viser de individuelle hjemmeplejeudgifter for 0-90-årige mænd og kvinder af dansk oprindelse under antagelse af *healthy ageing*.

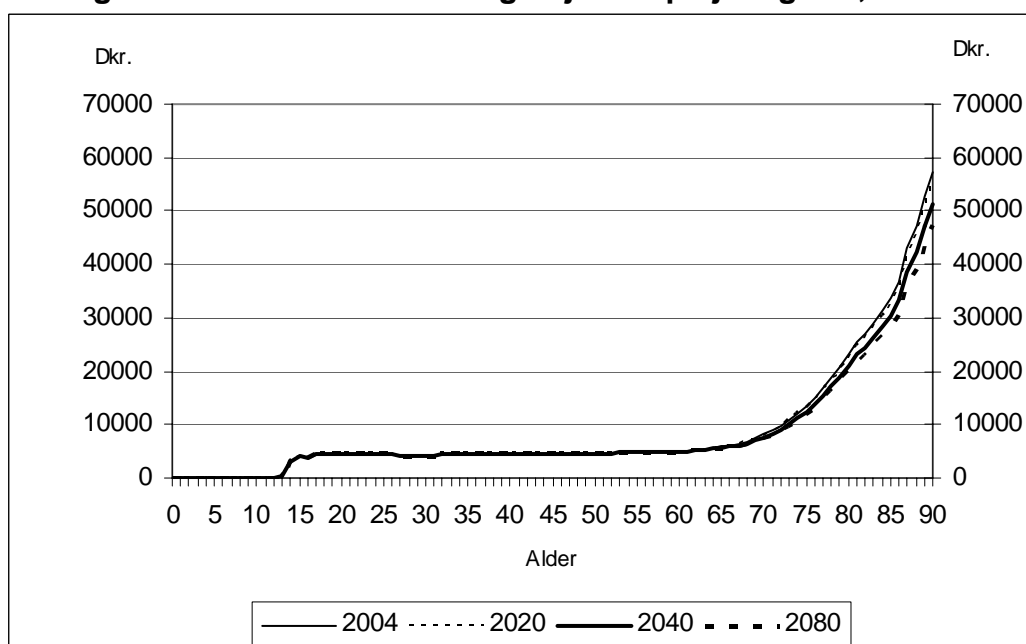
Den beskrevne situation, hvor "healthy aging" indebærer, at de aldersafhængige sundhedsudgifter reguleres med hele stigningen i middellevetiden, benævnes i det følgende *Restlevetid I*. Alternativt kan man anvende en mindre andel af stigningen, hvorfor det er valgt også at udføre analysen baseret på en antagelse om, at der reguleres med halvdelen af stigningen i middellevetiden. Denne analyse betegnes *Restlevetid II*.

Figur 43. Individuelle offentlige hjemmeplejeudgifter, mænd



Kilde: Egne beregninger

Figur 44. Individuelle offentlige hjemmeplejeudgifter, kvinder



Kilde: Egne beregninger

7.3 Korrektion af de individuelle sundheds- og hjemmeplejeudgifter for tid til død

Som alternativ til OECDs metode til at vurdere betydningen af forbedret sundhedstilstand på sundhedsudgifterne anvendes også en metode introduceret af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, som også anvendes af Finansministeriet.

Ideen ved AE-rådets metode er, at trækket på de individuelle offentlige sundheds- og hjemmeplejeudgifter ikke blot afhænger af den gennemsnitlige restlevetid for en given aldersgruppe, men også af variationen i restlevetiden inden for hver aldersgruppe. Denne metode baserer sig dermed på, at de aldersfordelte sundheds- og hjemmeplejeudgifter fås opdelt på restlevetid.

De anvendte data for disse fordelinger er stillet til rådighed af Finansministeriet og stammer oprindeligt fra Lovmodellen. Data er fra omkring 2001 og omfatter opdeling af medicin-, hospitals-, sygesikrings- og plejehjemsudgifter på restlevetid.²³

7.3.1 Opdeling af befolkningen efter restlevetid

Indledningsvist opdeles befolkningen i grupper bestemt efter, om man har henholdsvis 0-1 år, 1-2 år, 2-3 år eller mere end 3 år tilbage at leve i. For en given alder er udgiften for en person i den såkaldte terminale fase (restlevetiden mindre end eller lig 3 år) i gennemsnit højere end for en person med mere end 3 år tilbage at leve i.

Da restlevetiden for alle aldersgrupper er stigende i fremskrivningen, vil andelen af befolkningen med en given alder, som har 3 eller færre leveår tilbage, falde i fremtiden. Det fører til et fald i det gennemsnitlige træk på udgifterne for enhver aldersgruppe. For at kunne konstruere en gennemsnitlig individuel serviceudgift, der afspejler stigningen i levetiden, må de individuelle udgifter opdelt på restlevetid vægtes med det korrekte antal af brugere, hvilket er belægget for at opdele befolkningen efter restlevetid. DREAMs befolkningsfremskrivning fra 2006 anvendes til dette formål.

Tabel 8. Andel af befolkningen i udvalgte aldersgrupper med en restlevetid på højst tre år i 2004, 2040 og 2080, mænd (i pct.)

	2004	2040	2080
50 år	1,6	0,9	0,5
60 år	3,4	1,2	0,4
70 år	8,6	3,5	1,2
80 år	23,2	14,7	8,8
90 år	50,4	43,0	35,5

Kilde: Egne beregninger

²³ Dermed mangler information for såvel hjemmepleje som den del af sundhedsplejen, der ikke er funktionsopdelt. Dette problem løses ved at anvende restlevetidsfordelingen i tilgængeligt data som proxy for de manglende fordelinger.

Tabel 9. Andel af befolkningen i udvalgte aldersgrupper med en restlevetid på højst tre år i 2004, 2040 og 2080, kvinder (i pct.)

	2004	2040	2080
50 år	1,0	0,4	0,2
60 år	2,3	1,2	0,6
70 år	6,2	3,8	2,2
80 år	15,6	10,6	6,8
90 år	42,2	32,2	24,0

Kilde: Egne beregninger

Analysen tager udgangspunkt i disse data og korrigerer såvel sundheds- som hjemmeplejeudgifter. I analysen betegnet *Tid til død I* følges Finansministeriets metode, og kun de dele af sundhedsudgifterne, som er specificeret på undergrupper, korrigeres. Det betyder, at sundhedsudgifter opdelt på funktionerne plejehjem, sygesikring, hospital og medicin korrigeres, ligesom den sociale omsorgsudgift hjemmepleje også berøres. Idet individuelle udgifter til hjemmepleje ikke findes opdelt på restlevetid, benyttes fordelingen af plejehjemsudgifter på restlevetid.

Eksperimentet *Tid til død II* adskiller sig blot fra ovenstående ved, at ikke-specificerede sundhedsudgifter også ændres. Et simpelt gennemsnit af de øvrige sundhedsudgifter fordelt på restlevetid fungerer som proxy for restlevetidsfordelingen af de ikke-specificerede udgifter.

Afslutningsvist beregnes de gennemsnitlige offentlige udgifter for de berørte udgiftsposter i fremskrivningen ved at vægte de individuelle udgifter fordelt på restlevetid med befolkningen fordelt på restlevetid og efterfølgende normere med den samlede befolkning.

7.4 Mervækst i sundhedsudgifterne på 0,4 pct

Analysen med en mervækst i sundhedsudgifterne på 0,4 pct. gennemføres både som en selvstændig analyse og kombineret med Restlevetid I, hvor sundhedsudgifterne korrigeres med hele ændringen i middellevetiden.

7.5 Sundhedsudgifter og finanspolitisk holdbarhed

Da udviklingen i sundhedsudgifterne med gennemførelsen af velfærdsreformen bliver afgørende for størrelsen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem, analyseres problemets størrelse under antagelse af de fire forskellige måder at korrigere sundhedsudgifternes aldersafhængighed på. Endvidere kombineres analysen af "healthy ageing" med fuld effekt med antagelsen om, at velstandsreguleringen af sundhedsudgifterne overstiger den generelle økonomiske vækst med 0,4 pct. Resultaterne på den finanspolitiske holdbarhed er givet i oversigtsform i nedenstående tabel.

Tabel 10. Effekten på den finanspolitiske holdbarhed af forskellige antagelser om sundhedsudgifter

	Uden velfærdsreform	Med velfærdsreform
Grundforløbet	4.0	2.2
0,4 mervækst i sundhedsudgifterne	6.9	4.8
0,4 mervækst i sundhedsudgifterne kombineret med Restlevetid I	4.7	2.7
Restlevetid I	2.4	0.6
Restlevetid II	3.0	1.1
Tid til død I	3.0	1.1
Tid til død II	3.0	1.1

Kilde: Egne beregninger

Af tabellen fremgår det for det første, at den finanspolitiske holdbarhed er meget følsom overfor antagelser om udvikling i sundhedsudgifterne. Hvis der er maksimal effekt af "healthy ageing" og ingen velstandseffekt på sundhedsudgifterne (kaldet restlevetid I) betyder velfærdsreformen, at finanspolitikken er meget tæt på at være holdbar, idet den nødvendige stramning kun er 0,6 pct. af BNP. Som det modsatte tilfælde opnås et holdbarhedsproblem på 4,8 pct. af BNP, hvis der er en permanent mervækst som følge af velstandsudviklingen på 0,4 pct. om året, og hvis der ikke er nogen reduktioner i de aldersbetingede sundhedsudgifter som følge af den længere levetid.

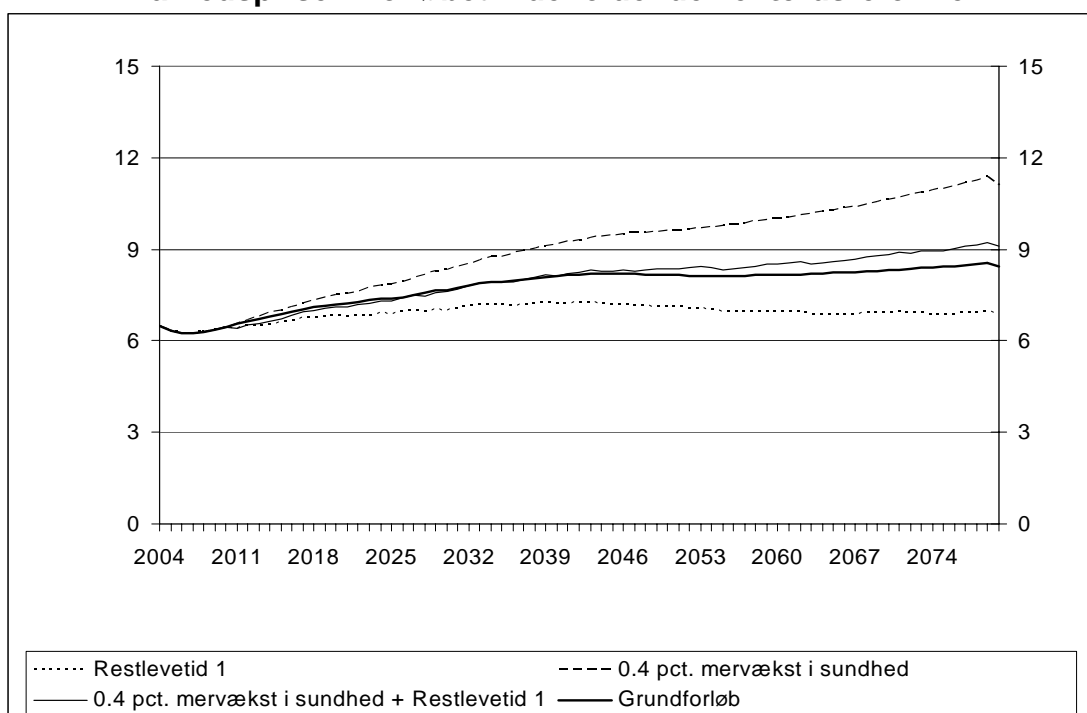
Dette spænd illustrerer, at sundhedsudgifternes udvikling er helt afgørende for den finanspolitiske holdbarhed - samt at hvis der er politisk ønske om at øge sundhedsudgifterne hurtigere end den generelle vækst, kan dette kun ske, hvis der findes den nødvendige finansiering. I modsat fald bliver holdbarhedsproblemet let meget stort.

Kombinationen af en mervækst på 0,4 pct. pr. år og den maksimale effekt af healthy ageing (som ligger tæt på den udvikling OECD (2006) har som centralt forløb) indebærer, at holdbarhedsproblemet vokser til 2,7 pct. af BNP i situationen med velfærdsreform. Det er 0,5 pct. point mere end i DREAMs fremskrivning, hvor der hverken er medtaget "healthy ageing" eller velstandsregulering af sundhedsudgifterne. Dette alternativ viser, at der kun skal en begrænset velstandsregulering til at opveje den fulde potentielle gevinst ved healthy ageing. Resultatet understreger endnu engang, at styring af væksten i de årlige sundhedsudgifter er det centrale instrument i spørgsmålet om finanspolitisk holdbarhed efter gennemførelsen af velfærdsreformen.

Årsagen til den finanspolitiske holdbarheds følsomhed overfor sundhedsudgifterne er illustreret i Figur 45, der viser udviklingen i sundhedsudgifternes andel af BNP frem til 2080.

Det fremgår af figuren, at fuld effekt af "healthy ageing" og ingen velstandsregulering indebærer, at sundhedsudgifterne stabiliseres på et niveau, der kun er lidt over det nuværende, mens både DREAMs grundforløb og forløbet, der inkluderer både "healthy ageing" og velstandsregulering, leder til en stigning fra de nuværende godt 6 pct. af BNP til mellem 8 og 9 pct. af BNP i 2080. Forløbet, der kun har velstandsregulering og ingen "healthy ageing", bringer sundhedsomkostninger op på omkring 11 pct. af BNP i 2080, hvilket svarer til knap en fordobling af sundhedsudgifternes andel af BNP.

Figur 45. Udviklingen i de samlede sundhedsudgifter som andel af BNP i markedspriser i forløbet indeholdende velfærdsreformen



Sammenlignet med de forløb, som OECD (2006) præsenterer for en række af de øvrige højtudviklede lande, er selv det sidstnævnte forløb forholdsvis behersket. For gennemsnittet af OECD lande forventer OECD, at sundhedsudgifterne vil udgøre mellem 8 og 10 pct. af BNP i 2050. Bortset fra det sidste forløb indebærer de her viste forløb, at udviklingen for Danmark kommer til at ligge i den lave ende af dette interval.

Referencer

Comas_Herrera, A & R. Wittenberg, eds., 2003: "European Study of Long Term Care Expenditure: Investigating the Sensitivity of Projections of Future Long Term Care Expenditures in Germany, Spain, Italy and United Kingdom to Changes in Assumptions about Demography, Dependency, Informal Care, Formal Care and Unit Costs", PSSRU, LSE Health and Social Care, London School of Economics

Det økonomiske Råd, 2005: Dansk Økonomi, efterår 2005

Finansministeriet, 2006: Økonomisk Redegørelse, august 2006

Hall, R. E. & C. I. Jones, 2006: "The Value of Life and the Rise in Health Spending", fremkommer i *Quarterly Journal of Economics*

Hansen, M. F., L. H. Pedersen & P. Stephensen, 2006: "Danmarks fremtidige befolkning – befolkningsfremskrivning 2006", Rapport DREAM juni 2006

OECD (2005): "Projecting OECD Health and Long Term Care Expenditures: What are the main drivers?", Working Party no. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis

OECD (2006): "Projecting OECD health and long-term care expenditures: What are the main drivers? – Economic Department Working Papers No. 477, 2006".

Oeppen, J. & J. W. Vaupel, 2002: "Broken Limits to Life Expectancy", *Science* vol. 296 May 2002

Pedersen, L. H. & M. F. Hansen, 2006a: "Erhvervsdeltagelse 2003-05: En analyse på RAS-data", Notat, DREAM august 2006

Pedersen, L. H. & M. F. Hansen, 2006b: "Stigende sundheds udgifter – et vestrands- eller et aldringsfænomen?", fremkommer i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 2006

Regeringen, 2006: "Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden" "Aftale om fremtidig indvandring", 20. juni 2006

Velfærdskommissionen, 2004: "Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv", Analyserapport, maj 2004

Velfærdskommissionen, 2005: "Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier", Teknisk Analyserapport, november 2005

Velfærdskommissionen, 2006: "Fremtidens velfærd – vores valg" bind I + II, Analyserapport, januar 2006