

**Offentlige udgifter,
finanspolitisk holdbarhed
og indkomstfordeling blandt fremtidens pensionister**

Danish Rational Economic Agents Model, DREAM

11. februar 2003

3. version

Indholdsfortegnelse

Resumé.....	5
1. Udviklingen i befolkningens sammensætning.....	7
1.1 Udviklingen i de enkelte befolkningsgrupper.....	7
1.2 Udviklingen for udvalgte aldersgrupper.....	10
1.3 Forsørgerbrøker	11
2. Arbejdsstyrke og antal overførselsindkomstmodtagere.....	14
2.1 Arbejdsstyrken.....	17
2.2 Overførselsindkomstmodtagere	18
3. Den økonomiske udvikling.....	20
3.1 Finanspolitikken	20
3.1.1 Overførselsindkomster	20
3.1.2 Aldersafhængige offentlige serviceydelser.....	24
3.1.3 Andre udgifter og indtægter	26
3.2 Udlandet.....	27
3.3 Den makroøkonomiske udvikling	27
3.4 Udviklingen i offentlige udgifter og indtægter.....	30
3.5 Alternativ hvor den finanspolitiske holdbarhed opnås ved højere skat	32
3.6 Sammenfatning af afsnittet.....	34
4. Sundheds- og omsorgsudgifter	36
5. Indkomst og indkomstfordeling blandt pensionister	43
5.1 Folkepension	43
5.2 Tjenestemandspension	44
5.3 Arbejdsmarkedets tillægspension.....	45
5.4 Særlig pension	45
5.5 Arbejdsmarkedspensionsordninger.....	46
5.6 Private pensionsordninger	47
5.7. Den skattemæssige behandling af pensioner.....	48
5.8 Udviklingen i den gennemsnitlige pensionsindkomst.....	48
5.9 Udviklingen i indkomstfordelingen blandt pensionister.....	49
6. Betydningen af en lavere rente	54
6.1. De makroøkonomiske konsekvenser	54
6.2. Indkomstfordelingen blandt pensionister	56
Litteraturliste	60

Resumé

Denne rapport's hovedformål er

- At fremskrive den langsigtede udvikling i dansk økonomi og vurdere behovet for finanspolitiske stramninger for at sikre en holdbar finanspolitik
- At fremskrive den langsigtede udvikling i sundhedsudgifterne
- At vurdere udviklingen i den fremtidige indkomstfordeling blandt pensionister

Udgangspunktet for analysen er DREAMs befolkningsprognose. Ifølge denne er den samlede befolkning kun meget langsomt voksende igennem de næste årtier. Sammensætningen af befolkningen ændres derimod betydeligt. Antallet af pensionister vokser med 54 procent fra år 2000 til år 2040. Herefter forventes antallet stabiliseret på det nye højere niveau. Samtidig vokser andelen af indvandrere og efterkommere efter indvandrere. Disse grupper udgør i år 2000 tilsammen 7,2 procent af befolkningen. I år 2050 er indvandrere og efterkommeres andel af befolkningen vokset til 22,9 procent af befolkningen. Herefter forventes andelen kun at stige lidt yderligere.

Både stigningen i antallet af ældre og stigningen i antallet af indvandrere og efterkommer påvirker forholdet mellem antallet af personer udenfor arbejdsstyrken og antallet af personer i arbejdsstyrken. I år 2000 er der tre personer udenfor arbejdsstyrken for hver tre personer i arbejdsstyrken. I år 2040 er der fire uden for arbejdsstyrken for hver tre personer i arbejdsstyrken. Dette forhold holder sig nogenlunde konstant herefter.

Arbejdsstyrken falder med 11 procent frem fra år 2000 til år 2040. Efter dette tidspunkt kommer der en langsom stigning, men niveauet forbliver mere end 5 procent lavere end udgangspunktet i resten af århundredet. Arbejdsstyrkefaldet betyder sammen med en høj efterspørgsel efter arbejdskraft fra den offentlige sektor, at der kommer et pres på arbejdsmarkedet, som får reallønningerne til at stige, og som betyder, at beskæftigelsen i den udlandskonkurrerende del af den private sektor falder med 17,4 procent frem til år 2040.

Den kraftige stigning i andelen af befolkningen, der er uden for arbejdsstyrken, betyder sammen med satsreguleringen, at overførselsindkomsterne vokser hurtigere end produktionen. Fra år 2000 til år 2040 vokser overførselsindkomsternes andel af BNP med 5,1 procentpoint.

Samtidig vokser den del af det offentlige forbrug, der går direkte til enkeltpersoner som f.eks. sundhed og uddannelse (dette kaldes det individuelle offentlige forbrug) også hurtigere end produktionen. Det skyldes, at især ældre modtager disse ydelser, hvoraf sundhedsydelse udgør den væsentligste post. Det individuelle offentlige forbrugs andel af BNP vokser med 4,4 procentpoint fra år 2000 til år 2040.

Den del af det individuelle offentlige forbrug, som vokser hurtigst, er som nævnt sundhedsudgifterne. Deres andel af BNP vokser fra 9 procent til 12 procent frem til 2040, altså med 3 procentpoint. Blandt sundhedsudgifterne er plejehjemsudgifter den post, der stiger mest i fremskrivningen.

De offentlige indtægter i form af skatter og afgifter stiger også lidt hurtigere end produktionen. Det skyldes først og fremmest afkastbeskatningen af pensionselskaberne og beskatningen af udbetalte pensioner fra arbejdsmarkedspensionsordninger. Indtægternes andel af BNP vokser med 1,9 procentpoint.

Da udgifterne vokser hurtigere end indtægterne er der behov for en finanspolitisk stramning for at sikre, at finanspolitikken er holdbar. I hovedforløbet opnås den finanspolitiske holdbarhed ved at gennemføre permanente besparelser på det kollektive offentlige konsum.

Den nødvendige besparelse er på 1,6 procent af BNP hvert år fra 2006. I år 2006 svarer det til, at den nødvendige besparelse er på 22,7 mia. kr. målt i 2000 priser.

Hvis det alternativt antages, at den finanspolitiske holdbarhed opnås ved en permanent stigning i bundskatten, skal bundskatten stige 3,9 procentpoint fra år 2006.

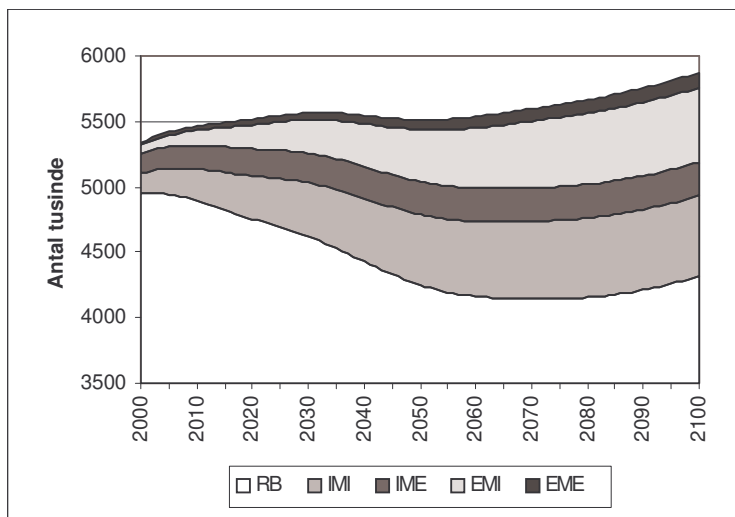
Udviklingen i pensionisternes indkomst er påvirket af udbygningen af arbejdsmarkedspensionsordninger. Med introduktionen af disse ordninger i overenskomsterne på LO/DA området fra 1989 er pensionsordninger som led i ansættelsesforholdet en del af samtlige overenskomster på det organiserede arbejdsmarked.

Pensionerne fra arbejdsmarkedspensionerne vil gradvist blive udbredt til en større andel af pensionisterne. I år 2001 har godt 70 procent af pensionisterne en personlig indkomst på under 125 tusinde kroner, hvilket betyder, at de enten har ingen eller kun en begrænset indkomst i tillæg til folkepensionen. I år 2020 er det tilsvarende tal (målt i faste løn-kroner) 43 procent, mens det (målt i faste løn-kroner) i 2040 er under 10 procent.

1. Udviklingen i befolkningens sammensætning

Udviklingen i befolkningen og dennes sammensætning efter alder og oprindelse følger fremskrivningen i ”DREAMs disaggregerede befolkningsprognose frem til 2100”, jf. Stephensen og Pedersen (2002). Hovedresultaterne i denne prognose præsenteres i det følgende.

Figur 1. Befolkningen opdelt efter oprindelse



Note: RB er resterende befolkning, IMI er indvandrere fra mindre udviklede lande, IME er indvandrere fra mere udviklede lande, EMI er efterkommere efter indvandrere fra mindre udviklede lande og EME er efterkommere efter indvandrere fra mere udviklede lande

Den samlede befolkning vokser gradvist fra 5,37 mio. personer pr. 1. januar år 2002 til 5,51 mio. i år 2020 og 5,57 mio. i 2035. Herefter er der et svagt fald i befolkningen frem til 2050, hvor den samlede befolkning er af samme størrelse som i år 2020. I århundredets sidste halvdel er befolkningen gradvist voksende og udgør i år 2100 5,88 mio. personer, jf. Figur 1 og Tabel 1, der begge illustrerer udviklingen i den samlede befolkning. Som det ses, er stigningen i den samlede befolkning meget begrænset. I hele den viste 100 års periode er den forventede stigning kun 9,5 procent. Det svarer til en gennemsnitlig årlig vækstrate på mindre end 0,1 procent pr. år .

1.1 Udviklingen i de enkelte befolkningsgrupper

I fremskrivningen fordeles befolkningen efter oprindelse. Der anvendes en opdeling på fem grupper: Indvandrere fra henholdsvis mere og mindre udviklede lande, efterkommere efter hver af de to indvandrergrupper samt resterende befolkning. Årsagen, til at befolkningen opdeles i disse grupper, er for det første, at grupperne påvirker befolkningsudviklingen forskelligt, fordi der er betydelige forskelle i både fødsels- og udvandringshyppigheder. For det andet har grupperne en ret forskellig adfærd med hensyn til arbejdsmarkedstilknøytning og træk på offentlige overførselsindkomster og serviceydelser. Sammensætningen på

befolkningsgrupper har derfor betydning for størrelsen af de udfordringer, som den danske økonomi står overfor i fremtiden.

Opdelingen af landene i grupperne kaldet mere eller mindre udviklede følger FNs definition. Mere udviklede lande er Nordamerika, Japan, Australien og New Zealand samt de europæiske lande ekskl. Albanien og Eksjugoslavien.¹ Mindre udviklede lande er alle andre lande.

Danmarks Statistiks opdeling af befolkningen i indvandrere, efterkommere og resterende befolkning følger følgende definition: En person tilhører gruppen *resterende befolkning*, hvis mindst én af forældrene både er dansk statsborger og født i Danmark. (Det har således ingen betydning om personen selv er dansk statsborger eller er født i Danmark). Hvis personen *ikke* tilhører gruppen resterende befolkning, er den pågældende *indvandrer*, hvis personen er født i udlandet, og *efterkommer*, hvis personen er født i Danmark.

Indvandreres børn, som er født i Danmark, er efterkommere ifølge definitionen. Indvandreres børnebørn kan være både efterkommere og resterende befolkning. Hvis en indvandrers barn, der er født i Danmark, er dansk statsborger på tidspunktet for fødslen af barnebarnet, kommer barnebarnet til at tilhøre gruppen resterende befolkning, uanset hvilken befolkningsgruppe partneren til indvandrersens barn tilhører. Hvis indvandrersens barn er udenlandsk statsborger på tidspunktet for fødslen, afhænger barnebarnets tilhørsforhold af, hvilken befolkningsgruppe partneren til indvandrersens barn tilhører. Hvis vedkommende ikke er dansk statsborger og født i Danmark, bliver indvandrersens barnebarn karakteriseret som efterkommer.

Det kan således tage flere generationer, inden en familie, der nedstammer fra en indvandrer, bliver karakteriseret som tilhørende den resterende befolkning. Gruppen af efterkommere er derfor større end den gruppe, der omtales som "anden generationsindvandrere" (der består af indvandreres børn født i Danmark).

Udviklingen i fordelingen af befolkningen på befolkningsgrupper betyder en forskydning i retning af flere indvandrere og efterkommere og i absolutte tal færre personer i den resterende befolkning.

Bruttoindvandringen til de to indvandrergrupper er i befolkningsprognosen fremskrevet ud fra den historiske udvikling. Dog er indvandringen fra mindre udviklede lande korrigeret som følge af de færre asylansøgere, der er observeret gennem 2002. Indvandringen af personer fra mere udviklede lande var i 2001 knap 15.000 personer, og niveauet for den årlige indvandring fastholdes forholdsvis uændret i fremtiden. Indvandringen fra mindre udviklede lande var også ca. 15.000 i år 2001. Denne falder til omkring 12.000 i år 2002, og vokser herefter igen gradvist til et niveau omkring 15.000 pr år.²

Den samlede bestand af indvandrere udgør i 2000 5,7 procent af befolkningen. Frem til 2050 vokser antallet til 14,3 procent af befolkningen. Væksten aftager herefter, og ved udgangen af århundredet er bestanden af indvandrere stabiliseret på et niveau på 14,9 procent af befolkningen.

¹ Den præcise afgrænsning af landegrupperne er gengivet i appendiks 1.

² Der er ikke i fremskrivningen taget højde for effekten af ændringen i lov om familiesammenføring, der indebærer at ægtefællesammenføring er begrænset til personer over 24 år, og som stopper for familiesammenføring af personer, der er over 60 år.

Tabel 1. Befolkningen opdelt efter herkomst, absolut og relativt. (1000 personer)

Population fordelt efter herkomst	2000	2020	2050	2100
Indvandrere fra mindre udviklede lande	151 (100.0)	327 (216.2)	538 (355.8)	618 (408.4)
Indvandrere fra mere udviklede lande	151 (100.0)	206 (136.8)	251 (166.1)	257 (170.1)
Efterkommere fra mindre udviklede lande	62 (100.0)	184 (295.7)	398 (639.9)	570 (915.5)
Efterkommere fra mere udviklede lande	22 (100.0)	41 (187.9)	74 (339.1)	114 (524.7)
Resterende befolkning	4 953 (100.0)	4 757 (96.0)	4 251 (85.8)	4 313 (87.1)
I alt	5 340 (100.0)	5 516 (103.3)	5 513 (103.2)	5 872 (110.0)
Relativ fordeling efter herkomst				
Indvandrere fra mindre udviklede lande	2.8%	5.9%	9.8%	10.5%
Indvandrere fra mere udviklede lande	2.8%	3.7%	4.5%	4.4%
Efterkommere fra mindre udviklede lande	1.2%	3.3%	7.2%	9.7%
Efterkommere fra mere udviklede lande	0.4%	0.7%	1.3%	1.9%
Resterende befolkning	92.8%	86.2%	77.1%	73.5%
I alt	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

I år 2000 er bestandene af indvandrere fra henholdsvis mere og mindre udviklede lande omtrent lige store. Frem til år 2050 vokser antallet af indvandrede fra mindre udviklede lande væsentligt hurtigere end indvandrede fra mere udviklede lande. I år 2050 er bestanden af indvandrere fra mindre udviklede lande mere end dobbelt så stor som bestanden af indvandrere fra mere udviklede lande.

Da bruttoindvandringen fra de mindre udviklede lande som nævnt er lidt lavere end fra de mere udviklede lande, skyldes den forskellige udvikling i bestandene alene, at udvandringen fra bestanden af indvandrere fra mere udviklede lande er væsentligt højere end udvandringen fra bestanden af indvandrere fra mindre udviklede lande.

I Tabel 1 er antallet af personer i de enkelte befolkningsgrupper vist uden parentes omkring. Tallene i parentes måler udviklingen som et indeks relativt til niveauet i år 2000. Derved kan væksten i de enkelte grupper vurderes. Af tabellen fremgår derfor, at antallet af indvandrere fra mindre udviklede lande frem til 2050 vokser til en størrelse, der er 3,6 gange niveauet i år 2000. Herefter reduceres væksten betydeligt, og ved udgangen af århundredet er der ifølge prognosen 4,1 gange så mange indvandrere fra mindre udviklede lande som i år 2000. Tilsvarende vokser antallet af indvandrere fra mere udviklede lande frem til år 2050 til et niveau, der er 1,7 gange så stort som i år 2000. Denne andel fastholdes i resten af århundredet.

Antallet af efterkommere efter indvandrere er kun 84 tusinde personer eller 1,6 procent af befolkningen i 2000. Det fremgår af Tabel 1, at det er den befolkningsgruppe, der vokser klart mest i de kommende år. I år 2050 vil andelen være vokset til 8,6 procent af befolkningen, og i år 2100 udgør efterkommere 11,7 procent af befolkningen.

Antallet af personer, der ikke er indvandrere eller efterkommere efter indvandrere, var i 2000 4,95 mio. personer eller 92,8 procent af befolkningen. Dette tal falder til 77,1 procent i 2050 og 73,5 procent ved udgangen af århundredet.

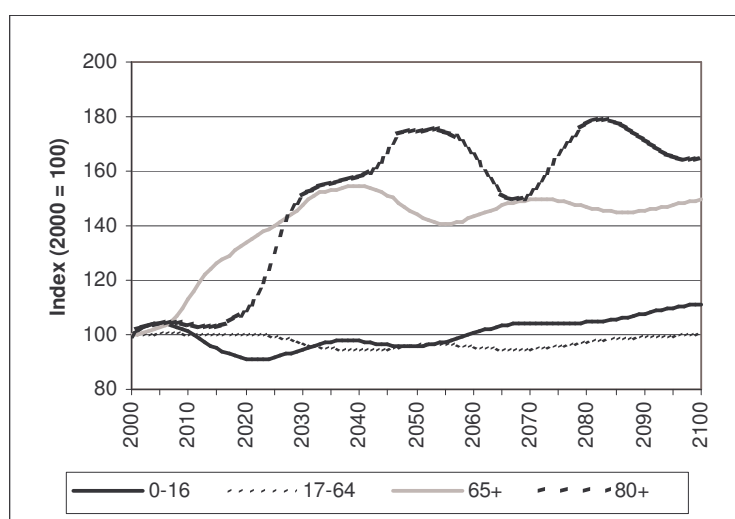
1.2 Udviklingen for udvalgte aldersgrupper

Den moderate udvikling i den samlede befolkning dækker også over meget kraftige aldersmæssige forskydninger i befolkningens sammensætning.

Defineres den erhvervsaktive alder som aldersgruppen fra 17 - 64 år, fås, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder falder lidt fra godt 3,45 mio. i 2000 til et minimum på 3,25 mio. i 2040, svarende til et fald på knap 6 procent i perioden. Herefter følger en midlertidig stigning frem til 2054, som efterfølges af et faldt til et niveau på 3,27 mio. omkring 2070. Herefter stiger befolkningen i den erhvervsaktive alder gradvist i resten af århundrede. Ved udgangen af århundredet er antallet af personer i den erhvervsaktive alder tilbage på niveauet fra år 2000. I Figur 2 afbildes udviklingen i antallet af personer i den erhvervsaktive alder målt som indeks med værdien i år 2000 lig 100.

Antallet af ældre udvikler sig væsentligt mere dramatisk. Antallet af personer på mindst 65 år er 0,79 mio. i år 2000. Dette vokser til 1,22 mio. i 2040, svarende til en samlet vækst over perioden på 54 procent. Det bemærkes i øvrigt, at antallet af ældre toppe netop samme år, som antallet af personer i den erhvervsaktive alder er lavest. Efter 2040 er der et midlertidigt fald i antallet af ældre på 9 procent, men antallet stabiliseres i sidste halvdel af århundredet og ender på et niveau på 1,18 mio. personer i år 2100.

Figur 2. Befolkningen fordelt på aldersgrupper.



I Figur 2 afbildes udviklingen i antallet af personer på 65 år eller derover relativt til antallet i 2000. Stigningen i antallet af ældre frem til 2040 hænger sammen med de store efterkrigsårgange, men er også påvirket af den antagne stigning i middellevetiden. For kvinder antages en forholdsvis begrænset gradvis stigning i middellevetiden fra 79,8 i 2000 til 81,8 ved udgangen af dette århundrede. Stigningen er noget større for mænd; fra 75,1 i 2000 til 80,1 ved udgangen af århundredet. Stigningen i middellevetiderne er estimeret på basis af historiske erfaringer med den aldersbetingede dødelighed fra 1980 til i dag. I forhold til de fleste prognoser for andre udviklede lande er der tale om en forholdsvis lille stigning.

Som et mål for det såkaldte ”dobbeltaldringsfænomen” betragtes udviklingen i antal personer på mindst 80 år. Dobbeltaldringsfænomenet henviser til, at ikke kun antallet af ældre vokser, men at også den ældste andel af de ældre har tendens til at vokse (endnu mere). I år 2000 var der 0,21 mio. personer på mindst 80 år. Dette tal vokser til et midlertidigt toppunkt på 0,37 mio. personer i år 2052, hvilket svarer til en vækst på 76 procent over perioden. Som tilfældet var for de 65-årige og derover, falder også antallet af personer over 80 efter det midlertidige toppunkt. Fra omkring 2070 begynder antallet dog at stige igen og ligger ved århundredets udgang på 0,35 mio. personer. Udviklingen i antallet af personer i denne aldersgruppe, målt som indeks med værdien i år 2000 lig 100, er også afbildet i Figur 2.

1.3 Forsørgerbrøker

Sammensætningen af befolkningen har betydning for, hvor stor en andel af befolkningen der potentielt skal forsørges af den resterende del af befolkningen. Et simpelt mål for dette er *den demografiske forsørgerbrøk*, der defineres som

$$\text{forsørgerbrøk} = \frac{\text{antal personer under 17 år} + \text{antal personer på 65 år og derover}}{\text{antal personer fra 17 til 64 år}}$$

Den demografiske forsørgerbrøk angiver antallet af unge og ældre set i forhold til antal personer i de erhvervsaktive aldersgrupper. Det ses af Figur 3, at denne størrelse stiger i de kommende år og toppe i år 2040 på et niveau, der er 29 pct. højere end i 2000. Herefter falder forsørgerbrøken lidt, men vender tilbage til et niveau, der er 30 procent højere end i år 2000 omkring år 2070. Herefter stabiliseres forsørgerbrøken på et niveau, der er omkring 25 procent højere end niveauet i 2000.

I DREAM kan der defineres endnu en forsørgerbrøk, som illustrerer befolkningsudviklingens betydning for udviklingen i antallet af potentielt forsørgede i forhold til antallet af potentielle forsørgere. Dette mål kaldes *den korrigerede forsørgerbrøk* og er defineret som

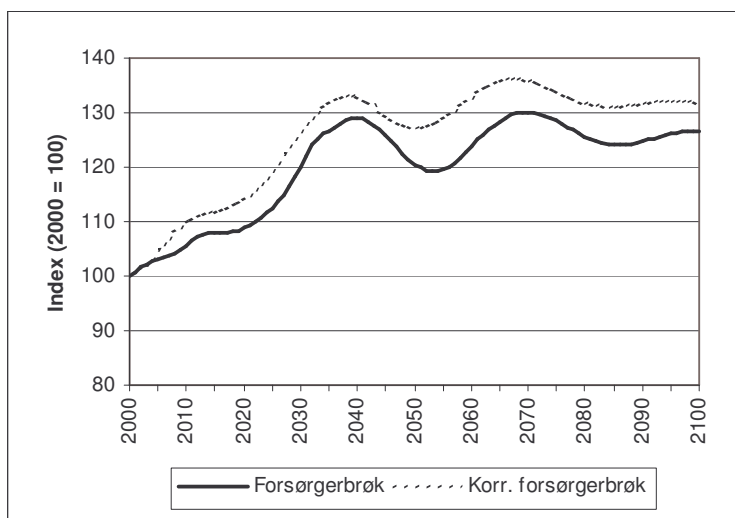
$$\text{korrigerede forsørgerbrøk} = \frac{\text{antal personer uden for arbejdsstyrken}}{\text{antal personer i arbejdsstyrken}}$$

Den korrigerede forsørgerbrøk måler forholdet mellem antallet af personer uden for arbejdsstyrken og antal personer i arbejdsstyrken. I modsætning til den demografiske forsørgerbrøk tager den korrigerede forsørgerbrøk højde for, at forskydningerne mellem oprindelsesgrupperne kan påvirke forholdet mellem det potentielle antal forsørgede og det potentielle antal forsørgere. Det sker ved beregningen af antallet af personer i arbejdsstyrken.

Ved beregningen af antallet af personer i arbejdsstyrken tages udgangspunkt i den andel af en given aldersgruppe, et givet køn og en given oprindelsesgruppe, der i 2000 var i arbejdsstyrken. Det antages, at denne andel fastholdes i hele fremskrivningsperioden. Arbejdsstyrken ændrer sig derfor som følge af ændringer i befolkningens alderssammensætning og som følge af ændringer i oprindelsesgruppernes relative størrelse. Fremskrivningen af arbejdsstyrken tager således højde for, at indvandrere og efterkommere generelt har en lavere erhvervsfrekvens end den resterende befolkning. Det betyder, at når indvandrere og efterkommeres andel af befolkningen stiger, så falder den gennemsnitlige erhvervsfrekvens for befolkningen som helhed, og den korrigerede forsørgerbrøk stiger.

I Figur 3 er udviklingen i den korrigerede forsørgerbrøk vist sammen med udviklingen i den demografiske forsørgerbrøk. Det ses, at stigningen i den korrigerede forsørgerbrøk er større end i den demografiske, hvilket afspejler forskydningen mellem oprindelsesgrupperne. Den korrigerede forsørgerbrøk vokser med 33 procent frem til 2039, hvorefter der er et mindre midlertidigt fald. Herefter vokser den korrigerede forsørgerbrøk til det højeste niveau i 2068, som er 36 procent højere end i år 2000. Ved århundredets udgang stabiliseres den korrigerede forsørgerbrøk på et niveau, der er 32 procent højere end niveauet i 2000.

Figur 3. Mål for forsørgertryk.



Konklusionen er, at stigningen i forsørgertrykket er et permanent fænomen. Anvendes den korrigerede forsørgerbrøk, der tager højde for forskydningen mellem oprindelsesgrupperne, bemærkes især, at langsigtsniveauet ikke er lavere end det midlertidige toppunkt omkring 2040. Det betyder, at den økonomiske politik må indrettes efter, at andelen af personer uden for arbejdsstyrken målt i forhold til personer i arbejdsstyrken i fremtiden vil ligge ca. 33 procent højere end i dag. I dag er forholdet mellem antal personer nogenlunde sådan, at for hver person i arbejdsstyrken er der 1 person uden for arbejdsstyrken. Fra omkring år 2040 og i resten af århundredet ændres dette til, at der for hver 3 personer i arbejdsstyrken er 4 personer uden for arbejdsstyrken.

Det er muligt at definere et simpelt mål, der medtager flere forhold, når forholdet mellem potentielt forsørgede og potentielle forsørgere skal måles. Det er mest oplagt at måle antallet af potentielt forsørgede i forhold til arbejdsomfanget, dvs. i forhold til antallet af udførte arbejdstimer. Derved tages der både hensyn til ændringer i den gennemsnitlige årlige arbejdstid og til udviklingen i ledigheden.

For den historiske periode fra 1950 til 2000 har det stor betydning om arbejdsomfanget eller arbejdsstyrken anvendes i nævneren, jf. Cai, Markeprand & Pedersen (2001). Det skyldes, at den gennemsnitlige årlige arbejdstid har udvist et betydeligt fald i denne periode. I den her gennemførte analyse antages det, at denne tendens til reduktion i den årlige arbejdstid ophører, når det aftalte antal ekstra ferie-fridage i den nuværende overenskomstperiode er fuldt indfaset. Udviklingen i ledigheden, som er den anden væsentlige forskel på de to mål, er endogen i DREAM, og i den her anvendte fremskrivning er der på langt sigt et meget moderat fald i ledigheden på under et halvt procentpoint. Med disse forudsætninger vil den relative udvikling i forsørgerbrøken målt i forhold til arbejdsomfanget være stort set identisk med den relative udvikling i forsørgerbrøken målt i forhold til arbejdsstyrken i antal personer.

I relation til analysens økonomiske resultater bør man være opmærksom på, at tendensen til faldende årlig arbejdstid for de beskæftigede er antaget at ophøre. Det betyder, at aktivitet og skattebaser er forøget i forhold til en situation, hvor tendensen til fald i den årlige arbejdstid var fastholdt. Denne forudsætning har som konsekvens, at det offentlige finansieringsproblem bliver mindre, end det ville have været, hvis arbejdstiden havde været antaget faldende.

2. Arbejdsstyrke og antal overførselsindkomstmodtagere

Arbejdsstyrken målt i antal personer fastlægges ud fra befolkningsfremskrivningen og RAS-statistikken (Registerbaseret Arbejdsstyrke Statistik). Ved hjælp af RAS-statistikken opdeles hver befolkningsgruppe fordelt på alder og køn i såkaldte aktivitetskategorier. Disse kategorier er defineret som en aktivitet, der (bortset fra den lille residualgruppe "hjemmegående") leder til en indkomst enten i form af en given overførselsindkomst fra det offentlige eller indkomst fra beskæftigelse. RAS-statistikken fordeler befolkningen på disse aktivitetsgrupper, således at en person kun optræder i én gruppe. I DREAM er der for studerende åbnet mulighed for en mellemsituation, hvor et antal personer karakteriseres som værende i arbejdsstyrken og i gruppen af studerende samtidig.

Der er følgende aktivitetsgrupper i DREAM: *Arbejdsstyrken ekskl. Studerende, Studerende i arbejdsstyrken, Studerende uden for arbejdsstyrken, Arbejdsmarkedsorlov, Barseldagpenge, Sygedagpenge, Aktivisering, Kontanthjælp, Overgangsydelse, Efterløn, Førtidspension, Folkepension, Tjenestemandspension, Introduktionsydelse og Øvrige uden for arbejdsstyrken.*

Fremskrivningen af arbejdsstyrken sker på følgende måde: Med udgangspunkt i RAS-statistikken findes for hvert køn, alder og befolkningsgruppe (indvandrere fra mere og mindre udviklede lande, efterkommere efter hver af disse to grupper og den resterende befolkning) den andel af den pågældende gruppe, der tilhører en given aktivitetskategori. Det antages herefter, at denne andel er konstant i fremskrivningsperioden.

Ændringer i f.eks. arbejdsstyrken fremkommer derfor som følge af ændringer i befolkningens sammensætning. Ændringerne kan skyldes både en ændret relativ størrelse af befolkningsgrupperne og en ændret alderssammensætning inden for en given befolkningsgruppe. Som gennemgået ovenfor sker der betydelige ændringer i begge forhold i fremskrivningsperioden.³

Figur 4 og Figur 5 viser de anvendte antagelser om de aldersbetingede erhvervsfrekvenser for hver af de fem befolkningsgrupper og for begge køn. Betragtes Figur 4, der vedrører mænd, ses, at befolkningsgruppen "resterende befolkning" har den højeste aldersbetingede erhvervsfrekvens for alle aldersklasser. For alle aldersgrupper mellem 20 og 59 år ligger erhvervsfrekvensen over 80 procent. I alderen 29 til 52 år er erhvervsfrekvensen helt oppe på omkring 90 procent.

I Figur 5 ses, at niveauet for de aldersafhængige erhvervsfrekvenser for kvinder fra befolkningsgruppen "resterende befolkning" ligger lidt lavere end for mænd fra denne befolkningsgruppe i samme aldersklasser. Specielt kvinder i slutningen af 20'erne og starten af 30'erne samt kvinder over 53 år har lavere erhvervsfrekvenser end mændene. For kvinder mellem 33 og 53 år er erhvervsfrekvensen på 80 til 86 procent, svarende til mellem 4 og 10 point lavere end mændenes.

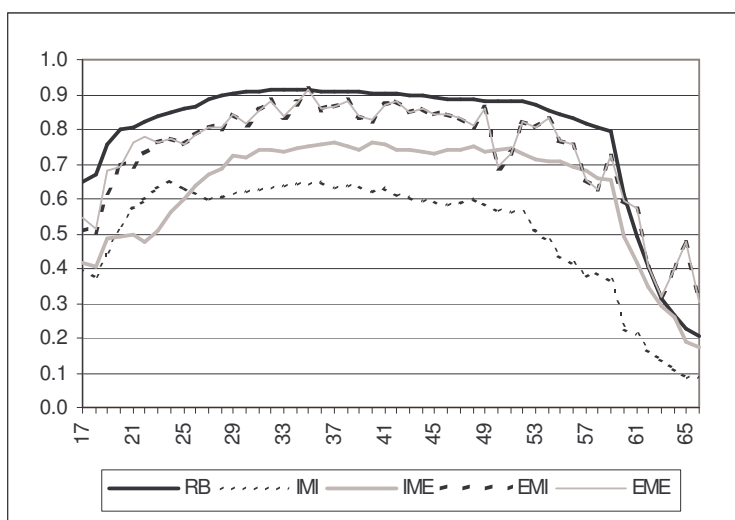
For efterkommere fra mindre udviklede lande gælder, at der i dag er meget få personer, der er 24 år eller derover. Det gælder begge køn. Dette forhold gør det særligt vanskeligt at vurdere, hvilken adfærd denne

³ Bemærk, at der ikke er noget feedback fra den økonomiske udvikling til den antagne udvikling i arbejdsstyrken målt i antal personer.

gruppe vil få, når den bliver ældre. Det er i fremskrivningen antaget, at gruppens adfærd for 24-årige og opefter svarer til, hvad der kan observeres for efterkommere efter indvandrere fra mere udviklede lande. Der er ganske vist heller ikke nogen stor population i denne gruppe, men da udviklingen i erhvervsfrekvensen over aldersgrupper er forholdsvis stabil, og da de to grupper har næsten samme erhvervsfrekvenser for aldre under 24, er det valgt at lægge disse observationer til grund.

Denne forudsætning betyder, at den gennemsnitlige erhvervsfrekvens for efterkommergrupper er noget højere end for indvandrergrupper. For mænd er erhvervsfrekvensen for efterkommergrupperne typisk mellem 5 og 10 procentpoint lavere i hver aldersgruppe end for mænd tilhørende "resterende befolkning". For kvinder er der endnu mindre forskel mellem efterkommergrupperne og den "resterende befolkning". Man kan fortolke dette som en antagelse om en ret kraftig integrationseffekt for specielt efterkommere efter indvandrere fra mindre udviklede lande, idet efterkommerkvinderne i langt højere grad ligner kvinder fra "resterende befolkning" end indvandrerkvinder fra mindre udviklede lande.

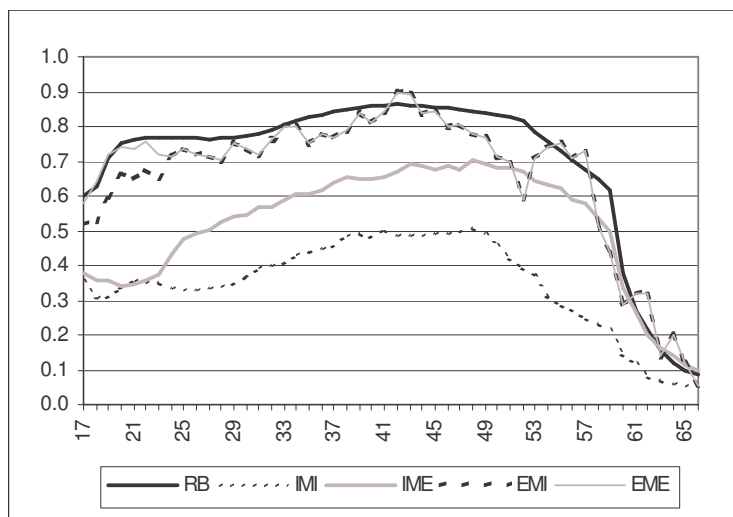
Figur 4. Erhvervsfrekvens for mænd, fordelt på alder.



Note: RB er resterende befolkning, IMI er indvandrere fra mindre udviklede lande, IME er indvandrere fra mere udviklede lande, EMI er efterkommere efter indvandrere fra mindre udviklede lande og EME er efterkommere efter indvandrere fra mere udviklede lande. Bemærk, at fra 24 år og frem er det antaget, at erhvervsfrekvensen for efterkommere fra mindre udviklede lande svarer til erhvervsfrekvensen for efterkommere fra mere udviklede lande, fordi der efter denne alder er meget få personer i førstnævnte gruppe

Erhvervsfrekvenserne for indvandrermand fra mere udviklede lande ligger på ca. 75 procent for aldersgrupperne fra 34 til 51 år. Det svarer til ca. 15 procentpoint mindre end erhvervsfrekvensen for mænd fra gruppen "resterende befolkning". For gruppen af unge mænd i første halvdel af 20'erne er erhvervsfrekvensen meget lav - 50 voksende til 60. Det er lavere end for indvandrermand fra mindre udviklede lande. For indvandrermand fra mindre udviklede lande er erhvervsfrekvensen omkring 60 procent for aldersgrupperne fra 21 til 52 år. Det svarer til henved 2/3 af erhvervsfrekvensen for mænd i de tilsvarende aldre fra gruppen "resterende befolkning".

Figur 5. Erhvervsfrekvens for kvinder, fordelt på alder.



Note: RB er resterende befolkning, IMI er indvandrere fra mindre udviklede lande, IME er indvandrere fra mere udviklede lande, EMI er efterkommere efter indvandrere fra mindre udviklede lande og EME er efterkommere efter indvandrere fra mere udviklede lande. Bemærk, at fra 24 år og frem er det antaget, at erhvervsfrekvensen for efterkommere fra mindre udviklede lande svarer til erhvervsfrekvensen for efterkommere fra mere udviklede lande, fordi der efter denne alder er meget få personer i førstnævnte gruppe

For kvinder er forskellen mellem indvandrergrupperne på den ene side og gruppen ”resterende befolkning” endnu større. For kvinder fra mindre udviklede lande ligger erhvervsfrekvensen på 30 til 40 procent i aldersgruppen fra 20 til 32 år. Fra 33 til 51 år er erhvervsfrekvensen mellem 40 og 50. For kvinder over denne alder er erhvervsfrekvensen hurtigt faldende med alderen. I gennemsnit over den erhvervsaktive alder er erhvervsfrekvensen for indvandrerkvinder fra mindre udviklede lande kun ca. halvdelen af erhvervsfrekvensen for kvinder fra gruppen ”resterende befolkning”.

For indvandrerkvinder fra mere udviklede lande udviser erhvervsfrekvensen en langsomt stigende tendens med alderen fra begyndelsen af 20’erne til slutningen af 40’erne. Erhvervsfrekvensen for 20-årige ligger omkring 34 procent, mens den for 48-årige er ca. 70 procent. Over aldersgrupper er der således en tilnærmelse til de erhvervsfrekvenser, der gælder for kvinder fra gruppen ”resterende befolkning”. Denne indsnævring kan afspejle, at den gennemsnitlige opholdstid i Danmark for midaldrende indvandrerkvinder er højere end for unge indvandrerkvinder, og derfor forklares af, at førstnævnte er bedre integreret. I gennemsnit over de erhvervsaktive aldre er der betydelig forskel på erhvervsfrekvensen for kvinder fra gruppen resterende befolkning og indvandrerkvinder fra mere udviklede lande. Sidstnævntes erhvervsfrekvens udgør i gennemsnit kun godt 2/3 af førstnævntes.

Grundforløbets antagelse, om at de observerede gennemsnitlige niveauer for de alders- og kønsbetingede erhvervsfrekvenser fastholdes, indebærer, at det antages, at også fremtidige indvandrere til Danmark vil have et familiemønster, der betyder, at indvandrerkvinders erhvervsfrekvens ligger betydeligt under indvandrermands. Hvis der sker en udvikling i indvandrerens oprindelseslande, således at beskæftigelses-

mønstret nærmer sig det danske, må det formodes også at påvirke indvandrerkvindernes erhvervsfrekvens i Danmark. I så fald undervurderer analysen de positive arbejdsstyrkekonsekvenser af indvandring.

Fremskrivningen af antal modtagere af overførselsindkomst i en given aktivitetskategori, sker efter samme princip som arbejdsstyrkefremskrivningen. Den derved fremkomne fremskrivning af befolkningen fordelt på aktivitetskategorier kaldes den rene demografiske fremskrivning. Den korrigeres herefter som følge af forventede konsekvenser af vedtagen økonomisk politik. I fremskrivningen er følgende politiske indgreb kvantificeret: (1) Lukning af overgangsydelsesordningen. Der er ikke længere tilgang til denne ordning, og bestanden forsvinder, når de yngste medlemmer er blevet 60 år i 2007. Det er antaget, at personerne, som efter den rene demografiske fremskrivning i fremtiden ville være på overgangsydelse, i stedet er i arbejdsstyrken. (2) Pensionsreformen: med virkning fra 2005 er pensionsalderen nedsat til 65 år. Personer i alderen 65 og 66 år er derfor efter dette tidspunkt flyttet fra de kategorier, som de ville tilhøre ifølge den demografiske fremskrivning, til kategorien pensionister⁴. Desuden blev der ved udformningen af pensionsreformen aftalt, at alle personer, der ved aftalens indgåelse - ultimo 1998 - havde status af førtidspensionist, skulle kunne vedblive med at modtage førtidspension (frem for den lavere folkepension) indtil det fyldte 67. år. Alle kommende førtidspensionister overgår imidlertid til folkepension fra og med alderen 65. I beregningerne tages højde for denne særlige overgangsordning.

Der er ikke kvantificeret nogen virkning af efterlønsreformen og førtidspensionsreformen.

2.1 Arbejdsstyrken

Arbejdsstyrken⁵ forventes - som følge af den demografiske udvikling - at falde betragteligt fra det nuværende niveau og frem til 2040, jf. Figur 6. Det samlede fald i perioden er på knap 0,30 mio. personer eller 11 procent. Det kan sammenlignes med faldet i antal personer i den erhvervsaktive alder, der i samme periode er på 6 procent. Den ændrede sammensætning af befolkningen på herkomstgrupper (og på aldersgruppen inden for den erhvervsaktive alder) giver altså anledning til, at det procentvise fald i arbejdsstyrken er næsten dobbelt så stort som faldet i antallet af personer i den erhvervsaktive alder. Efter 2040 er der en midlertidig stigning, som efterfølges af et fald til et minimum på 2,36 mio. personer i 2065. Herefter begynder arbejdsstyrken igen at stige, og ved udgangen af århundredet er arbejdsstyrken på 2,53 mio. personer, hvilket svarer til et fald på 0,14 mio. personer eller godt 5 procent i forhold til niveauet i 2000. Dette tal skal ses i forhold til, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder er uforandret fra år 2000 til år 2100.

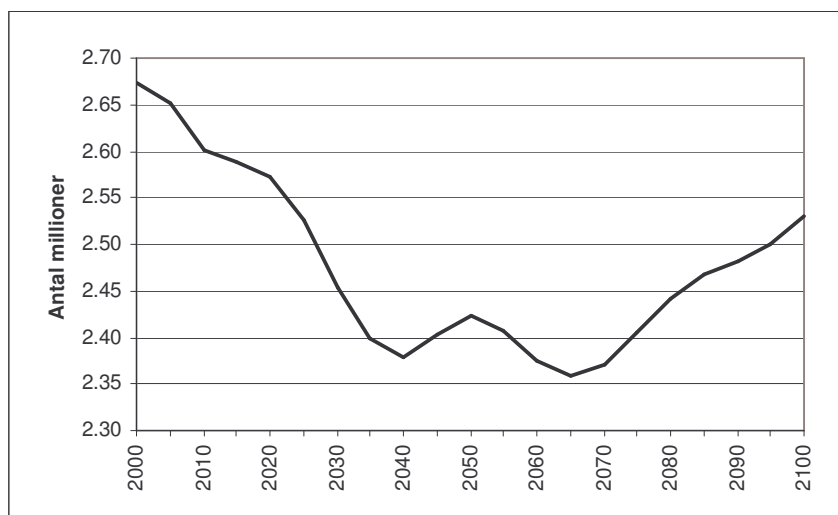
Udgangspunktet for analysen af makroøkonomien og udviklingen i de offentlige finanser er således et arbejdsmarked, der er presset fra udbudssiden med et fald på mere end 10 procent i arbejdsstyrken i første halvdel af perioden. Dette sker samtidig med at antallet af ældre vokser med mere end 50 procent. Den

⁴ Specifikt anvendes - i overensstemmelse med lovgivningen - en 2-årig indfasning, således at personer med alderen 66 først er berettigede til folkepension fra år 2006.

⁵ I DREAM afgrænses arbejdsstyrken således, at kun personer på 17 år eller derover indgår i arbejdsstyrken. Tilsvarende indeholder arbejdsstyrken pr. definition ikke personer, der er ældre end folkepensionsalderen.

befolkningsmæssige sammensætning er derfor væsentligt mere ugunstig i fremtiden end i den aktuelle situation.

Figur 6. Arbejdsstyrken.



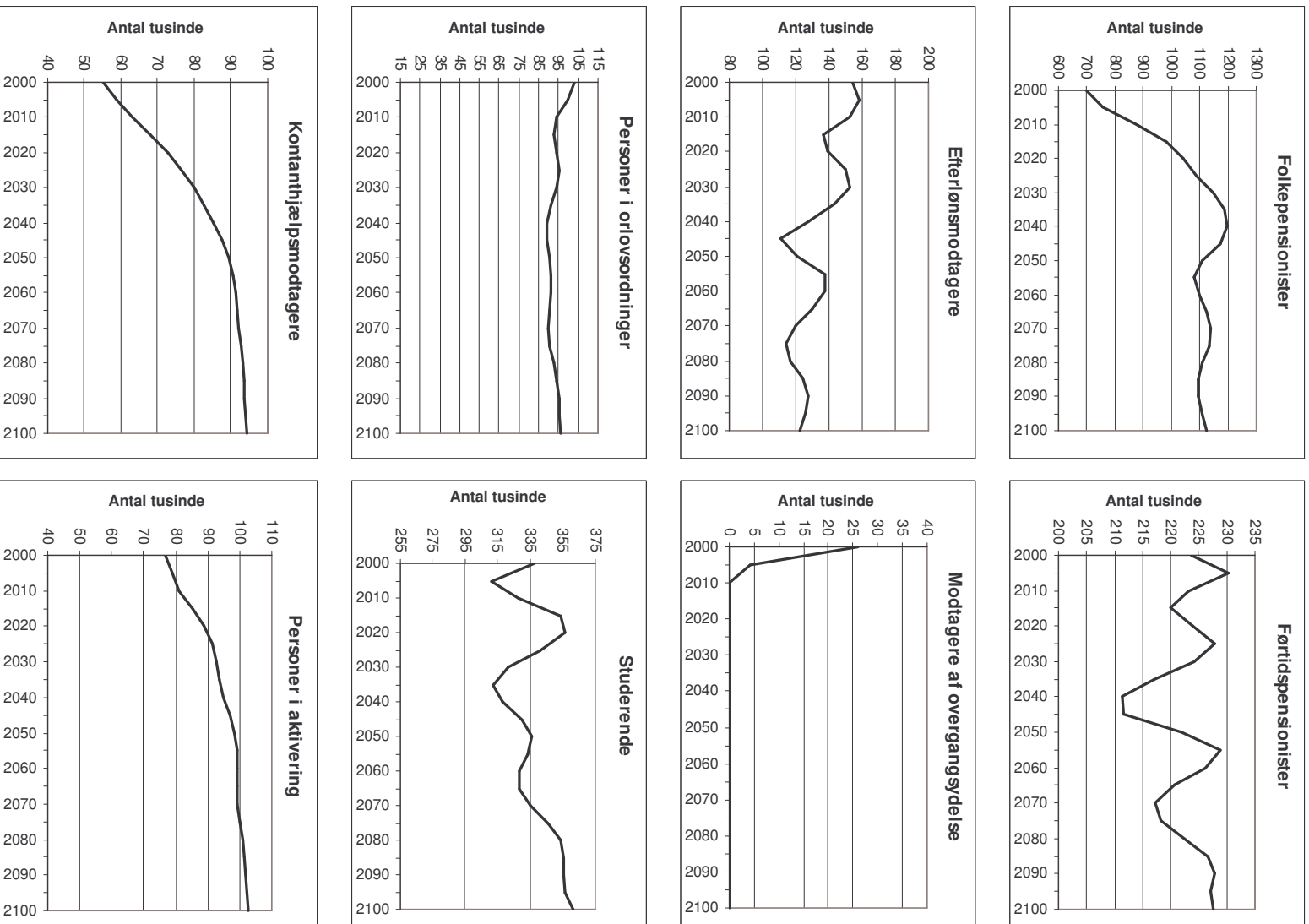
Note: Arbejdsstyrken i DREAM er afgrænset til personer på 17 år eller derover og er derfor lavere end i officielle opgørelser (der inkluderer 15 - 16-årige).

2.2 Overførselsindkomstmodtagere

Som nævnt fremskrives antallet af overførselsindkomstmodtagere uden for arbejdsstyrken på samme måde som arbejdsstyrken, og udviklingen i antallet afspejler dels ændringer i befolkningens alderssammensætning og dels ændringer i befolkningsgruppernes relative andel. Figur 7 viser udviklingen i antallet af modtagere af en række centrale typer af overførselsindkomster.

Det bemærkes, at antallet af folkepensionister stiger markant, hvilket afspejler det stigende antal ældre i befolkningsfremskrivningen og sænkningen af pensionsalderen. Den store stigning i antallet af kontanthjælpsmodtagere og i antallet af personer i aktivering afspejler derimod, at indvandrergupperne har en overrepræsentation blandt modtagerne af disse ydelser. Den stigende andel af indvandrere trækker en stigning i antallet af modtagere med sig, der ligger betydeligt over, hvad den generelle befolkningsudvikling ville tilsige. Omvendt er indvandreres tilbøjelighed til at anvende efterlønsordningen lavere end tilbøjeligheden for gruppen "resterende befolkning", hvilket sammen med reduktionen i pensionsalderen er hovedforklaringen på faldet i antallet af efterlønsmodtagere i fremskrivningen.

Figur 7. Udviklingen i antallet af overførselsindkomstmottagere.



3. Den økonomiske udvikling

Givet befolknings- og arbejdsstyrkeudviklingen samt udviklingen i udlandet, herunder rente og udenlandsk efterspørgsel efter danske varer, bestemmes den økonomiske aktivitet i Danmark ved hjælp af den økonomiske model, DREAM. For en beskrivelse af de enkelte økonomiske agents adfærd og bestemmelsen af ligevægten i økonomien henvises til Pedersen, Stephensen & Trier (1998).

Dette kapitel gennemgår først antagelserne om den førte finanspolitik og om modelleringen af udlandet. Herefter præsenteres den beregnede makroøkonomiske udvikling og udviklingen i de offentlige udgifter og indtægter. Endelig præsenteres størrelsen af den nødvendige besparelse på det kollektive offentlige konsum, som sikrer, at finanspolitikken bliver holdbar.

3.1 Finanspolitikken

Finanspolitikken tilrettelægges i fremskrivningen således, at den i videst muligt omfang kan fortolkes som en uændret videreførelse af den nuværende politik. Offentlige udgifter opdeles i overførselsindkomster, offentlige serviceudgifter (offentligt forbrug) og offentlige investeringer, samt renteudgifter. Offentlige serviceudgifter videreopdeles i individuelle og kollektive offentlige serviceudgifter. De følgende afsnit beskriver, hvordan udgifterne til hver af disse udgiftsposter fastlægges som følge af befolkningsudviklingen.

3.1.1 Overførselsindkomster

Antal modtagere af offentlige overførselsindkomster bestemmes som hovedregel ved den i afsnit 2 beskrevne metode, hvor modtagere af en given ydelse antages at udgøre en konstant andel af en given gruppe beskrevet ved alder, køn og befolkningsgruppetilhørsforhold. Dette og den anvendte befolkningsprognose giver udviklingen over tid i antallet af modtagere af hver af de i afsnit 2 nævnte ydelser.

Den samlede udgift for hver af disse typer af overførselsindkomst i udgangsåret fordeles jævnt på det antal personer, som ifølge RAS statistikken er modtagere af ydelsen. Derved fremkommer en gennemsnitlig årlig ydelse pr. person, der modtager den pågældende overførsel. I fremskrivningen antages denne ydelse pr. person reguleret efter satsreguleringsloven, således at ydelsen følger lønudviklingen.⁶

I tillæg til disse overførselsindkomster findes en række ydelser (f.eks. boligsikring/ydelse, børnecheck og sygedagpenge), som tildeles efter andre kriterier end det nævnte aktivitetskriterium, der ligger til grund for den i afsnit 2 gennemgåede fordeling. Disse overførselsindkomster fordeles ligeledes efter alder, køn og befolkningsgruppe.

⁶ Satsregulering foreskriver, at hvis lønudviklingen er højere end 2,3 procent pr. år i opgørelsesåret, reguleres overførselsindkomsterne med lønstigningstakten minus 0,3 procent. Besparelsen, der følger af reduktionen anvendes til andre former for offentlige udgifter. Der er i disse beregninger set bort fra denne regel, og det antages at overførselsindkomsterne følger lønudviklingen fuldt ud.

Fordelingen af disse overførsler er baseret på et specialudtræk fra Lovmodellen, hvor den stikprøve, der ligger til grund for Lovmodellen, er udvidet til 10 procent af befolkningen (fra normalt 3,3 procent). Årsagen til udvidelsen af stikprøven er, at opdelingen af befolkningen på såvel alder som køn og befolkningsgruppe betyder, at der bliver meget få personer fra indvandrer- og specielt efterkommergrupperne i de ældre aldersgrupper. Selv en 10 procents stikprøve betyder, at materialet bliver forholdsvis spinkelt.

Ud fra stikprøven i Lovmodellen fås en fordeling af udgifterne til hver af disse overførselsindkomster på alder, køn og oprindelse. Det antages, at disse fordelinger er repræsentative for fordelingen på den samlede befolkning. Den samlede udgift til den enkelte overførselsindkomst fordeles derfor efter alder, køn og oprindelse ud fra Lovmodellens fordeling. Gennemsnitsudgiften pr. person i en given alder, et givet køn og af en given oprindelse kan derefter findes.

I fremskrivningen antages, at fordelingen af gennemsnitsudgifter pr. person på alder, køn og herkomst fastholdes. Det betyder, at både udviklingen i antallet af personer i den enkelte gruppe (fordelt på alder, køn og oprindelse), og udviklingen i gennemsnitsbeløbet pr. person påvirker udviklingen over tid i de samlede udgifter til den enkelte overførselsindkomst. Også for denne type overførselsindkomst antages i fremskrivningen, at gennemsnitsbeløbet pr. person reguleres ifølge satsreguleringsloven, således at overførselsindkomsterne pr. person følger med lønudviklingen.

Endelig bestemmes antallet af arbejdsløse i DREAM som et resultat af beregningen. I udgangsåret er antallet af ledige og disses fordeling på alder, køn og herkomst kendt fra RAS statistikken. Det samlede udgift til arbejdsløshedsdagpenge fordeles på disse personer ud fra en antaget alders- og kønsfordeling af dagpengesatsen pr. modtager. Også denne overførselsindkomst pr. ledig reguleres i fremskrivningen svarende til udviklingen i lønningerne.

Det er en central antagelse i DREAM, at den langsigtede strukturledighedsprocent er uafhængig af sammensætningen af arbejdsstyrken på alder, køn og befolkningsgruppe. Det betyder, at stigningen i indvandrernes andel af arbejdsstyrken ikke i sig selv giver anledning til højere ledighed. Det betyder på sin side, at det implicit antages, at indvandrernes mer-ledighed i forhold til resten af befolkningen reduceres i takt med, at de udgør en større del af arbejdsstyrken. Dette medfører en betydelig stigning i aktiviteten (og en reduktion i de offentlige udgifter) i forhold til det modsatte alternativ, hvor det antages at gennemsnitlige indvandrernes mer-ledighed fastholdes uafhængigt af indvandrergruppernes relative størrelse.

Forudsætningen, om at strukturledighedsprocenten er konstant, trækker i retning af at forbedre den finanspolitiske holdbarhed i beregningerne, hvis der sammenlignes med en situation, hvor strukturledigheden afhænger af befolkningens sammensætning efter oprindelse.

Til sidst bemærkes, at gennemførelsen af integrationspakken i maj 2002 indebærer, at offentlige overførselsindkomster til fremtidige indvandrere er afhængig af, hvor lang tid de har opholdt sig i Danmark. Der er i denne fremskrivning ikke taget højde for effekten af dette.

3.1.2 Gennemsnitlige overførselsindkomster pr. person

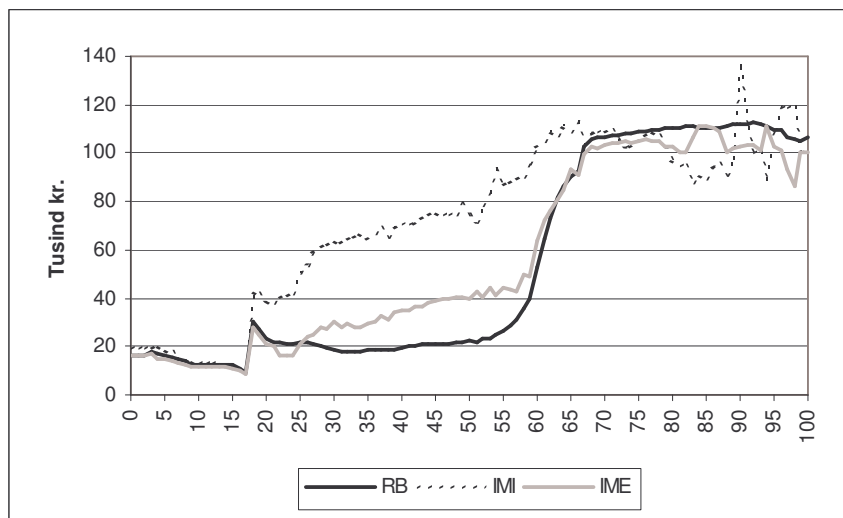
I dette afsnit præsenteres størrelsesordenen af de samlede gennemsnitlige overførselsindkomster, der anvendes i modelberegningerne fordelt på køn, alder og befolkningsgruppe i år 2000, som er det år, der er udgangspunktet for beregningerne.

I Figur 8 og Figur 9 vises overførselsindkomsterne fordelt på alder og befolkningsgrupper for henholdsvis mænd og kvinder. Figurerne viser fordelingerne, som de er beregnet ud fra ovenstående metode. Visse af overførslerne er skattefrie, mens hovedparten er skattepligtige. Derfor har det været nødvendigt at opregne de skattefrie overførselsindkomster til den værdi, de ville have haft, hvis de havde været skattepligtige. Til denne beregning er den gennemsnitlige indkomstkattesats på 36 procent anvendt.

Figur 8 viser for 2000 aldersfordelingen af de gennemsnitlige overførselsindkomstmodtagere for mænd vurderet i før skat ækvivalenter. Figuren viser for det første, at mænd fra den resterende befolkning i gennemsnit modtager omkring 20 tusinde kr. pr. år fra de er ca. 20 år til de er i midten af halvtredserne. Herefter stiger beløbet ganske kraftigt til omkring 110 tusinde kr. pr. år, når de er i midten af tresserne. Beløbet holder sig nogenlunde på dette niveau i resten af livet.

For mandlige indvandrere fra mere udviklede lande viser Figur 8, at de fra ca. de 25. år og frem til midten af halvtredserne modtager et gennemsnitligt beløb, der gradvist vokser fra 20 til 40 tusinde kr. Dvs. denne aldersgruppe modtager fra 0 til 20 tusinde kroner mere om året i overførselsindkomster end mænd fra gruppen resterende befolkning. Fra slutningen af 50'erne modtager mandlige indvandrere fra mere udviklede lande et gennemsnitligt beløb, der svarer til hvad mænd fra den resterende befolkning modtager. For folkepensionister er det gennemsnitlige beløb lidt lavere.

Figur 8. Aldersafhængige offentlige overførselsindkomster for mænd. (Målt i før-skat-ækvivalenter)



Note: RB er resterende befolkning inklusiv efterkommere efter indvandrere, IMI er indvandrere fra mindre udviklede lande, IME er indvandrere fra mere udviklede lande

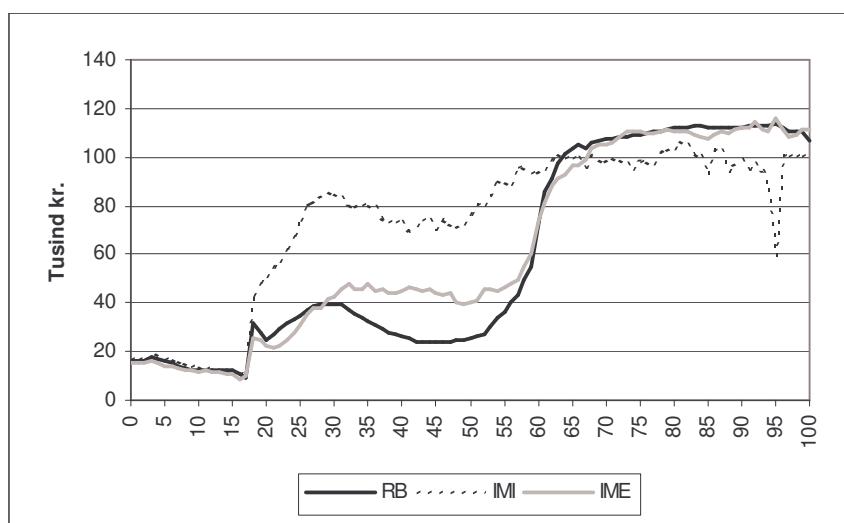
En hovedforklaring på forskellen i den erhvervsaktive alder er, at mandlige indvandrere fra mere udviklede lande har en mer-ledighed i forhold til mænd fra resterende befolkning. Hvis der korrigeres for dette ligger de gennemsnitlige overførselsindkomster for mandlig indvandrere fra mere udviklede lande omtrent på samme niveau som for mænd fra den resterende befolkning.

Mandlige indvandrere fra mindre udviklede lande modtager i gennemsnit et markant højere gennemsnitligt beløb i overførselsindkomst end de to andre grupper. Fra de mandlige indvandrere er i midten af tyverne til de når folkepensionsalderen modtager de et gennemsnitligt beløb, der vokser gradvist fra ca. 40 tusinde kroner til ca. 110 tusinde kroner. Fra folkepensionsalderen og i resten af livet er overførslerne på omtrent samme niveau som de øvrige grupper eller lidt lavere.

Årsagen til de meget højere overførselsindkomster til mandlige indvandrere fra mindre udviklede lande i den erhvervsaktive alder er for det første, at de har en meget betydelige mer-ledighed og for det andet, at de har en større tilbøjelighed til at være i aktivering eller modtage kontanthjælp (til personer udenfor arbejdsstyrken) end mænd i de øvrige befolkningsgrupper. De to nævnte forskelle forklarer hver ca. halvdelen af de ekstra overførselsindkomster til mandlige indvandrere fra mindre udviklede lande i den erhvervsaktive alder målt i forhold til overførselsindkomsterne til mænd i den erhvervsaktive alder fra gruppen resterende befolkning.

Figur 9 viser det tilsvarende billede for kvinder. Det bemærkes, at friplads i daginstitution mv. er tillagt moderen. Dette er medvirkende til stigningen i overførselsindkomsten for aldersgruppen fra ca. 25 år til ca. 35 år for de fleste befolkningsgrupper (bortset fra indvandrerkvinder fra mere udviklede lande).

Figur 9. Aldersafhængige offentlige overførselsindkomster for kvinder. (Målt i før-skat-ækvivalenter)



Note: RB er resterende befolkning inklusiv efterkommere efter indvandrere, IMI er indvandrere fra mindre udviklede lande, IME er indvandrere fra mere udviklede lande

Det generelle billede er, at kvinder modtager mere i overførselsindkomst end mænd fra samme befolkningsgruppe og i samme alder. Fordelingen af overførselsindkomst både over alder og på tværs af befolkningsgrupper svarer til billedet for mænd.

For kvinder fra gruppen resterende befolkning ses, at den gennemsnitlige overførselsindkomst i den erhvervsaktive alder ligger højere end for mænd fra samme befolkningsgruppe og i de tilsvarende aldre. Forskellen svinger mellem 5 og godt 20 tusinde kroner pr. år. Specielt bemærkes, at den bratte stigning i den gennemsnitlige overførselsindkomst for personer midt i halvtredserne indtræder før for kvinder end for mænd, og at niveauet i starten af 60'erne når op på over 100 tusinde pr. kvinde.

Indvandrerkvinder fra mere udviklede lande modtager - i forhold til kvinder fra gruppen resterende befolkning - en højere gennemsnitlig overførselsindkomst fra de er i starten af trediverne til de er i midten af halvtredserne.

Som ved mændene ses, at indvandrere fra mindre udviklede lande i den erhvervsaktive alder modtager markant mere i overførselsindkomst end de øvrige befolkningsgrupper. Forklaringen er ligesom det var tilfældet for mændene en kombination af en betydelig mer-ledighed for de kvinder, der er i arbejdsstyrken og en højere overførselsindkomst til personer udenfor arbejdsstyrken.

Sammenholdes overførselsindkomsterne fordelt på alder og befolkningsgrupper med den fremskrevne udvikling i befolkningssammensætningen fås, at tendensen til flere ældre vil betyde, at udgifterne til overførselsindkomster må forventes at stige hurtigere end lønudviklingen, fordi de ældre er dem, der modtager mest i overførselsindkomst pr. person. Endvidere trækker tendensen, til at der bliver flere indvandrede, i samme retning, da de også modtager mere pr. person end de øvrige befolkningsgrupper i samme alder.

Konklusionen er derfor, at befolkningsudviklingen fører til, at man må forvente en stigning i udgifterne til overførselsindkomster, der overstiger den almindelige vækst i økonomien.

3.1.2 Aldersafhængige offentlige serviceydelser

Individuelle offentlige serviceudgifter er defineret som udgifter til service til den enkelte (hospitaller, plejehjem, biblioteker, undervisning osv.), mens kollektive offentlige serviceudgifter er udgifter, som kommer samfundet som helhed til gode (f.eks. politi, retsvæsen, forsvar, offentlig administration, veje og gadebelysning). For de individuelle offentlige serviceudgifter er der lavet en opgørelse af forbruget fordelt på alder, køn og befolkningsgruppe i 2000. Opgørelsen er baseret på tal fra Lovmodellens 3,3 procents stikprøve.⁷

Som i tilfældet med overførselsindkomster fra Lovmodellen, antages fordelingerne fra stikprøven at gælde for den samlede befolkning fordelt på de relevante grupper. Gennemsnitsudgiften pr. person i en given alder, et givet køn og af en given oprindelse kan derefter findes i udgangsåret.

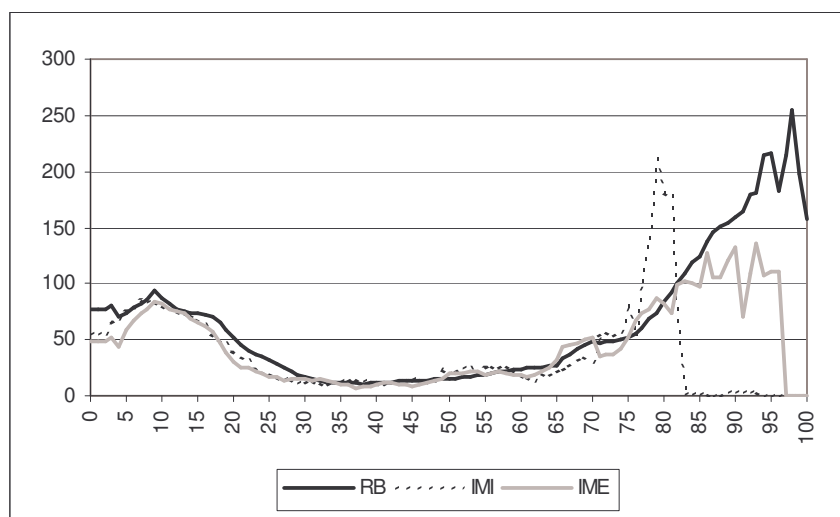
⁷ Som nævnt under afsnittet om aldersafhængige overførsler er en 3,3 procents stikprøve meget lille, når befolkningen fordeles på alder, køn og befolkningsgrupper. Der er af denne grund foretaget en udglatning af de aldersafhængige udgifter for de fire små befolkningsgrupper.

I fremskrivningen antages, at fordelingen af de reale gennemsnitsudgifter pr. person på alder, køn og herkomst fastholdes. Herudover antages de reale udgifter at vokse med den (eksogene) stigning i arbejdsproduktiviteten, som er på 1,5 procent om året. Også i dette tilfælde fås derfor, at både udviklingen i antallet af personer i den enkelte gruppe (fordelt på alder, køn og oprindelse), og udviklingen i det reale gennemsnitsbeløbet pr. person påvirker udviklingen over tid i de samlede udgifter til den enkelte overførselsindkomst.

Prisen på de reale offentlige serviceydelser fastlægges endogent i DREAM og afspejler omkostningsudviklingen på de enkelte produktionsfaktorer.

Figur 10 viser fordelingen af individuelle offentlige serviceydelser for mænd på alder og befolkningsgrupper i år 2000. I aldre indtil 75 år ligger de 3 befolkningsgrupper meget tæt. Specielt for de ældre årgange har et stort forbrug af individuelle offentlige serviceydelser, og niveauet er højest for den resterende befolkning.

Figur 10. Individuelle aldersafhængige offentlige serviceudgifter for mænd.



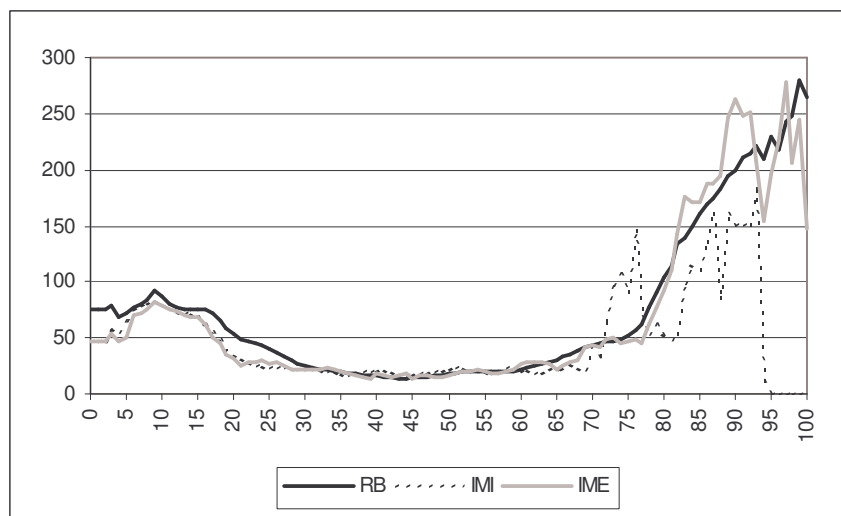
Note: RB er resterende befolkning inklusiv efterkommere efter indvandrere, IMI er indvandrere fra mindre udviklede lande, IME er indvandrere fra mere udviklede lande

Figur 11 viser fordelingen for kvinder. Udviklingen indtil 70-årsalderen ligner meget mændenes, men for de ældste generationer ses det, at de kvindelige indvandrergrupper følger mere med den resterende befolknings høje forbrug af offentlige serviceudgifter, end det var tilfældet for indvandrermandene.

Det antages, at disse aldersfordelinger af de individuelle offentlige serviceudgifter fastholdes i fremtiden, og at serviceniveauet til den enkelte vokser i samme takt som resten af økonomien. Da netop de ældre befolkningsgrupper vokser hurtigst, indebærer disse forudsætninger, at udgifterne til de individuelle of-

fentlige serviceydelser vokser hurtigere end resten af økonomien i den kommende periode, hvor stigningen i forsørgerbrøken sætter ind.⁸

Figur 11. Individuelle aldersafhængige offentlige serviceudgifter for kvinder.



Note: RB er resterende befolkning inklusiv efterkommere efter indvandrere, IMI er indvandrere fra mindre udviklede lande, IME er indvandrere fra mere udviklede lande

3.1.3 Andre udgifter og indtægter

For det reale kollektive offentlige forbrug antages det, at dette vokser med samme rate som det reale BNP. Det betyder, at udgifterne til kollektivt offentligt forbrug per individ vokser langsommere end væksten i økonomien, fordi antallet af individer udenfor arbejdsstyrken vokser.

Øvrige offentlige udgifter - først og fremmest offentlige investeringer og rentebetalinger på offentlig gæld - er bestemt som resultat af beregningen i DREAM. Offentlige investeringer fastsættes ud fra den simple regel, at forholdet mellem produktion og kapitalapparat ($Y-K$ forholdet) er konstant i den offentlige produktion.

På indtægtssiden antages det, at den eksisterende skattestruktur fastholdes, og at skattesatser fastholdes på det annoncerede niveau for 2003. For indirekte skatter gælder det, at disse målt som momsækvivalenter holdes fast, dvs. mængdeafgifter antages at blive reguleret med prisudviklingen på varerne.⁹

For at sikre at den offentlige sektor forbliver solvent (dvs. overholder sin budgetbetingelse), er det antaget, at niveauet for de kollektive offentlige serviceudgifter som procent af BNP fra år 2006 beregnes såle-

⁸ Bemærk, at der for visse individuelle offentlige serviceydelser er et element af egenbetaling, hvis modtageren har tilstrækkelig indkomst eller formue. Dette gælder f.eks. betaling for plejehjemsydelse. Den øgede udbredelse af arbejdsmarkedspensionsordninger må forventes at øge egenfinansieringsgraden af disse ydelser. Der er set bort fra denne øgede egenfinansiering i disse beregninger.

⁹ Denne antagelse betyder, at visse afgifter og boligbeskatningen ikke reguleres svarende til skattestoppet. Skattestoppet betyder, at indtægterne fra disse skattekilder bliver lavere end det er forudsat i denne beregning.

des, at det netop er muligt for den offentlige sektor at undgå at den offentlige gæld målt i forhold til BNP vokser permanent (hvorved den offentlige sektor bliver insolvent). De kollektive offentlige serviceudgifter indekseres fortsat så de udgør en fast andel af det reale BNP, men blot på et nyt lavere niveau. Politikken indebærer derfor, at de offentlige udgifter er de højest mulige, givet at skattesatser og skattestruktur er konstant.

At det netop er de kollektive offentlige udgifter, der må tage tilpasningen, så det langsigtede budget overholdes, er et valg, der er foretaget til denne analyse. Det er naturligvis muligt at forestille sig andre muligheder for tilpasninger i den økonomiske politik.

3.2 Udlandet

Udlandet modelleres så "neutralt" som muligt.¹⁰ Det betyder, at den udenlandske inflation holdes konstant på 1,5 procent p.a., og væksten i den udenlandske efterspørgsel efter indenlandsk eksport vokser - for givne priser - med samme vækstrate som de Harrod-neutrale tekniske fremskridt i Danmark, hvilket også er antaget at være 1,5 procent p.a. Endelig holdes den udenlandske nominelle rente fast på et niveau på 5,56 procent p.a., hvilket svarer til en realrente på 4,0 procent p.a.

Forudsætningerne betyder, at man kan fortolke udviklingen som en konsekvens af indenlandske ændringer i befolkningssammensætning mv. for konstante internationale betingelser.

3.3 Den makroøkonomiske udvikling

Antagelsen om et konstant internationalt renteniveau og DREAMs antagelse om perfekte kapitalmarkeder samt antagelserne, om at skattesatser for selskabssektoren og pensionssektoren er konstante, betyder, at kapitalapparatets løbende omkostninger (user costs) og det ønskede (langsigtede) kapital-arbejdskraftforhold (kaldet K/L-forhold) samt de reale lønninger er relativt uændrede over tid. Derfor er udviklingen i produktionen hovedsageligt forårsaget af stigningen i produktiviteten og ændringer i arbejdsstyrken, som er en konsekvens af befolkningsudviklingen. Denne fundamentale udbudsbestemthed af DREAM modificeres for det første af, at Danmarks bytteforhold overfor udlandet er bestemt som et resultat af beregningen. For det andet antages, at det tager tid for virksomhederne at tilpasse deres produktionsapparat til ændringer i efterspørgslen. Begge modificeringer betyder, at virksomhedernes kapitalomkostninger (user costs) og dermed K/L-forhold og lønninger ikke er fuldstændigt fastlagt fra udlandet, men også (i mindre grad) påvirkes af den indenlandske aktivitet. For en uddybende men simpel præsentation af hovedtrækkene i DREAM henvises til Pedersen & Rasmussen (2001).

¹⁰ Det betyder, at man ikke kan fortolke det her viste økonomiske forløb som en egentlig realistisk fremskrivning, da en sådan må tage højde for ændringer i rente og udenlandsk efterspørgsel som følge af f.eks. den ændrede demografiske sammensætning, der i endnu højere grad rammer vores samhandelspartnere.

Tabel 1. Den makroøkonomiske udvikling

	2000	2000	2005	2020	2040	2060	2100
	Niveau mia. kr		Indeks i faste priser, 1999=100				
Privat forbrug	498.5	100	109.0	132.7	168.9	221.9	410.0
BFI real	1111.2	100	107.9	127.5	157.8	207.6	390.5
Arbejdsløshed*	5.4	5.4	5.1	5.0	4.9	5.0	5.0
Beskæftigelse		100	98.8	93.3	87.1	86.0	91.4
Øvrig private		100	98.3	92.5	82.6	80.8	85.8
Byggeri		100	100.8	97.4	89.2	89.9	96.9
Offentlig		100	99.5	94.1	95.9	95.7	101.5
Kapitalapparat							
Øvrig private		100	111.5	132.7	160.7	210.1	392.5
Byggeri		100	113.2	138.6	173.1	233.4	442.2
Offentlig		100	98.3	114.5	156.2	208.3	393.2
Fordringer på udlandet**	-177.0	-13.7	-5.2	32.8	54.8	62.9	39.8

* Niveaueet er i procent

** Indekset er fordringerne som pct. af BNP

Det samlede private forbrug og den samlede produktion vokser begge betragteligt gennem den analyserede periode. På trods af aldringsproblemer og den reducerede arbejdsstyrke bliver personerne i økonomien hele tiden rigere, som følge af, at der - på grund af produktivitetsstigningerne - kan produceres mere med en given mængde arbejdskraft. I år 2040, hvor aldringsproblemet er på sit højeste, er det samlede reale privatforbrug således 68,9 procent højere, end det var i 2000, mens produktionen målt ved det reale BFI er 57,8 procent højere end i 2000. Tabel 1 viser udviklingen i centrale makroøkonomiske størrelser i udvalgte år af analysen. Tallene er indeks med 2000 = 100 og måles i faste priser.

Den samlede beskæftigelse falder med 12,9 procent frem til 2040, men beskæftigelsesfaldet er ujævnt fordelt på økonomiens sektorer. Den private sektor tager under ét den største tilpasning. Det skyldes, at den offentlige arbejdskraftefterspørgsel holdes oppe af den større efterspørgsel efter individuelle offentlige serviceydelser som følge af det stigende antal ældre og det heraf følgende større individuelle offentlige konsum pr. individ. Modsat dette trækker de nødvendige offentlige besparelser på kollektivt offentligt konsum i retning af et lavere offentligt forbrug. Nettoeffekten er, at faldet i den offentlige beskæftigelse kun er på 4,1 procent frem til 2040. Afsnit 4 indeholder en uddybning af beskæftigelseseffekterne inden for den offentlige sektor.

Den del af den private sektor, som ikke er bygge- og anlægssektoren, oplever det kraftigste fald i beskæftigelsen. Frem til 2040 reduceres beskæftigelsen i denne sektor med 17,4 procent. Forklaringen, på at denne sektor tager den største tilpasning, er, at sektoren er konkurrenceudsat, og virksomhederne derfor ikke kan hæve priserne relativt til udlandet, uden at forbrugerne substituerer over mod udenlandske va-

rer. En tilsvarende substitution finder ikke sted i bygge- og anlægssektoren, hvorfor beskæftigelsesfaldet her er mindre (10,8 procent).¹¹

Det kan være vanskeligt at se betydningen af den reducerede arbejdsstyrke for produktionen i Tabel 1, fordi tallene har en tendens til at vokse med tiden på grund af væksten i arbejdsproduktiviteten. For at illustrere betydningen af udviklingen i arbejdsstyrke for produktionen og det private forbrug er den makroøkonomiske udvikling i Tabel 2 korrigeret for den antagne vækst i produktiviteten på 1,5 procent om året. Det ses, at hvis der ikke havde været vækst i produktiviteten ville produktionen målt ved det reale BFI være faldet med 11,9 procent fra 2005 til 2040 og med yderligere 1,3 procent frem til 2060. Det private forbrug falder lidt mindre end produktionen, når der bortses fra den økonomiske vækst. Det skyldes, at det er antaget at den finanspolitiske holdbarhed opnås ved offentlige besparelser. Hvis det alternativt havde været forudsat, at den finanspolitiske holdbarhed blev opnået ved øgede skatter, da ville faldet i privatforbruget være blevet større end det viste, og større end faldet i produktionen, jf. afsnit 3.5.

Tabel 2. Makroøkonomisk udvikling (korrigeret for vækst)

	2000	2000	2005	2020	2040	2060	2100
	<i>Niveau mia. kr</i>		<i>Indeks i faste priser, 1999=100, Korrigeret for vækst</i>				
Privat forbrug	498.5	100	101.4	99.3	94.7	93.2	96.5
BFI real	1 111.2	100	100.4	95.5	88.5	87.2	91.9
Arbejdsløshed*	5.4	5.4	5.1	5.0	4.9	5.0	5.0
Beskæftigelse		100	98.8	93.3	87.1	86.0	91.4
Øvrig private		100	98.3	92.5	82.6	80.8	85.8
Byggeri		100	100.8	97.4	89.2	89.9	96.9
Offentlig		100	99.5	94.1	95.9	95.7	101.5
Kapitalapparat							
Øvrig private		100	103.7	99.4	90.1	88.2	92.4
Byggeri		100	105.3	103.8	97.0	98.0	104.1
Offentlig		100	91.4	85.7	87.6	87.4	92.6
Fordringer på udlandet**	-177.0	-13.7	-5.2	32.8	54.8	62.9	39.8

* Niveaulet er i procent

** Indekset er fordringerne som pct. af BNP

Konklusionen er, at den økonomiske aktivitet er negativt påvirket af befolkningsudviklingen, men at denne påvirkning langt fra kan opveje stigningen i den økonomiske aktivitet og i det private forbrug som følge af væksten i produktiviteten.

Aldringsproblemet og de finanspolitiske regler betyder, at den offentlige sektor ikke kan opfylde sin langsigtede budgetrestriktion. Det er nødvendigt at spare på de offentlige udgifter eller at forøge skattetryk-

¹¹ Bemærk, at forskydningen i beskæftigelsen mellem de private sektorer er forstærket af, at der ikke er antaget noget aldringsproblem i udlandet. Det er derfor kun den indenlandske økonomi, der oplever presset fra det faldende arbejdsudbud og den stigende offentlige efterspørgsel efter arbejdskraft.

ket. Som nævnt antages det her, at det er de kollektive offentlige udgifter, der reduceres for at sikre, at det langsigtede budget er overholdt.

Den nødvendige permanente reduktion i de kollektive offentlige serviceudgifter er på 1,6 procent af BNP hvert år fra år 2006. Det svarer i år 2006 til en nødvendig besparelse på 22,7 mia. kr. i 2000 prisniveau.

Den nødvendige reduktion i det offentlige serviceniveau er ikke større end de tilsvarende behov for tilpasninger i flere af de andre europæiske lande, jf. Jägers & Raffelhüschen (1999). Det kan dog give anledning til tilpasningsproblemer, hvis det, som antaget i denne analyse, kun er de kollektive offentlige udgifter, der rammes af budgetbegrænsningen. I den her foretagne analyse betyder det, at de kollektive offentlige udgifter målt som andel af BNP reduceres med 28 procent.

Fra et makroøkonomisk synspunkt indebærer fremskrivningen to potentielle problemer: Dels behovet for den finanspolitiske stramning og dels den kraftige reduktion i arbejdsstyrken sammen med en fastholdt høj offentlig arbejdskraftefterspørgsel.

Betalingsforholdet overfor udlandet udgør ikke noget problem. I fremskrivningen er der fortsat overskud på betalingsbalancens løbende poster, og Danmarks udlandsgæld bliver gradvis reduceret og vendt til et tilgodehavende i udlandet. På langt sigt kommer tilgodehavendet helt op på 39,8 procent af BNP.

Årsagen til denne vedvarende positive udvikling på betalingsbalancen er dels, at den offentlige sektor har et betydeligt overskud i starten af perioden, fordi den antagne besparelse indtræffer inden aldringen af befolkningen for alvor sætter ind i 2020, og dels at den private opsparing antages at være positivt påvirket af opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne.

3.4 Udviklingen i offentlige udgifter og indtægter

Den ændrede alderssammensætning af befolkningen gennem de næste årtier leder til en relativ stigning i udgifterne til både overførselsindkomster (specielt sociale pensioner) og individuelt offentligt konsum.

Udgiftstrykket, der er defineret som offentlige udgifter i procent af BNP, vokser med 8,4 procentpoint frem til 2040. Herefter holder det sig nogenlunde konstant i resten af århundredet og ender med at ligge 7,7 procentpoint over niveauet for 2000. Denne stigning inkluderer den nødvendige reduktion på 1,6 procent af BNP i det kollektive offentlige forbrug.

De offentlige indkomstoverførsler udgør 17,0 procent af BNP i år 2000. I år 2040 er de vokset med 5,1 procentpoint af BNP og udgør 22,1 procent. Individuelt offentligt forbrug vokser kun lidt mindre end overførselsindkomsterne. I år 2000 udgør det individuelle offentlige forbrug 17,4 procent af BNP, og dette tal vokser til 21,8 procent af BNP. Kollektivt offentligt forbrug falder derimod fra 7,7 procent af BNP i år

2000 til 6,0 procent i år 2040, hvilket skyldes antagelsen om, at det er på denne post at de nødvendige offentlige besparelser findes.¹² Såvel udgifts- som indtægtstrykket er vist i Tabel 3.

Tabel 3. Offentlige udgifter og indtægter.

	2000	2000	2005	2020	2040	2060	2100
	<i>Niveau mia. kr</i>		<i>Pct. af BNP</i>				
Udgifter	566.7	43.7	44.1	47.4	52.1	52.1	51.4
Offentlige overførselsindkomster	220.2	17.0	17.3	20.5	22.1	21.7	20.8
Individuelt offentligt forbrug	225.9	17.4	17.6	18.9	21.8	22.2	22.2
Kollektivt offentligt forbrug	99.9	7.7	7.6	6.0	6.0	6.0	6.0
Andre udgifter	20.7	1.6	1.7	2.1	2.2	2.3	2.3
Indtægter	622.1	48.0	47.7	48.3	50.1	50.5	50.5
Primært budget overskud	55.4	4.3	3.5	0.9	-2.0	-1.6	-0.8
Renteudgifter netto	22.7	1.8	1.1	-1.8	-2.5	-2.3	-1.7
Nettogæld	160.5	12.4	-1.7	-38.3	-37.8	-37.3	-29.2
BNP i 1999-priser	1296.2	1296.2	1418.1	1699.8	2170.8	2870.6	5345.8

De offentlige indtægter i procent af BNP vokser med 2,1 procentpoint frem til 2040. Denne stigning skyldes hovedsageligt, at udbetalingerne og formueafkastet fra pensionsfondene er skattepligtige, og begge dele stiger betydeligt i perioden. Den automatiske stigning i skattebasen er med til at finansiere den stigning i udgifterne, der følger af den ændrede befolkningssammensætning. Det kan undre, at denne meget lavere stigning i indtægterne er tilstrækkeligt til at finansiere udvidelsen i udgifterne. Det skyldes, at der er et betydeligt offentligt overskud på det primære budget 4,3 procent af BNP i år 2000. I år 2040 er der derimod et primært budgetunderskud på 2,0 procent af BNP.

I begyndelsen af perioden har den offentlige sektor et betydeligt budgetoverskud, der kun gradvist reduceres frem til 2020. Det fører til, at den nuværende offentlige nettogæld vendes til offentligt nettotilgodehavende.

Man kan derfor sige, at de øgede offentlige udgifter til overførselsindkomster og individuelt offentligt konsum finansieres ved tre forskellige kilder: Dels besparelsen på det kollektive offentlige forbrug, dels stigende skatteindtægter og dels sparede renteudgifter, som følge af betydelige overskud - og dermed kraftig gældsreduktion - i perioden op til ældrebyrden sætter ind omkring 2020.

Det kræver en betydelig finanspolitisk disciplin at fastholde et overskud i så lang en sammenhængende periode som fra 1996 til 2020. Ydermere forudsætter analysen, at den nødvendige stramning af finanspolitikken finder sted fra 2006 - dvs. 14 år før aldringsproblemet og dermed de forøgede udgifter for alvor sætter ind. Dette gælder særligt, fordi den offentlige sektor i perioden frem til 2020 opbygger en meget betydelig nettoformue, der når op på 38,3 procent af BNP.

¹² At det kollektive offentlige forbrug falder med 2,3 procent af BNP fra år 2000, mens den nødvendige besparelse er på 2,1 procent af BNP forklares ved at det kollektive offentlige forbrug i udgangforløbet falder med 0,2 procent af BNP frem til 2005.

Hvis besparelsen gennemføres senere end 2006 bliver opsparingsperioden kortere, og det bliver derfor nødvendigt med en større reduktion i det kollektive offentlige forbrug end den her viste.

Fra år 2020 har den offentlige sektor betydelige underskud på det primære budget, men renteindtægterne fra den akkumulerede formue er tilstrækkelige til at sikre, at formuen fastholdes i procent af BNP. Først imod slutningen af århundredet reduceres formuen for at slutte med at udgøre ca. 29 procent af BNP ved udgangen af århundredet.

Årsagen til at den offentlige sektor akkumulerer formue er, at forværringen af den korrigerede forsørgerbrøk er af permanent karakter. Når dette sammenholdes med antagelserne om, at offentlige overførselsindkomster reguleres med lønudviklingen og individuelle offentlige serviceydelser pr. person reguleres med væksten i økonomien, fås, at de offentlige udgifterne vokser hurtigere end indtægterne (som det også fremgår af Tabel 3). Hvis dette skal finansieres ved konstant skattetryk er det nødvendigt, at andre udgifter (rentebetalingerne på gæld) reduceres. Dette sker ved, at den nuværende gæld afvikles, og der i stedet opbygges en offentlig formue.

3.5 Alternativ hvor den finanspolitiske holdbarhed opnås ved højere skat

Som et alternativ til den ovenfor viste udvikling i hovedforløbet undersøges i dette afsnit, hvordan udviklingen i makroøkonomien påvirkes af, at den finanspolitiske holdbarhed opnås ved et højere skattetryk i stedet for ved offentlige besparelser. Det antages, at den statslige bundskattesats anvendes til at sikre de tilstrækkelige indtægter. For at sikre størst mulig sammenlignelighed med hovedfremskrivningen antages, at skattesatsen ændres fra år 2006, og at skattesatsen fastholdes på det nye niveau i al fremtid. Niveaueet fastlægges, således at der netop opnås finanspolitisk holdbarhed.

I forhold til hovedforløbet sker der først og fremmest en ændring i sammensætningen af efterspørgslen. I hovedforløbet reduceres det kollektive offentlige forbrug (målt som andel af BNP). Det betyder, at det samlede offentlige forbrug vokser mindre end det ellers ville have gjort. I alternativet holdes det kollektive offentlige forbrug konstant i forholdt til BNP og det samlede offentlige forbrug vokser derfor mere i forhold til BNP i den alternative beregning. Det modsatte er tilfældet for det private forbrug. Skattestigningen betyder, at indkomsten efter skat falder - alt andet lige. Det betyder på sin side, at det private forbrug reduceres for alle generationer. Makroværdien af privat forbruget er derfor lavere end i hovedforløbet.

Aktiviteten i økonomien bliver også påvirket af ændringen. Det skyldes, at den højere skat betyder, at gevinsten ved arbejde reduceres, hvilket fører til at arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen reduceres. Denne effekt er dog begrænset.

Resultatet af den alternative beregning er, at bundskattesatsen skal stige med 3,9 procentpoint for at sikre den finanspolitiske holdbarhed, hvis de offentlige udgifter vokser som beskrevet. De makroøkonomiske udvikling målt i faste priser er vist i Tabel 4. Det ses, at det samlede private forbrug er steget med 60,4 procent i år 2040 (i forhold til år 2000). I hovedforløbet var den tilsvarende stigning på 68,9 procent. Pro-

duktionen målt ved det reale BFI er vokset med 55,3 procent i år 2040. Det tilsvarende tal var 57,8 i hovedforløbet. Det ses derfor, at størstedelen af faldet i privatforbrug skyldes den direkte effekt af de højere skatter. Den indirekte effekt via det lavere arbejdsudbud og derfor lavere indkomster og produktion er forholdsvis begrænset.

Tabel 4. Makroøkonomisk udvikling i alternativet med finanspolitisk holdbarhed opnået ved skattestigning (faste priser)

	2000	2000	2005	2020	2040	2060	2100
	Niveau mia. kr.		Indeks i faste priser, 1999=100				
Privat forbrug	498.5	100	106.0	126.8	160.4	210.1	387.8
BFI real	1,111.2	100	107.9	125.6	155.3	204.3	384.2
Arbejdsløshed*	5.4	5.4	5.1	5.2	5.1	5.2	5.2
Beskæftigelse		100	98.9	92.7	86.6	85.4	90.8
Øvrig private		100	98.4	89.6	79.8	78.1	82.9
Byggeri		100	98.9	94.8	86.8	87.5	94.4
Offentlig		100	99.7	98.7	100.2	99.9	106.0
Kapitalapparat							
Øvrig private		100	111.3	128.9	155.8	203.6	380.4
Byggeri		100	111.1	135.2	169.0	227.9	432.1
Offentlig		100	98.3	120.0	163.0	217.1	409.9
Fordringer på udlandet**	-177.0	-13.7	0.2	37.8	58.3	65.9	42.7

* Niveaulet er i procent

** Indekset er fordringerne som pct. af BNP

Sammensætningen af beskæftigelsen er ændret således, at den offentlige beskæftigelse er steget i forhold til hovedforløbet, mens den private beskæftigelse er faldet. Det skyldes naturligvis, at det offentlige forbrug er større end i hovedforløbet, og at det private forbrug er mindre end i hovedforløbet.

Tabel 5. Offentlige udgifter og indtægter i alternativet med finanspolitisk holdbarhed opnået ved skattestigning

	2000	2000	2005	2020	2040	2060	2100
	Niveau mia. kr.		Pct. af BNP				
Udgifter	566.7	43.7	44.5	50.0	54.9	54.9	54.1
Offentlige overførselsindkomster	220.2	17.0	17.4	20.9	22.6	22.2	21.3
Individuelt offentligt forbrug	225.9	17.4	17.7	19.3	22.3	22.7	22.7
Kollektivt offentligt forbrug	99.9	7.7	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6
Andre udgifter	20.7	1.6	1.7	2.2	2.4	2.4	2.5
Indtægter	622.1	48.0	47.4	51.1	53.0	53.5	53.5
Primært budget overskud	55.4	4.3	2.9	1.0	-1.8	-1.4	-0.7
Renteudgifter netto	22.7	1.8	1.1	-1.5	-2.2	-2.0	-1.4
Nettogæld	160.5	12.4	1.4	-33.8	-32.8	-31.9	-24.1
BNP i 2000-priser	1,296.2	1,296.2	1,404.7	1,680.6	2,143.4	2,832.8	5,274.4

Hvis man sammenligner udgiftstrykket (offentlige udgifter i procent af BNP) i Tabel 5 med det tilsvarende tal i Tabel 3, ses, at i 2040 er udgiftstrykket i den alternative beregning steget til 54,9 procent. I hovedforløbet er det tilsvarende tal 52,1. Stigningen i udgiftstrykket er altså 2,8 procentpoint i forhold til ho-

vedforløbet. Den nødvendige besparelse var på 1,6 procent af BNP i hovedforløbet. Når forskellen er større end dette, skyldes det, at BNP reduceres. Stigningen i indtægtstrykket (skatter og afgifter i procent af BNP) målt i forhold til hovedforløbet er i samme størrelsesorden som stigningen udgiftstrykket.

3.6 Sammenfatning af afsnittet

Analysen af den økonomiske udvikling i dette afsnit har vist, at den ændrede befolkningssammensætning både med hensyn til det relativt større antal ældre og det relativt større antal indvandrere og efterkommere fører til, at de offentlige udgifter må forventes at vokse hurtigere end de offentlige indtægter. Der er derfor behov for en finanspolitisk stramning, hvis den offentlige sektor skal kunne finansiere sine udgifter i fremtiden.

Der er principielt mange måder, hvorpå den nødvendige forbedring af den offentlige sektors økonomi kan opnås. Først og fremmest har økonomisk politik, der flytter personer fra offentlige overførselsindkomster til beskæftigelse, en betydelig effekt på omfanget af det finanspolitiske problem, der følger af den ændrede befolkningssammensætning. Arbejdsmarkedsreformer vil derfor være en central del af løsningen på det finansieringsproblem, som den ændrede sammensætning af befolkningen skaber. I den gennemførte analyse i dette kapitel er der set bort fra reformer og den beregnede nødvendige besparelse på det kollektive forbrug på 1,6 procent af BNP, findes under antagelse af, at der ikke sker ændringer i den økonomiske politik, bortset fra allerede vedtagne reformer, som endnu ikke har fået fuld effekt.

På den anden side er der flere forhold som trækker i retning af, at behovet for finanspolitiske stramninger kan blive større. For det første vil der formentlig være en tendens til, at arbejdsomfanget for den enkelte reduceres i takt med stigningen i velstanden i økonomien. Det gælder både den årlige arbejdstid for personer i arbejdsstyrken og det antal år, som den enkelte ønsker at være på arbejdsmarkedet.

I beregningernes antages, at den årlige arbejdstid for den enkelte holdes konstant i fremtiden, og at erhvervsdeltagelsen er konstant for en person af en given alder, et givet køn og fra en given herkomstgruppe. Ændringer i arbejdsstyrken skyldes derfor alene ændringer i befolkningens sammensætningen på alder og herkomstgrupper. Der er derfor en risiko for at faldet i arbejdsstyrken målt i timer (arbejdsomfang) bliver endnu større end beregnet. Dette vil reducere skatteindtægterne og dermed forøge behovet for en finanspolitisk stramning.

Antagelsen, om at skattestrukturen kan holdes uændret, kan vise sig at blive svær at opretholde på grund af Danmarks integration i verdensøkonomien. Danske afgifter kan ikke ligge væsentligt over afgifterne i vores nabolande, da det vil føre til grænsehandel af uacceptabelt omfang. Den danske selskabsskat kan ikke ligge væsentligt over de øvrige vestlige landes, da det vil betyde, at selskaberne flytter deres hovedkvarterer til lande med lavere selskabsbeskatning. Endelig vil den fri bevægelighed af arbejdskraften indenfor EU betyde, at der er grænser for, hvor store forskelle i niveauet for indkomstskatten, der kan opretholdes, også selvom der indtil nu kun er observeret begrænset arbejdskraftmobilitet. Alt i alt kan det

komme på tale at sænke visse skatter eller afgiftssatser. Det vil betyde, at behovet for besparelser bliver større end beregninger viser.

I samme retning trækker analysens antagelse om, at den strukturelle ledighedsprocent er uafhængig af befolkningens sammensætning på befolkningsgrupper. Med indvandrer- og efterkommergruppernes betydelige vækst i fremskrivningsperioden er der risiko for at mis-match problemer vil være voksende og derfor indebære en vis vækst i den langsigtede ledighedsprocent.

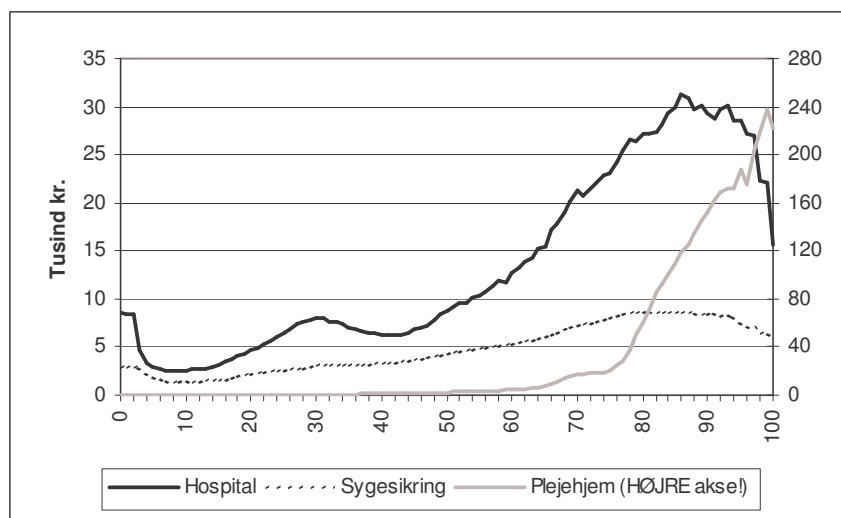
Samlet må fremskrivningen derfor vurderes som relativt optimistisk.

4. Sundheds- og omsorgsudgifter

I dette afsnit vurderes udviklingen i den del af de individuelle offentlige serviceudgifter, der specifikt vedrører sundheds- og omsorgsområdet. I udgangsåret er opgørelsen er også her baseret tal fra Lovmodellens 3,3 procents stikprøve. I Lovmodellens datasæt er sundheds- og omsorgsudgifterne grupperet under følgende overskrifter: *Hospitalsudnyttelse, Sygesikring og medicin* samt *Plejehjem og hjemmehjælp*.

Figur 12 viser fordelingen på alder for disse tre typer serviceydelser - på figuren benævnt ved hhv. Hospital, Sygesikring og Plejehjem

Figur 12. Aldersfordelte sundheds- og omsorgsudgifter pr. individ i år 2000



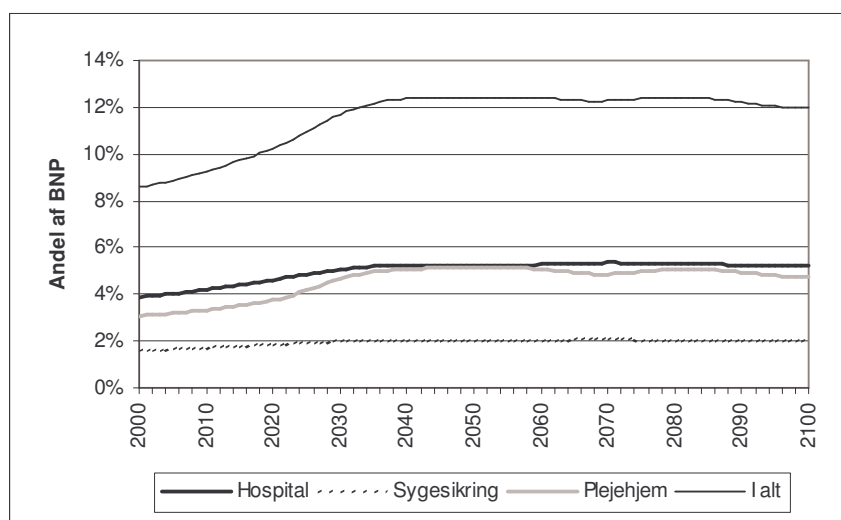
For alle tre typer er der et tydeligt billede af stærkt stigende forbrug af serviceydelser for stigende alder. Kun godt 20 procent af de totale individuelle offentlige udgifter i sundhedssektoren anvendes til personer under 40 år, og heraf udgør hospitalsudnyttelsen to tredjedele. Især for aldre tæt på nul og omkring de 30 er hospitalsudnyttelsen højere. Begge dele skyldes fødsler.

Fra pensionsalderen og opefter tager udgifterne for alvor fart. Behovet for plejehjem og hjemmehjælp stiger forventeligt i disse aldre. Bemærk, at plejehjemsudgifterne følger den lodrette akse til højre i figuren i modsætning til de to øvrige udgiftstyper. Således udgør udgiften alene til plejehjem og hjemmehjælp for 100-årige knapt en kvart mio. kr. i gennemsnit, mens udgiften til hospitalsudnyttelse topper for personer i 80'erne med ca. 30.000 kr. pr. individ. Serviceydelserne for personer i 90-årsalderen er vigende både, hvad angår *Sygesikring og medicin* og *Hospitalsudnyttelse*.

Mere end en fjerdedel af alle offentlige serviceydelser på sundheds- og omsorgsområdet rettede sig i år 2000 mod personer på 80 år eller derover, mens personer i dette aldersinterval blot udgjorde 4 procent af

befolkningen. Den fremtidige udvikling i sundhedsomkostningerne påvirkes stærkt af samspillet mellem denne skæve aldersfordeling af udgifterne og den ændrede befolkningssammensætning, hvor ældreandelen er kraftigt voksende. Det betyder, at de samlede sundheds- og omsorgsudgifter målt som andel af BNP vokser betydeligt i løbet af de næste 40 år. Udviklingen er afbilledet i Figur 13. Det ses, at de samlede sundheds- og omsorgsudgifter stiger fra knap 9 procent af BNP i år 2000 til godt 12 procent af BNP omkring år 2040. Denne andel holder sig nogenlunde konstant resten af århundredet. Bidragene fra hver af de tre kategorier af sundhedsudgifter er også afbilledet på figuren, og deres relative andel af de samlede sundhedsudgifter behandles i forbindelse med Figur 14.

Figur 13. Sundheds- og omsorgsudgifter i alt i procent af BNP



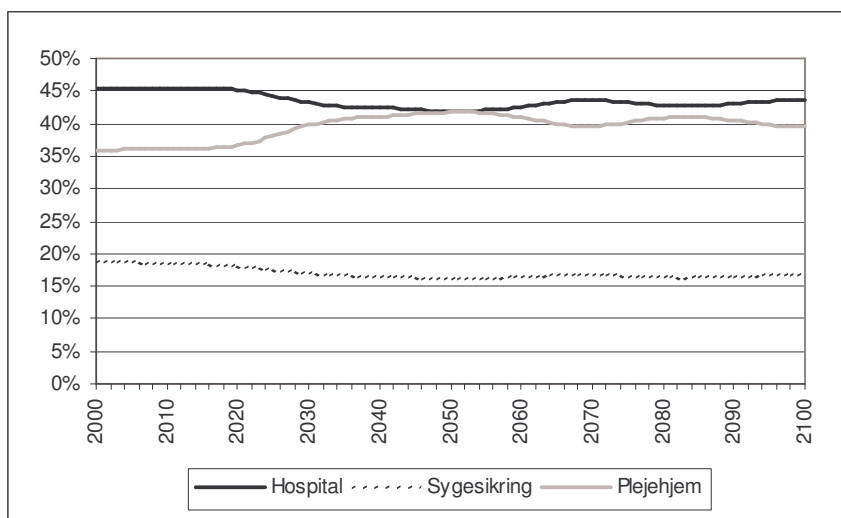
Det bemærkes, at den viste udvikling kan overvurdere stigningen i sundheds- og omsorgsudgifterne. Nyere undersøgelser peger på, at i situationer med stigende middellevetid vil der være en tendens til, at udgifterne til en given aldersgruppe er faldende, og at personens forventede restlevetid er et bedre mål for udviklingen i omkostningerne med alderen. For en dansk undersøgelse heraf, se Arendt, Hansen & Thrane (2002).

Som bemærket i afsnit 1 er der i denne analyse regnet med forholdsvis beskedne stigninger i middellevetiden for både kvinder og mænd. Det vil derfor i dette tilfælde kun give anledning til mindre besparelser, hvis udgifterne i stedet fulgte udviklingen i den forventede restlevetid.

Den procentvise fordeling af sundheds- og omsorgsudgifterne fremgår som nævnt ovenfor af Figur 14. Frem til 2020 ligger de tre udgiftstypers relative andel stort set konstant på niveauet fra 2000. *Hospital*, som er den største kategori, vejer godt en fjerdedel tungere end den næststørste kategori, *Plejehjem*. Over de næste 30 år udlignes denne forskel, så andelen fra *Hospital* og *Plejehjem* i 2050 begge udgør 42 procent af de samlede sundhedsudgifter. For *Hospital* er der tale om et fald på 3 procentpoint, mens *Ple-*

plejehjem udgør 6 procentpoint mere. Sygesikringsudgifterne falder i samme periode fra 19 til 16 procent af de samlede sundhedsudgifter. På langt sigt vokser *Plejehjem* med 4 procentpoint i forhold til udgangspunktet, og andrager 40 procent af de samlede sundhedsudgifter. Dette sker på bekostning af begge de to øvrige kategorier.

Figur 14. Relativ fordeling af de samlede sundheds- og omsorgsudgifter



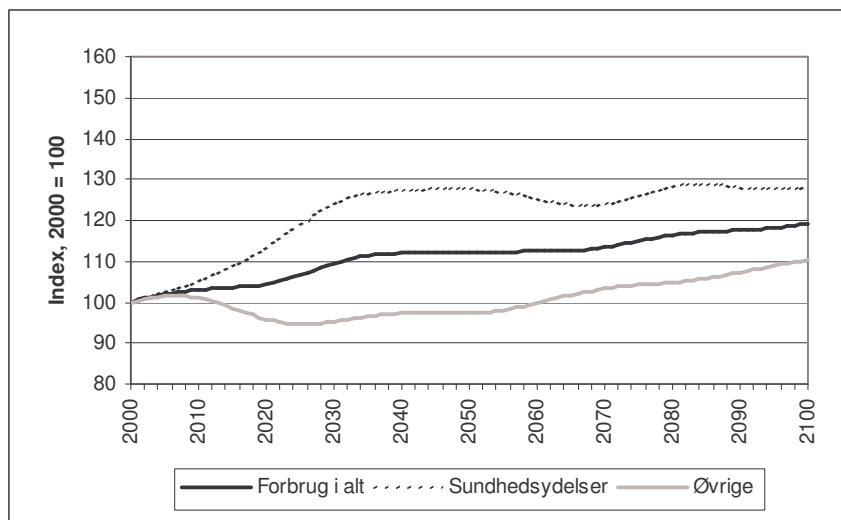
For at vurdere den potentielle udvikling i efterspørgslen efter arbejdskraft inden for de samlede sundheds- og omsorgsydelser betragtes udviklingen i den vækstkorrigerede værdi af den reale produktion på sundhedsområdet. På Figur 15 er udviklingen korrigeret for vækst og inflation afbilledet som indekstal både for sundhedsydelserne og det individuelle aldersafhængige forbrug i alt, samt andelen af sidstnævnte, der ikke er sundhedsydelser. Denne gruppe benævnes *Øvrige* og består af udgifter til *Undervisning*, *Aktivitet* og *Daginstitution*.

Hvis det antages, at lønandelen af produktionen er konstant, svarer den procentvise stigning i produktionen til en tilsvarende stigning i efterspørgslen efter arbejdskraft. Fortolket på denne måde viser Figur 15, at efterspørgslen efter arbejdskraft til individuelle offentlige serviceydelser vokser med 12 procent frem til 2040. Denne stigning fremkommer alene ved stigning i behovet for arbejdskraft til sundhedsydelserne, som vokser med hele 27 procent, mens arbejdskraftefterspørgslen efter øvrige poster af det individuelle offentlige forbrug efter en beskedne stigning i begyndelsen af århundredet ventes at være faldet med 3 procent i 2040.

Baggrunden for denne udvikling er betinget af udviklingen i befolkningens alderssammensætning. Sundhedsydelserne, som har stor tyngde i de høje aldersklasser, oplever en voldsom tilvækst i takt med, at andelen af ældre stiger i denne periode - jf. Figur 2 - mens de øvrige poster, som primært retter sig mod

børn og unge¹³, er vigende på grund af et faldende antal personer i disse aldre. I sidste halvdel af århundredet giver en pæn tilvækst i antallet af børn og unge grobund for en stigning i de øvrige individuelle offentlige serviceydelser, således at behovet for arbejdskraft til de samlede individuelle offentlige serviceydelser er knap 20 procent højere i år 2100 end i dag. Arbejdskraftefterspørgslen til sundhedsydelser holder sig nogenlunde konstant på niveauet fra 2040.

Figur 15. Offentligt aldersafhængigt forbrug (vækst- og inflationskorrigeret)



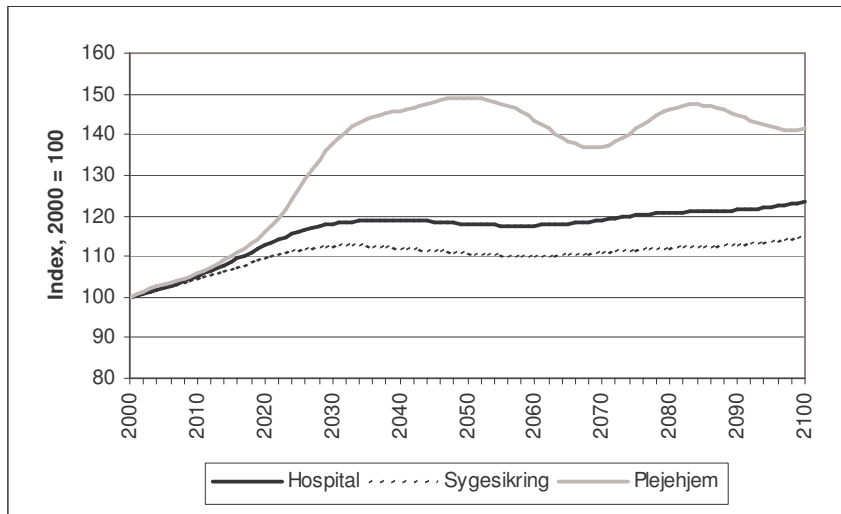
Bemærk, at beregningerne er baseret på, at omkostningerne pr. individ vokser i takt med produktiviteten. I situationer, som den ovenfor beskrevne, hvor visse sektorer vokser, mens andre indskrænker, implicerer antagelsen, at der flyttes ressourcer fra de sektorer, der indskrænker til de sektorer, der ekspanderer. Erfaringsmæssigt er det vanskeligt at reducere ressourcerne fuldt ud i de sektorer, der indskrænker. Det er derfor muligt, at omkostningerne undervurderes ved den anvendte beregningsmetode.

Af Figur 16 kan vurderes den potentielle udvikling i efterspørgslen efter arbejdskraft specifikt inden for hver af de tre udgiftstyper på sundhedsområdet. Figur 16 viser, at det især er tilvækst i efterspørgslen efter arbejdskraft i plejehjemsektoren, der bidrager til væksten for de samlede sundhedsydelser. I 2040 er behovet for arbejdskraft alene i denne kategori vokset med 46 procent, hvilket igen direkte kan henføres til den store forøgelse af ældreandelen - herunder specifikt andelen over 80 år, der jf. Figur 12 bidrager med langt størsteparten af udgifterne i denne kategori¹⁴. Også for hospitalsudnyttelse og sygesikring er der dog tale om pæne stigninger frem til 2040 på henholdsvis 19 og 12 procent.

¹³ Undervisning og udgifter til daginstitution udgjorde 98 procent af de øvrige individuelle offentlige serviceudgifter i 2000.

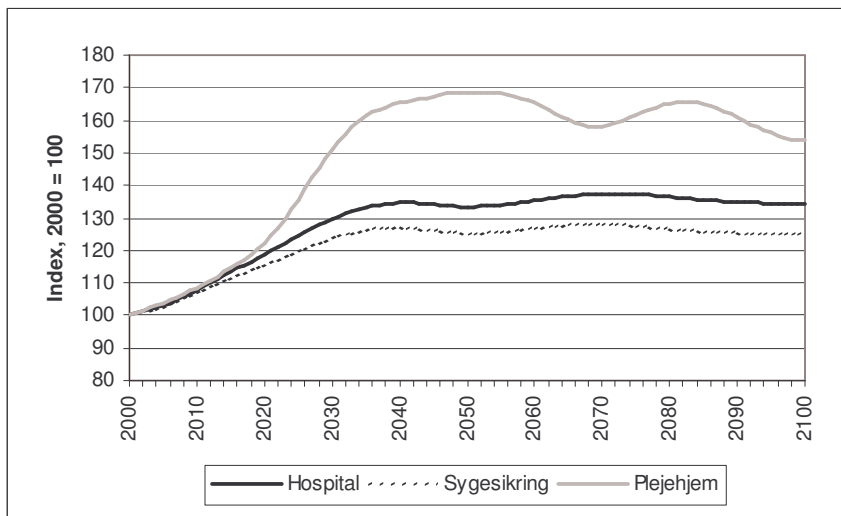
¹⁴ Udgiften til over 80-årige udgjorde 57 procent af de samlede udgifter til plejehjem og hjemmehjælp i år 2000.

Figur 16. Sundheds- og omsorgsudgifter (vækst og inflationskorrigeret)



I Figur 17 er de tre udgiftstypers andel af BNP afbilledet som indekstal. Det ses, at alle tre udgiftstyper vokser relativt til BNP. Den laveste stigning i udgifter i forhold til BNP har sygesikringsudgifter. Der vokser andelen af BNP med 27 procent frem til 2040. Hospitalsudgifternes andel af BNP vokser med 35 procent i perioden, mens væksten i plejehjemsudgifternes andel af BNP topes med 65 procent i samme periode.

Figur 17. Sundheds- og omsorgsudgifter i forhold til BNP fordelt på typer

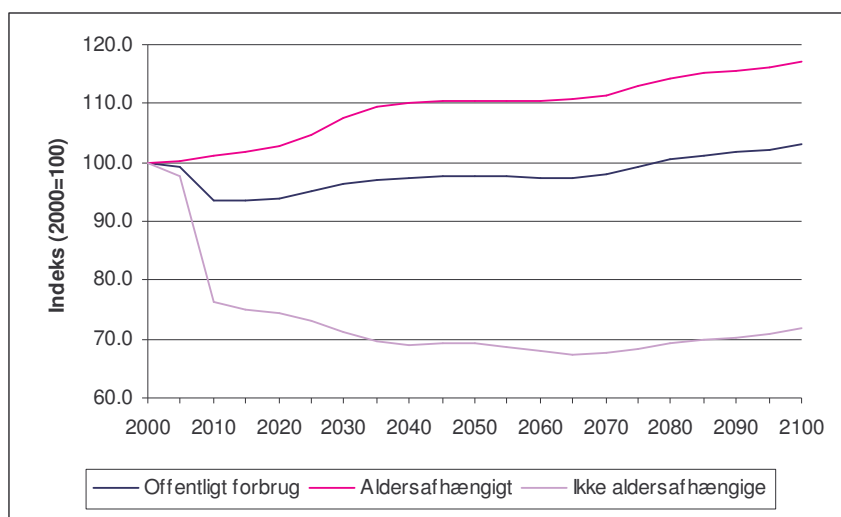


Det fremgår af Tabel 1, at den samlede offentlige beskæftigelse faktisk falder med 4,1 procent frem til 2040. Mod slutningen af århundredet er dog en vis stigning, således at den offentlige beskæftigelse i år 2100 er 1,5 procent højere end i år 2000. I forhold til den historiske udvikling er der tale om en kraftig

opbremsning i udviklingen i den samlede offentlige beskæftigelse. I det følgende sammenholdes denne udvikling med udviklingen i det individuelle offentlige forbrug, jf. Figur 15 hvoraf det fremgår, at det individuelle offentlige forbrug i alt forventes at vokse med knap 20 procent, hvilket fører til en stigning i efterspørgslen efter arbejdskraft i omtrent samme omfang.

Det samlede offentlige forbrug består, som gennemgået i afsnit 3, af individuelt og kollektivt offentligt forbrug. Figur 18 viser udviklingen over tid i hver af disse komponenter af det samlede offentlige forbrug målt i vækst- og inflationskorrigerede enheder.

Figur 18. Fordeling af det samlede offentlige forbrug (vækst- og inflationskorrigeret)



I Figur 18 er udviklingen i det individuelle offentlige forbrug ikke helt svarende til den udvikling, der fremgik af Figur 15. Det skyldes, at Figur 15 vurderer udviklingen under antagelse af det offentlige forbrug pr. person (fordelt efter alder, køn og oprindelse) fra år 2000 vokser med samme rate som produktiviteten. I Figur 18 er der derimod taget højde for den faktiske udvikling frem til år 2002 og den af Finansministeriet fremskrevne udvikling frem til år 2005 i det offentlige forbrug, jf. Økonomisk Redegørelse, december 2002. Disse justeringer fører til en reduktion i det individuelle offentlige forbrug i forhold til Figur 15.

Forskellen mellem udviklingen i det individuelle offentlige forbrug og det samlede offentlige forbrug forklares af udviklingen i det kollektive offentlige forbrug. Det er som nævnt denne udgiftstype, der tilpasses så finanspolitikken er holdbar. Som vist i afsnit 3 er kravet til den finanspolitiske holdbarhed, at de offentlige udgifter skal reduceres med 1,6 procent af BNP. Denne nødvendige besparelse, der gennemføres fra 2006 betyder, at det kollektive offentlige forbrug (korrigeret for vækst og inflation) i 2010 er ca. 25 procent lavere end i år 2000. Det kollektive offentlige forbrug reguleres med udviklingen i BNP, og BNP falder frem mod 2040 målt i vækst og inflationskorrigerede enheder (på grund af den lavere arbejdsstyrke). Derfor er det kollektive offentlige forbrug (korrigeret for vækst og inflation) i år 2040 nede på et niveau, der

ligger mere end 30 procent under niveauet i år 2000. Frem mod år 2100 er der en lille vækst i BNP korrigeret for vækst og inflation på grund af en stigende arbejdsstyrke, og derfor vokser det kollektive forbrug også. I år 2100 er det kollektive offentlige forbrug knap 30 procent under niveauet i år 2000, når der korrigeres for vækst og inflation.

Denne udvikling i det kollektive forbrug illustrerer, hvor stor tilpasningen i de offentlige udgifter skal være for at sikre den finanspolitiske holdbarhed.

Figur 18 illustrerer udvikling i både det individuelle og det kollektive offentlige forbrug og den deraf resulterende udvikling i det samlede offentlige forbrug. I 2010 er det samlede offentlige forbrug (korrigeret for vækst og inflation) faldet 7 procent i forhold til år 2000. Faldet reduceres til 3,1 procent i år 2040, og i år 2100 er den vækst og inflationskorrigerede værdi af det offentlige forbrug 2,7 procent højere end i år 2000.

Den offentlige beskæftigelse reduceres lidt mere end det samlede offentlige forbrug. I år 2040 er beskæftigelsen reduceret med 4,1 procent, hvilket skal sammenholdes med faldet i det offentlige forbrug på 3,1 procent. Årsagen til at de offentlige forbrug kan leveres med et lavere indhold af offentlig beskæftigelse er, at det antages, at en øget del af det offentlige forbrug dækkes ved privat produktion (udlicitering).

5. Indkomst og indkomstfordeling blandt pensionister

Dette afsnit beskriver først sammensætningen af indkomsten blandt pensionister fordelt på de forskellige typer af pensioner. Udviklingen frem til år 2040 i gennemsnitsindkomsten fordelt på typer af indkomst beregnes, og der gives en beskrivelse af udviklingen i indkomstfordelingen blandt pensionister. Som udgangspunktet laves en oversigt over det danske alderspensionssystem, som er opbygget af en række forskellige ordninger. Ordningerne kan opdeles i fem forskellige kategorier:

1. Folkepension
2. Tjenestemandspensioner
3. ATP og Særlig Pension
4. Arbejdsmarkedspensioner
5. Private pensionsordninger

Nedenfor laves en kort gennemgang af hver af de 5 typer af ordninger.

5.1 Folkepension

Folkepensionen er en offentlig pension, hvor udgifterne løbende bliver finansieret af de generelle skattebetalinger.¹⁵ Det er således på ethvert tidspunkt den generation, der er i den erhvervsaktive alder, der finansierer forældregenerationens pension. I en situation, hvor antallet af ældre vokser i forhold til antallet af personer i den erhvervsaktive alder, betyder det, at den enkelte erhvervsaktive skal betale en højere skat for at finansiere et givet folkepensionsniveau pr. pensionist. En stor del af det samlede aldringsproblem stammer herfra.

For at kunne modtage folkepension fra det fyldte 67. år¹⁶ er der tre kriterier, der skal opfyldes: Personen skal have dansk statsborgerskab, personen skal have fast bopæl i Danmark, og personen skal have haft fast bopæl i Danmark i mindst 3 år mellem det fyldte 15. og det fyldte 67. år (65. år).

Indvandrere, der ikke er danske statsborgere har ret til folkepension, hvis de har boet mindst 10 år i Danmark, heraf mindst 5 år umiddelbart inden pensionsalderen. Flygtninge har ret til folkepension på lige fod med danske statsborgere. Arbejdstagere og selvstændige (samt deres familie), der er statsborgere i EU/EØS lande, er undtaget fra kravet om statsborgerskab.

Fuld folkepension er betinget af, at personen har haft fast bopæl i Danmark i 40 år mellem det 15. og 65. år. Personer, der har ret til folkepension, men ikke opfylder kravet om at have haft fast bopæl i 40 år, har ret til en pension, der er en andel af den fulde folkepension. Andelen bestemmes som det antal år personen har boet i Danmark (i alderen 15. til 65.) delt med 40.

¹⁵ På engelsk kaldes denne type pensionsordning meget beskrivende for "pay-as-you-go" ordninger.

¹⁶ For personer født efter 30 juni 1939 modtages folkepension fra personen bliver 65 år.

Det særegne ved den danske folkepension er, at den er karakteriseret ved, at den gives til alle personer, der har opholdt sig i Danmark. Der er således ingen krav om, at modtageren skal have være beskæftiget, således som det ofte er tilfældet i andre lande.

Folkepensionen består af et grundbeløb, et pensionstillæg og et personligt tillæg. Grundbeløbet er på 54.204 kr. årligt i 2003. Pensionstillægget til enlige er på 54.564 kr. årligt i 2003, mens det er på 25.464 kr. til andre pensionister. Personligt tillæg er blandt andet varmetilskud, der beregnes på baggrund af udgifterne.¹⁷

Grundbeløbet er skattepligtigt og gives til alle. Dog reguleres grundbeløbet, hvis pensionisten har arbejdsindkomst. Arbejdsindtægt indtil 230.300 kr. påvirker ikke grundbeløbet. For arbejdsindtægter herudover reduceres grundbeløbet med 30 procent af indtægten. Dvs. at grundbeløbet falder helt bort, hvis arbejdsindkomsten er 410.900 kr.

Pensionstillægget er skattepligtigt og reguleres som følge af pensionistens og en eventuel samlevers samlede indtægter bortset fra den sociale pension. For en enlig gælder, at supplerende indtægt op til 50.800 kr. ikke påvirker pensionstillægget. For supplerende indtægt herudover reduceres pensionstillægget med 30 procent af indtægten. Pensionstillægget for enlige er således bortfaldet ved en supplerende indtægt på 232.600 kr. For samlevende gælder, at husstandens samlede supplerende indtægt op til 102.000 kr. ikke påvirker pensionstillægget. Hvis begge personer i husstanden er pensionister aftrappes begge pensionstillæg som følge af husstandens samlede indtægt. Derfor er aftrappingsprocenten 15 i stedet for 30. Pensionstillægget vil dermed være bortfaldet ved en supplerende indkomst for husstanden på 271.700 kr.

Personlige tillæg tildeles af kommunerne. Disse tillæg er skattefrie og dækker hjælp til konkrete udgifter som f.eks. varme og helbredsrettede udgifter. Personlige tillæg er indkomsthængige.

For pensionister med arbejdsmarkedspensionsindkomst gælder, at grundbeløbet ikke berøres, mens pensionstillægget kan blive reduceret som følge af arbejdsmarkedspensionsindtægt.

5.2 Tjenestemandspension

Statstjenestemænds pensionsrettigheder er reguleret ved Lov om tjenestemandspension fra 1969 med senere ændringer. Visse ansatte i kommuner og amter og civil ansatte i forsvaret har pensionsordninger, der er stort set identiske med statstjenestemændenes. Tjenestemandspensionsordningerne er dog betydeligt ældre (der har eksisteret tilsvarende ordninger siden grundloven i 1849). Man må således betragte tjenestemandspensionssystemet som et fuldt udbygget system i modsætning til arbejdsmarkedspensionerne. Der var i år 2001 i alt 160.095 tjenestemandspensionister, som i gennemsnit modtog 105.600 kr. i pension. Den samlede udbetaling til tjenestemænd var derfor 16,91 mia. kr.¹⁸

¹⁷ Aktuelle data for satser og beløbsgrænser er taget fra Socialministeriets hjemmeside: www.sm.dk

¹⁸ Data vedr. tjenestemænd er specialoplysninger fra Danmarks Statistik

Det forventes, at antallet af tjenestemænd vil være faldende i fremtiden, idet staten i stigende omfang ændrer tjenestemandsansættelser til overenskomstansættelser med indbetalinger til arbejdsmarkedspensionsordninger.

For statstjenestemænd og tjenestemænd i amterne gælder, at udgiften til pensionerne dækkes ud fra løbende års skatteindtægter. Tjenestemandspensioner er derfor - helt på samme måde som folkepensionen - finansieret af de generationer, som til enhver tid er i den erhvervsaktive alder. En undtagelse herfra er dog tjenestemænd ansat i primærkommunerne, idet disse pensioner finansieres via løbende opsparing i Kommunernes Pensionsforsikring, og derfor er opsparingsordninger på linie med ATP og arbejdsmarkedspensioner. Det betyder, at pensionsudbetalinger til tjenestemænd i primærkommunerne fra disse ordninger ikke påvirker de fremtidige offentlige udgifter og derfor heller ikke aldringsbyrden.

5.3 Arbejdsmarkedets tillægspension

Arbejdsmarkedet Tillægspension (ATP) er en obligatorisk arbejdsmarkedspensionsordning, hvor alle beskæftigede lønmodtagere (og forsikrede ledige) sparer op til alderspension. Foruden alderspension udbetales et engangsbeløb til eventuel ægtefælle og børn under 18 år. ATP ordningen trådte i kraft 1. januar 1964. Der indbetales et beløb, der afhænger af beskæftigelsesomfanget, således at f.eks. alle personer, der arbejder mindst 117 timer pr. måned (principielt) indbetaler samme bidrag. Der er fra 1. januar 1996 indført 3 indbetalingsniveauer for et givet beskæftigelsesomfang. Visse grupper af offentligt ansatte indbetaler lavere bidrag (såkaldt B- og C-sats). Det samlede årlige bidrag ved A-sats udgør pr. 1. januar 2003 kr. 2.683,80. For B- og C-sats er det årlige bidrag henholdsvis 1.166,40 kr. og 1.517,40 kr. Arbejdsgiveren indbetaler 2/3 af beløbet, mens den resterende 1/3 indbetales af lønmodtageren.¹⁹

Udbetalinger til alderspension starter ved det fyldte 67. år. Efter anmodning kan udbetalingstidspunktet flyttes. Tidligste udbetalingstidspunkt er ved 60 år. Seneste udbetalingstidspunkt er ved 70 år.

Personer, der er pensionister i år 2000 (der udgør basisåret for denne analyse), har således kun indbetalt til ATP ordningen i en del af deres erhvervsaktive periode. Jo yngre personen er, jo længere er også den potentielle periode, hvor vedkommende kan have bidraget til ordningen. Dette vil forsætte frem til mellem 2010 og 2015, hvorefter alle, der bliver pensionister, potentielt vil kunne have indbetalt til ATP i hele deres erhvervsaktive periode.

ATP administrerer endvidere Den Særlige pensionsopsparing og Den Midlertidige Pensionsopsparing.

5.4 Særlig pension

I 1998 var det lovligtigt for lønmodtagere og selvstændige at indbetale 1 procent af deres bruttoindkomst til en personlig konto i ATP kaldet Den Midlertidige Pensionsordning (DMP). Dagpengemodtagere, kontant-

¹⁹ Aktuelle data for sats mv. er fra ATP's hjemmeside: www.atp.dk

hjælpsmodtagere m.fl. indbetalte et bidrag svarende til 1.300 kr. på årsbasis. Indbetalingerne til DMP er ved lovændring med virkning fra 2003 overført til Den Særlige Pensionsordning.

Den Særlige Pensionsopsparing er lige som DMP baseret på indbetalinger på 1 procent af bruttolønnen for beskæftigede og selvstændige. Personer, der modtager overførselsindkomster som f.eks. arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp indbetaler ligeledes 1 procent af bruttoindkomsten.

Indbetalingerne for 1999 og 2000 fordeltes ligeligt mellem alle indbetalere, således at alle der havde indbetalt til SP ordningen i disse år fik tilskrevet den gennemsnitlige indbetaling. For disse år var der derfor et omfordelende element i ordningen. Med virkning fra 2001 ændredes SP ordningen, således at hver enkelt får tilskrevet det beløb, som personen selv indbetaler.

Udbetalinger fra SP ordningen (og DMP) sker som en ratepension med 10 rater, fra det fyldte 67. år (65. år) til det 76. år (74. år). I tilfælde af død udbetales indeståendet til boet.

5.5 Arbejdsmarkedspensionsordninger

Pensionsordninger, der er et led i ansættelsesforholdet, er i dag en del af alle overenskomster på LO/DA området, ligesom også overenskomster på det offentlige område indeholder aftaler om pensionsindbetalinger. Opsparingsbaserede og lønafhengige pensionsordninger er således ganske udbredt blandt beskæftigede lønmodtagere på det danske arbejdsmarked. Beskæftigede, som er undtaget fra indbetalinger til denne type ordninger, er hovedsageligt visse lavtlønsgrupper, der arbejder uden for det organiserede arbejdsmarked, samt visse højtønnede grupper i den private sektor, hvor der er individuelle forskelle på de kontrakter, der indgås mellem medarbejdere og arbejdsgivere. I forhold til ATP ordningen er der den forskel, at arbejdsmarkedspensionsordninger kun dækker beskæftigede lønmodtagere, mens ledige og selvstændige ikke er dækket af disse ordninger. Dækningen med arbejdsmarkedspensioner, der er aftalebaseret, er således lavere end dækningsgraden af ATP og SP ordningen, der er lovgivningsbaseret.

I den offentlige sektor begyndte udbredelsen af arbejdsmarkedspensionsordninger i 1950'erne indenfor sundhedssektoren og blandt akademikergrupper. I 1960'erne fik offentligt ansatte LO-grupper og FTF-grupper tilsvarende ordninger. (jf. Regeringen (2000))

Arbejdsmarkedspensionerne i den offentlige sektor har indbetalingsprocenter på op til 16,6 procent af lønnen for især akademikergrupperne, mens en stor gruppe ordninger har indbetalinger på 12 procent af lønningerne.

Alderspensionerne fra arbejdsmarkedspensionsordninger er typisk løbende udbetalinger fra pensioneringstidspunktet og resten af livet. Som hovedregel kan den pensionerede dog vælge at få udbetalt en del af alderspensionen som en engangsydelse (kapitalpension) ved pensioneringen. Ud over alderspensioner dækker arbejdsmarkedspensionerne typisk også invalidepension, samt ægtefælle- og børnepension (pension til efterladte børn under f.eks. 21 år). Niveauet for alderspensionen i disse ordninger vil derfor afhænge af hvor meget der i den enkelte ordning sættes af til at dække de øvrige forsikringslementer.

Udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner på LO/DA området er at forholdsvis ny dato. En gradvis opbygningen af arbejdsmarkedspensioner startede i overenskomsterne fra 1989 på basis af forslaget fra LO's pensionsreformudvalg, jf. LO (1985). Indbetalinger til arbejdsmarkedspensionsordninger optrappes gradvist med typisk 1 procent pr. år. Ved udløbet af de nuværende overenskomster i februar 2004 vil 76 procent af lønmodtagerne (arbejderne) på LO/DA området have en indbetalingsprocent på 9. Funktionærer på området vil have en gennemsnitlig indbetalingsprocent på 8, jf. DA (2002).

Antallet af lønmodtagere, der arbejder på overenskomster indenfor LO/DA (samt FA og SALA) området, er ca. 700.000 personer (DA 2002). Det er således en meget betydelig del af det samlede arbejdsmarked, der først har fået arbejdsmarkedspensioner indenfor de sidste 10 til 15 år. Det har stor betydning for den fremtidige udvikling i pensionisternes indkomster, idet udbetalinger arbejdsmarkedspensionerne er baseret på den forrentede værdi af indbetalingerne. De årgange, der i dag er de ældste på denne del af arbejdsmarkedet, har således kun indbetalinger fra den sidste del af deres arbejdsliv, og pensionsindbetalingerne er baseret på lave indbetalingsprocenter. Disse personer vil, når de bliver pensionister, kun få ganske beskedne arbejdsmarkedspensioner. Første generation med et fuldt arbejdslivs indbetalinger baseret på 9 procent af lønnen bliver først pensionister omkring år 2050. Det varer derfor yderligere 25 - 35 år, før også de ældste blandt pensionisterne har indkomster baseret på et helt arbejdslivs indbetalinger. Det er således en meget lang periode - helt op i mod 100 år - der går fra et opsparingsbaseret pensionssystem gradvist introduceres, til det er fuldt dækkende.

Da indbetalingsprocenten på LO/DA området er lavere end på det offentlige område, er forsikringselementerne (dvs. invalide- og ægtefællepension) i disse ordninger typisk mindre dækkende og derfor billigere end de tilsvarende ydelser på det offentlige område. Herved sikres, at en større del af opsparingen går til alderspensionen.

5.6 Private pensionsordninger

Private pensionsordninger er forsikringsordninger eller opsparingsordninger²⁰, som den enkelte indgår aftale om med et forsikringsselskab eller en bank. Ordningerne kan være et supplement til arbejdsmarkedspensionen eller de kan være indgået af personer, der ikke er dækket af arbejdsmarkedspensioner.

Private pensionsordninger kan være tegnet enten med løbende udbetalinger eller som kapitalpension. I førstnævnte tilfælde fås en årlig pension, der enten er livsvarig eller kan være begrænset til en given periode f.eks. 10 år, (hvilket kaldes en ratepension). Hvis pensionsordningen er tegnet som kapitalpension, kommer hele den opsparede sum til udbetaling på et givet tidspunkt.

²⁰ En forsikringsordning er karakteriseret ved, at den opsparede formue tilfalder pensionsordningen(s øvrige medlemmer), i tilfælde af den forsikredes død. Det betyder, at de, der forbliver i live, får en højere forrentning, da de jo overtager det opsparede beløb fra dem, der dør. Der kan til disse ordninger tegnes en "livsforsikring", der udbetales til de efterladede/arvingerne. Dette svarer til, hvad der er tilfældet i arbejdsmarkedspensioner. Opsparingsordninger er derimod ordninger, hvor boet efter ejeren bevarer det opsparede beløb.

5.7 Den skattemæssige behandling af pensioner

Pensionsudbetalinger er skattepligtige i Danmark. Det gælder alle de nævnte former for pensioner. Folkepensionen samt pensionsordninger med løbende udbetalinger er personlig indkomst og beskattes efter det almindelige indkomstskattesystem. Der betales ikke arbejdsmarkedsbidrag af pensionsudbetalinger. Pensionsordninger, der udbetales som kapitalpensioner, beskattes med 40 procent.

Modstykket, til at pensionsudbetalinger er skattepligtige, er, at pensionsindbetalinger er fradragsberettiget i indkomstskatten (men der betales arbejdsmarkedsbidrag af indbetalingerne).

Som nævnt i sidste afsnit betyder denne skattemæssige behandling af pensionsopsparingen, at de nuværende skattebetalinger er lavere, end de ellers ville have været, fordi en stor gruppe erhvervsaktive indbetaler på pensionsopsparingsordninger, mens en betydeligt lavere andel af pensionisterne har pensionsudbetalinger fra opsparingsbaserede ordninger. Efterhånden som flere pensionister får udbetalinger fra arbejdsmarkedspensionerne, stiger skatteindtægterne mere end skattefradragene, og skatteprovenuet stiger derfor hurtigere end produktionen. Da denne vækst i skatteprovenuet kommer stort set samtidig med stigningen i de samlede offentlige udgifter som følge af aldringen af befolkningen fra år 2020, bliver behovet for skattestigninger eller besparelser mindre.

Bemærk, at der er tale om en flytning (udskydelse) af beskatningen fra de erhvervsaktive ældre til pensionalderen. Det er derfor ikke sådan, at denne omflytning i sig selv er med til at løse de finansielle problemer ved aldringen. Når arbejdsmarkedspensionerne alligevel kan siges at bidrage til en reduktion af finansieringsbyrden skyldes det to ting: For det første betyder højere indbetalingsprocenter til arbejdsmarkedspensionsordninger, at det lønbegreb, der anvendes til satsreguleringen af overførselsindkomsterne, stiger mindre end, det ville have gjort uden væksten i indbetalingsprocenten. Derfor betyder de forøgede indbetalingsprocenter en reduktion af de fremtidige offentlige udgifter. For det andet betyder de forøgede udbetalinger fra arbejdsmarkedspensionsordningerne, at der efterhånden sker en større reduktion i pensionstillægget, fordi en større andel af pensionisterne har tilstrækkelig indkomst til at de får aftrappet deres pensionstillæg, jf. Andersen & Pedersen (2002).

5.8 Udviklingen i den gennemsnitlige pensionsindkomst

Sammensætningen af den gennemsnitlige pensionsindkomst for alle pensionister i et givet år fordelt på de ovenfor gennemgåede pensionstyper fremgår af Tabel 6. Tabellen er baseret på fremskrivningen af de gennemsnitlige pensioner i DREAM. Betragtes først værdierne for år 2000, ses at den gennemsnitlige personlige indtægt for en pensionist er 168 tusinde kr. Heraf udgør folkepension langt den største enkeltpost på 81 tusinde kr., hvilket er mere end den maksimale værdi af grundbeløb og pensionstillæg for en pensionist, der ikke er enlig. Det næststørste bidrag til den gennemsnitlige indkomst kommer fra private pensionsordninger og er på 32 tusinde kroner (dette tal inkluderer udbetalinger af kapitalpensionsordninger), arbejdsmarkedspensioner og tjenestemandspension udgør henholdsvis 25 tusinde kr. og 22 tusinde kr. ATP og ægtefællepension fra arbejdsmarkedspensionsordninger udgør de sidste 9 tusinde kr.

Tabel 6 viser endvidere udviklingen realværdien af den samlede gennemsnitlige pension og i de enkelte indkomsttyper over tid frem til 2040. For det første ses, det at realværdien af den samlede pensionsindkomst er meget tæt på at blive fordoblet frem til år 2040. De arbejdsmarkedsrelaterede pensioner vokser under et fra 87 tusinde kr. i 2000 til 208 tusinde kr. i 2040. Den største stigning finder sted for arbejdsmarkedspensionsordningerne, hvor alderspensionerne fra disse ordninger vokser fra 25 tusinde kr. til 90 tusinde kr., eller 260 procent i den betragtede periode. At netop denne post vokser mest skyldes naturligvis den gennemførte pensionsreform på LO/DA området. Udbetalinger fra private pensionsordninger vokser fra 32 tusinde kr. 2000 til 64 tusinde i 2040. ATP og SP vokser tilsammen fra 7 tusinde til 35 tusinde i samme periode. Eneste post, der har faldende realværdi er tjenestemandspensionerne, der falder fra 22 til 17 tusinde kr. i faste priser. Faldet i tjenestemandspensionerne skyldes en antagelse om lavere tilgang til tjenestemandstillinger og dermed gradvis også færre tjenestemandspensionister.

Tabel 6. Gennemsnitlige pensionsindkomster (faste priser) i 1000 kr.

	2000	2020	2030	2040
<i>Faste priser</i>				
<i>Gennemsnitlige pensionsindkomst</i>	169	236	273	335
Folkepension	81	102	115	127
Tjenestemandspensioner	22	29	24	17
ATP	7	18	19	20
SP	0	2	7	15
Alderspension fra AP	25	42	57	90
Ægtefællepension fra AP	2	1	2	3
Private pensionsordninger	32	42	50	64

Folkepensionen vokser også målt i faste priser. Stigningen er på godt 56 procent over de 40 år fra 2000 til 2040. Stigningen er et nettoresultat af to modsatrettede tendenser. For det første får folkepensionen en stigende realværdi som følge af satsreguleringen, der får folkepensionen til at følge med lønnen og dermed med produktivitetsudviklingen. For det andet betyder den betydelige stigning i de opsparingsbaserede pensioner, at flere personer får en indkomst ved siden af folkepensionen, der er tilstrækkelig stor til, at der sker en aftrapning af pensionstillægget.

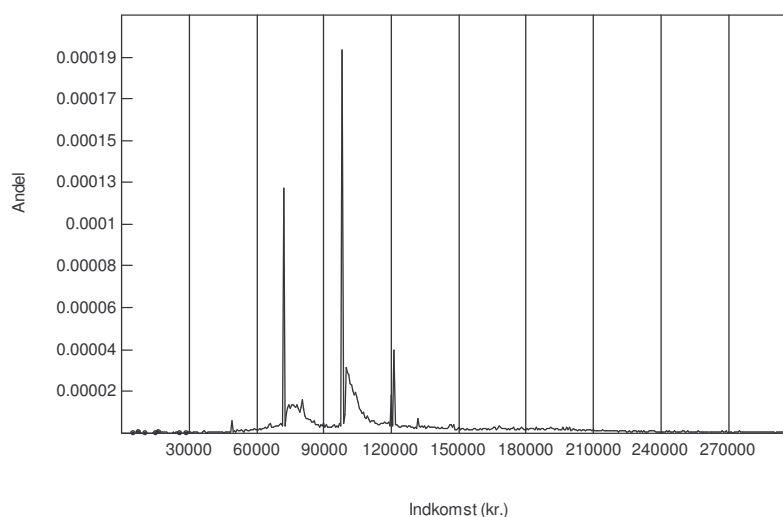
5.9 Udviklingen i indkomstfordelingen blandt pensionister

Udgangspunktet for en vurdering af fordelingen af den personlige indkomst blandt pensionister er Lovmodellens stikprøve baseret på 3,3 procent af befolkningen. Denne fordeling er gengivet i Figur 19 nedenfor. Figuren er konstrueret, så den måler andelen af pensionister, der tjener et givet beløb.

Det bemærkes først og fremmest, at der er tre indkomstniveauer, der skiller sig markant ud. Den første store ophobning af personer findes ved en personlig indkomst på 72 tusinde kr. Dette er nøjagtig værdien af grundbeløb og pensionstillæg for ikke enlige. Efter denne følger en fordeling af personer, der har lidt højere personlig indkomst. Dette udgøres af personer, der har en vis ATP pension eller anden pensionsop-

sparing i tillæg til den fuld folkepension. Næste meget store koncentration af personer med samme indkomst sker ved 99 tusinde kroner, hvilket netop er den fulde værdi af grundbeløb og pensionstillæg for enlige pensionister. Igen efterfølges dette af en fordeling af personer, der har lidt større indkomst end den fulde folkepension for enlige. Dette udgøres formentlig også hovedsageligt af enlige pensionister med en vis ATP pension eller anden opsparingsbaseret pension. Den tredje store ophobning af personer med samme indkomst sker omkring 120 tusinde kr. Dette svarer til den samlede værdi af fuld folkepension for enlige og værdien af maksimal ATP i år 2000. Det ses endelig af Figur 19, relativt få pensionister har indkomster over 120 tusinde kr. på årbasis.

Figur 19. Personlig indkomstfordeling for personer over 66 år i år 2000



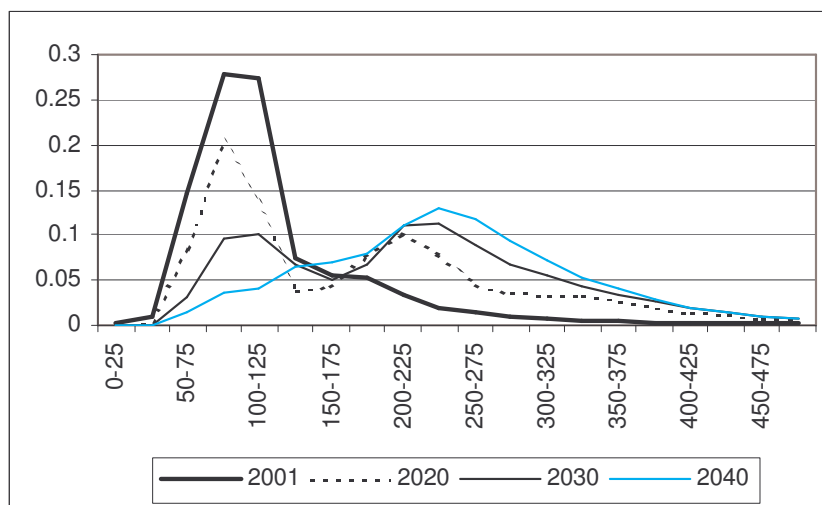
På basis af Lovmodellens data for perioden 1995 til 2000 er der dannet karrieremønstre, der i en mikrosimulationsmodel er brugt til at fremskrive lønudviklingen og i tilknytning hertil udviklingen i pensionsopsparingen. For hver enkelt person er der beregnet en udbetaling fra opsparingsbaserede pensionsordninger fra pensioneringstidspunktet og i resten af personens levetid. Endvidere der til hver person knyttet en sandsynlighed for, at vedkommende lever i parforhold i det efterfølgende år. På denne måde fordeles bestanden af pensionister på enlige og ikke-enlige. Endelig er mikrosimulationsmodellen kalibreret således, at den gennemsnitlige udbetaling fra opsparingsbaserede pensionsordninger svarer til den i DREAM beregnede. Mikro-simulationsmodellens indkomstfordeling er herefter brugt sammen med reglerne for aftrapning af pensionstillægget til at finde folkepensionen for den enkelte. På basis af disse individbaserede folkepensioner dannes den gennemsnitlige folkepension for en given generation i et givet år, og denne indlægges i DREAM. Fremskrivningerne af udviklingen i pensionsindkomsten er således et samspil mellem udviklingen i den gennemsnitlige pension (fra DREAM) og udviklingen i indkomstfordelingen baseret på mikrosimulationsmodellen.

Nedenfor er fordelingen af den personlige indkomst afbildet på en mere traditionel facon, hvor den personlige indkomst er opdelt i intervaller af 25.000 kr. Opad den lodrette akse vises, hvor mange procent af det samlede antal pensionister, der har personlig indkomst inden for det givne 25.000 kr.'s interval.

I Figur 20 vises den personlige indkomstfordeling for årene 2001, 2020, 2030 og 2040 beregnet med DREAMs mikrosimulationsmodel.

Fordelingen for år 2001 viser, at ca. 28 procent af pensionisterne har en personlig indkomst på mellem 75 og 100 tusinde kr. (målt i faste 2000 lønkroner). Andre 27 procent har en indkomst mellem 100 og 125 tusinde kroner, hvorefter de resterende fordeles sig på indkomster herover.

Figur 20: Fordelinger af personlig indkomst for pensionister (vækst- og inflationskorrigeret)



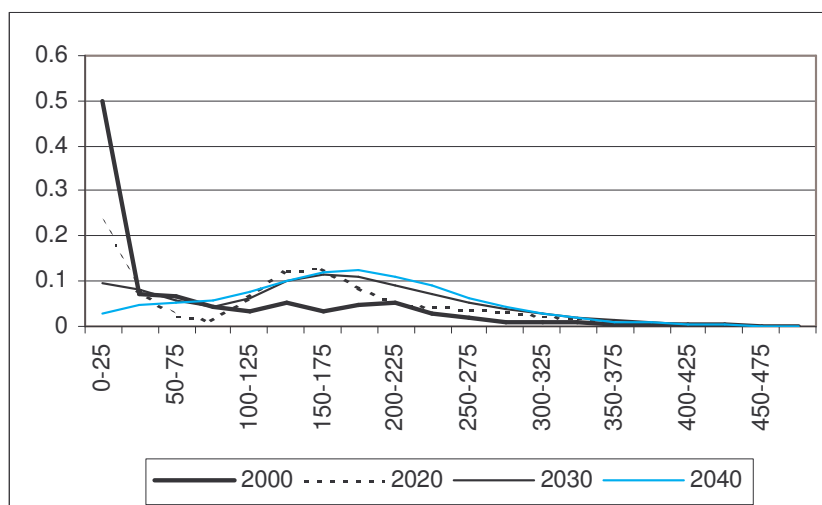
For 2020 er fordelingen blevet to-puklet. Det første toppunkt (godt 20 procent af pensionisterne) består stadig af personer med en indkomst i intervallet mellem 75 og 100 tusinde kr. Dette er naturligvis personer, der kun har folkepension. Herefter kommer der et nyt toppunkt ved intervallet fra 200 til 225 tusinde kr. (10 procent af pensionisterne). Denne top består af den store gruppe, der fik arbejdsmarkedspensioner i 50'erne og 60'erne og derfor har pensionsindbetalinger baseret på det meste af et arbejdslivs indbetalinger.

I 2030 er fordelingen stadig to-puklet med første toppunkt i intervallet 100 til 125 tusinde kr. (10 procent af pensionisterne). Næste toppunkt er i intervallet 225 til 250 tusinde kr. (12 procent af pensionisterne). I perioden fra 2020 til 2030 viser ændringen i fordelingerne, at den øgede udbredelse af arbejdsmarkedspensionsordninger begynder at slå igennem på indkomstfordelingen blandt pensionister. Der bliver færre pensionister, der alene har folkepension, og der bliver flere, der har en højere arbejdsmarkedspension.

I år 2040 er denne effekt slået fuldt igennem - selvom stigningerne i arbejdsmarkedspensionerne fortsætter frem til år 2080. I 2040 er indkomstfordelingen igen ét-puklet og nærmest symmetrisk omkring toppunktet i intervallet 225 til 250 tusinde kr. (13 procent af pensionisterne).

Det diskuteres ofte om arbejdsmarkedspensionerne fører til en mere eller en mindre skæv indkomstfordeling blandt pensionisterne. De, der argumenterer for, at arbejdsmarkedspensionerne leder til en mere skæv indkomstfordeling, fremhæver, at arbejdsmarkedspensioner viderefører indkomstuligheder fra arbejdslivet, fordi indbetalinger til arbejdsmarkedspensioner er afhængige af indkomst, og fordi kun beskæftigede indbetaler til disse ordninger. Omvendt argumenterer de, der mener, at arbejdsmarkedspensioner leder til en mere lige indkomstfordeling, for, at høj-indkomstgrupper under alle omstændigheder har pensionsordninger (enten private eller som led i ansættelsen), der sikrer deres indkomst som pensionister. Arbejdsmarkedspension betyder derfor, at flere får pensionsindkomst fra opsparingsordninger, og det leder til en mere lige indkomstfordeling.

Figur 21. Fordelinger af personlig indkomst, der ikke er folkepension (vækst og inflationskorrigeret)



Figur 21 viser fordelingen af den del af den personlige indkomst, som ikke er folkepension. Udviklingen over tid indeholder elementer af begge de ovenstående argumenter. I år 2001 ses, at 50 procent af pensionisterne stort set ikke har indkomst ud over folkepensionen, mens den anden halvdel af pensionisterne har pensionsindtægt ud over folkepensionen, der er forholdsvis jævnt spredt ud i indkomstintervallet fra 25 til 400 tusinde kr. Alt i alt giver dette en ret jævn indkomstfordeling, fordi folkepensionen for de fleste er den dominerende indtægtskilde.

Den gradvise introduktion af arbejdsmarkedspensioner betyder i 2020, at der er tendens til at pensionistbestanden bliver opdelt i to grupper: De der ikke eller stort set ikke har supplerende pensioner. Denne gruppe - som udgør ca. 35 procent af pensionisterne - består hovedsageligt af personer med en indtægt på

op til 50 tusinde kroner ved siden af folkepensionen. Stort set ingen pensionister har en supplerende indkomst mellem 50 og 100 tusinde kr. Den øvrige gruppe af pensionister har betydelige indtægter ved siden af folkepensionen, heraf har ca. 12 procent af pensionisterne en indkomst ved siden af folkepensionen i intervallet fra 150 til 175 tusinde.

Fra 2020 og frem mod 2040 er bevægelsen i fordelingen af indkomst ud over folkepensionen præget af to tendenser. For det første udbredes arbejdsmarkedspensionerne til flere pensionister, og opdelingen i dem, der har arbejdsmarkedspension, og dem, der ikke har, bliver gradvist mere udtalt. For det andet bliver spredningen i indkomst fra arbejdsmarkedspensioner større, således at pensionisterne fordeler sig mere jævnt over flere indkomstintervaller (for pensionen ud over folkepensionen).

For at få et mål for uligheden defineres den såkaldte Gini-koefficient. Gini-koefficienten er et tal, der måler graden af ulighed i indkomstfordelingen. Hvis Gini-koefficienten er 0, betyder det, at der er en fuldstændig jævn indkomstfordeling, dvs. alle personer tjener det samme. Hvis omvendt Gini-koefficienten er 1, betyder det, at der er maksimal ulighed, svarende til at al indkomsten tjenes af en meget lille del af befolkningen, mens resten intet tjener.

Gini-koefficienten er beregnet på fordelingen af den samlede indkomst, som afbildet i Figur 19 og Figur 20. For de 4 betragtede år fås følgende resultater: i år 2001 er Gini-koefficienten 0,267, i år 2020 er den 0,317, i år 2030 er den 0,262 og i år 2040 er den 0,214.

Konklusionen er derfor, at indkomstfordelingen bliver mere ujævn i den første del af perioden dvs. fra 2001 til 2020. Fra 2020 og frem mod 2030 bliver indkomstfordelingen igen mere jævn, således at indkomst uligheden målt ved Gini-koefficienten er omtrent den samme i 2030 som i 2001. Fra 2030 til 2040 sker der en yderligere ujævning af indkomsten, og Gini-koefficienten reduceres til et niveau, der er lavere end i år 2001. Det svarer til at indkomstfordelingen er mere jævn i år 2040 end i år 2001.

Den samlede effekt på pensionisterne indkomster er derfor, at der gennem hele perioden er en tendens til, at pensionisternes samlede realindkomster stiger hurtigere end produktiviteten, og at denne stigning sker ved, at en større og større gruppe af pensionister får indkomst ud over folkepensionen. Denne bevægelse leder de første 20-25 år til en stigende indkomstulighed blandt pensionisterne, men herefter begynder effekten af, at arbejdsmarkedspensionerne er udbredt til størstedelen af arbejdsmarkedet at betyde, at stort set alle får indkomst ved siden af folkepensionen. Dette fører til, at indkomstfordelingen bliver mere jævn - og den er i 2040 mere jævn end i udgangspunktet i år 2001.

6. Betydningen af en lavere rente

Analysen af den makroøkonomiske udvikling og udviklingen i pensionisternes indkomst samt i indkomstfordelingen blandt pensionister er meget afhængig af de antagelser, der er lavet om renten målt i forhold til inflation og vækst. Dette afsnit analyserer derfor udviklingen i disse størrelser under antagelse af, at renten permanent er 1 procentpoint lavere end hidtil antaget.

Den foregående analyse er baseret på en antagelse om, at den nominelle internationale obligationsrente er 5,56 procent p.a., mens den udenlandske inflation er på 1,5 procent. Det giver en realrente på 4,0 procent p.a. Der er endvidere regnet med en generel vækst i arbejdsproduktiviteten på 1,5 procent svarende, til at de gennemsnitlige reallønninger - alt andet lige - vokser med 1,5 procent p.a.²¹ Det giver en vækst-korrigeret realrente på 2,46. Historisk set er det en forholdsvis høj realrente i et langsigtet perspektiv.

For forrentningen af pensionsopsparingen gælder, at renteafkast beskattes med 15 procent. Det betyder, at realrenten efter skat (på obligationsafkast) er 3,18 procent p.a., og at den vækstkorrigerede realrente efter skat er på 1,65 procent p.a.²² Dette må også vurderes som forholdsvis højt i et langsigtet perspektiv.

Beregningerne er endvidere baseret på det langsigtede forhold mellem aktieafkast og obligationsafkast, hvilket betyder, at der regnes med et forøget afkast af aktier i forhold til obligationer. Denne forudsætning betyder, at den gennemsnitlige forrentning af pensionsafkastet ligger over de angivne tal for obligationsafkastet.

Samlet set må det på baggrund af den nuværende situation vurderes som temmelig optimistiske forudsætninger med hensyn til hvilket afkast, der kan opnås på pensionsopsparingen.

I dette afsnit antages den nominelle rente at være 4,56 procent p.a., hvilket fører til en realrente på 3,0 procent p.a. og en vækstkorrigeret realrente på 1,5 procent p.a. Den vækstkorrigerede realrente efter skat bliver 0,8 procent p.a.

6.1 De makroøkonomiske konsekvenser

Et rentefald har positive aktivitetsvirkninger på økonomien. En lavere rente sænker virksomhedernes omkostninger ved at have kapitalapparat. Det fører til højere investeringer i virksomhederne og dermed gradvist større til kapitalapparat. Dette øger på sin side produktiviteten og fører til højere lønninger og højere beskæftigelse. Den samlede produktion i økonomien bliver derfor højere, hvis virksomhederne regner med et lavere permanent renteniveau.

²¹ I beregningen vokser de danske lønninger hurtigere end svarende til summen af den udenlandske inflation og produktivitetsvæksten. Det skyldes, at arbejdsudbuddet gradvist reduceres som følge af befolkningsudviklingen, mens efterspørgslen efter arbejdskraft fastholdes nogenlunde uændret. Det fører til at lønningerne frem til 2040 samlet set vokser med 9 procent mere end væksten og inflationen.

²² I pensionselskaber kaldes denne rente ofte for merrenten.

Tabel 7 viser udviklingen i de makroøkonomiske variable i situationen med den lavere rente. Tabellen er sammenlignelig med Tabel 1, der viser de samme variable i hovedforløbet med den højere rente.

Tabel 7. Makroøkonomisk udvikling med 1 procentpoint lavere rente (faste priser)

	2000	2000	2005	2020	2040	2060	2100
	Niveau mia. kr.		Indeks i faste priser, 1999=100				
Privat forbrug	498.5	100	114.2	136.2	170.3	222.0	408.7
BFI real	1 111.2	100	108.2	129.5	160.3	210.7	396.1
Arbejdsløshed*	5.4	5.4	5.1	4.9	4.8	4.9	4.9
Beskæftigelse		100	98.9	93.6	87.4	86.2	91.6
Øvrig private		100	97.0	92.8	82.9	81.1	86.1
Byggeri		100	114.9	101.7	92.8	93.3	100.6
Offentlig		100	99.4	93.4	95.2	95.0	100.7
Kapitalapparat							
Øvrig private		100	112.7	136.9	166.1	217.0	405.4
Byggeri		100	126.8	147.9	183.7	247.1	468.0
Offentlig		100	98.3	113.8	155.2	206.9	390.5
Fordringer på udlandet**	-177.0	-13.7	-20.0	0.0	10.7	12.4	-13.4

* Niveaulet er i procent

** Indekset er fordringerne som pct. af BNP

Det ses af Tabel 7, at produktionen målt ved det reale BFI er vokset med 60,3 procent fra år 2000 til år 2040. I Tabel 1 findes væksten i den tilsvarende periode at være på 57,8 procent. Der er således en begrænset men dog positiv effekt af rentefaldet på produktionen.

Den lavere rente påvirker også forbrugernes beslutning om opsparing og forbrug. Med rentefaldet er gevinsten ved at spare op lavere. Forbrugerne vil derfor reagere med at spare mindre op og dermed rykke forbruget til et tidligere tidspunkt i livet. Det fører på kort sigt til, at forbruget stiger, men samtidig fører det til, at opsparingen falder og dermed også gradvist til, at forbrugernes formue reduceres. Dette fører i sig selv til et lavere forbrug i fremtiden.

På makroforbruget betyder den lavere rente derfor, at forbruget er højere i starten af perioden, men at dette gradvist vendes til et lavere makroforbrug end i situationen med den højere rente. I år 2040 ses i Tabel 7, at det samlede private forbrug i faste priser er 70,3 procent højere end i år 2000. I Tabel 1 findes den tilsvarende vækst til at være 68,9. Der er således et lidt højere forbrug i situationen med den lavere rente.

Vedrørende beskæftigelsen ses, at den lavere rente fører til en ret kraftig beskæftigelsesfremgang i bygge- og anlægssektoren især på det kortere sigt, fordi virksomhederne og husholdninger efterspørger et højere antal bygninger. Effekten på de øvrige sektors beskæftigelse målt i procent er dog ret begrænset, fordi bygge- og anlægssektoren er forholdsvis lille.

Den offentlige sektors økonomi påvirkes positivt af den øgede produktion og det øgede forbrug, der begge trækker øgede skatter og afgifter med sig. I modsat retning trækker, at afkastbeskatningen af pensions-

selskaber giver et lavere provenu, og især at den lavere rente fører til lavere pensionsudbetalinger fra de opsparingsbaserede (arbejdsmarkeds)pensionsordninger.

Det ses af Tabel 8, at den nødvendige offentlige besparelse - der opnås ved reduktion i det kollektive offentlige forbrug - også i dette tilfælde er på 1,6 procent af BNP ligesom i hovedforløbet. Da BNP er lidt højere i dette forløb er besparelsen målt i kroner lidt større end i hovedforløbet.

Tabel 8. Offentlige udgifter og indtægter med 1 procentpoint lavere rente

	2000	2000	2005	2020	2040	2060	2100
	<i>Niveau mia. kr.</i>			<i>Pct. af BNP</i>			
Udgifter	566.7	43.7	43.8	47.1	52.0	52.1	51.4
Offentlige overførselsindkomster	220.2	17.0	17.2	20.4	22.1	21.8	21.0
Individuelt offentligt forbrug	225.9	17.4	17.4	18.8	21.7	22.2	22.2
Kollektivt offentligt forbrug	99.9	7.7	7.5	5.9	5.9	5.9	5.9
Andre udgifter	20.7	1.6	1.7	2.0	2.2	2.2	2.3
Indtægter	622.1	48.0	49.1	48.5	49.9	50.0	49.9
Primært budget overskud	55.4	4.3	5.3	1.3	-2.1	-2.1	-1.5
Renteudgifter netto	22.7	1.8	0.9	-2.6	-3.8	-3.9	-3.3
Nettogæld	160.5	12.4	-11.5	-62.3	-71.3	-74.2	-63.9
BNP i 1999-priser	1 296.2	1 296.2	1 458.6	1 723.7	2 190.9	2 891.1	5 380.3

Det gælder således, at de positive effekter på de offentlige indtægter som følger af den større aktivitet fuldt ud opvejes af de lavere indtægter, der følger af den lavere forrentning af pensionsopsparingen.

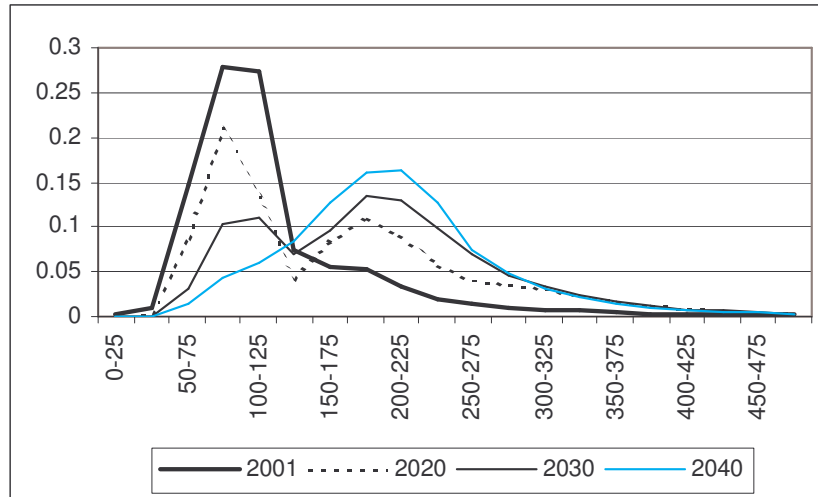
6.2 Indkomstfordelingen blandt pensionister

De lavere pensionsudbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner og andre opsparingsordninger påvirker ikke kun skattebetalinger, de påvirker naturligvis især indkomsten blandt pensionister. Figur 22 viser udviklingen i fordelingen af den personlige indkomst for pensionister i situationen, hvor renten er 1 procentpoint lavere. Figuren kan sammenlignes med den tilsvarende figur i hovedforløbet, Figur 20.

Det ses umiddelbart, at der for det første er tendens til en højere koncentration af indkomsten på nogle færre indkomst intervaller blandt de pensionister, der har indkomst fra opsparingsbaserede ordninger. Det ses endvidere, at det andet toppunkt i den to-puklede fordeling i både år 2020 og i år 2030 ligger i intervallet fra 175 til 200 tusinde kr. I hovedforløbet lå det andet toppunkt i år 2020 i intervallet 200 til 225 tusinde, mens det i år 2030 lå i intervallet 225 til 250 tusinde. For 2040 ses af Figur 22 at toppunktet ligger i intervallet fra 200 til 225 i situationen med den lavere rente. I hovedforløbet lå toppunktet i intervallet fra 225 til 250 tusinde kr.

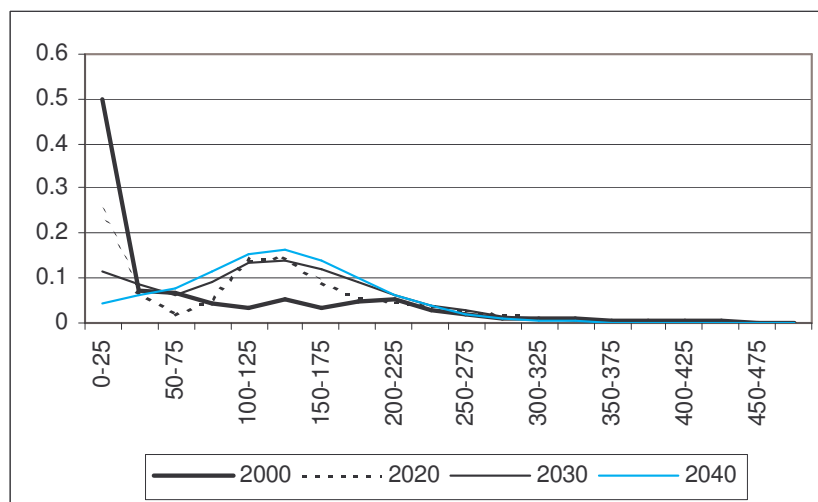
Konklusionen er derfor, at den lavere rente sammenpresser indkomstfordelingen blandt pensionister ved at reducere udbetalingerne fra arbejdsmarkedspensionerne og øvrige opsparingsbaserede pensionsordninger.

Figur 22. Fordelinger af personlig indkomst for pensionister ved 1 procentpoint lavere rente (vækst- og inflationskorrigeret)



I Figur 23 er det tilsvarende billede illustreret ved udelukkende at se på den del af indkomsten, der ikke er folkepension. Ved sammenligning med den tilsvarende figur for hovedforløbet, Figur 21 bemærkes især, at tendensen til at toppunktet for fordelingen af indkomsten ikke har tendens til at flytte til et højere indkomstinterval jo højere årstal der betragtes. Tværtimod forbliver toppunktet i perioden fra 2020 til 2040 i intervallet fra 125 til 150 tusinde. I Figur 21, der viser den tilsvarende situation med 1 procent højere rente, rykker toppunktet mod højere indkomstintervaller, efterhånden som tiden går.

Figur 23. Fordelinger af personlig indkomst, der ikke er folkepension (vækst og inflationskorrigeret)



Denne forskel betyder, at med den lavere rente er der en tendens til, at udbetalingerne fra opsparingsbaserede pensionsordninger ikke vil vokse hurtigere end produktiviteten, og den gennemsnitlige reale pension (for den samlede pensionistbestand) fra disse ordninger kun vil vokse lidt hurtigere end den generelle produktivitetsvækst i økonomien.

Litteraturliste

- Andersen, M. & L. H. Pedersen (2002): "Fiscal Sustainability, Aggregate Savings, and Occupational Pensions", Working Paper DREAM
- Arendt, J. N., E. B. Hansen & T. K. Thrane (2002): "Kan forbedringer i ældres levevilkår lette forsørgerbyrden", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 2002, bd. 140, nr. 3
- Cai, D. S., T. Markeprand & L. H. Pedersen (2001): "Demografiske forsørgerbrøker i perioden 1900 - 2100". Papir udarbejdet til Teknologirådet af DREAM. Kan downloades fra www.tekno.dk/pdf/projekter/p01_DAS-DK-stat.pdf
- Dansk Arbejdsgiverforening (2002): "Arbejdsmarkedsrapport 2002", redigeret af E. Simonsen
- Finansministeriet (2002): "Finansredegørelse 2002", Schultz Information
- Jägers, T & B. Raffelhüschen (1999): "Generational Accounting in Europe: an overview" i EU Commission: *European Economy, Generational Accounting in Europe*.
- LO's Pensionsreformudvalg (1985): "Forslag til en samlet pensionsreform", Landsorganisationen i Danmark
- Pedersen, L. H. & M. Rasmussen (2001): "Langsigtssegenskaber i ADAM og DREAM - en sammenlignende analyse", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* vol. 139 (2001) 147-165
- Pedersen, L. H., P. Stephensen & P. Trier (1998): "A CGE Analysis of the Danish Ageing Problem" Working Paper, Statistics Denmark, kan downloades fra www.dreammodel.dk
- Pedersen, L. H. & P. Trier (2000): "Har vi råd til velfærdsstaten?", Economic Modelling Working paper series no. 2000:4, Statistics Denmark, kan downloades fra www.dreammodel.dk
- Regeringen (2000): *Et bæredygtigt pensionssystem*, i serien "Danmark som foregangsland", Schultz Information.
- Stephensen, P. & L. H. Pedersen (2002): "DREAMs disaggregerede befolkningsfremskrivning til 2100", Dokumentation DREAM. Kan downloades fra www.dreammodel.dk