

DREAM

Langsigtet økonomisk fremskrivning 2007

December 2007

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Indledning	4
1.1 Hovedelementerne i analysen	5
Kapitel 2 Den demografiske udvikling	7
2.1 Indledning	7
2.2 Antal fødsler.....	7
2.3 Middellevetid og restlevetid for 60-årige	9
2.4 Vandringer	11
2.5 Den fremtidige udvikling i befolknings sammensætningen	15
2.5.1 Fordelingen efter oprindelsesland	16
2.5.2 Aldersfordelingen	16
2.6 Sammenligning med fremskrivning fra 2006.....	20
Kapitel 3 Arbejdsstyrke, overførselsindkomstmodtagere og velfærdsreform	22
3.1 Indledning	22
3.2 Basis-antagelser om Arbejdsstyrken.....	22
3.3 Basis-antagelser om overførselsindkomstmodtagere uden for arbejdsstyrken.....	25
3.4 Velfærdsreformen	25
3.5 Tilbagetrækningsbeslutningen	26
3.5.1 Frivillig tilbagetrækning for egne midler.....	28
3.5.2 Ufrivillig førtidig tilbagetrækning	29
3.5.3 Andelen af livet på arbejdsmarkedet og som tilbagetrukket	31
3.5.4 Andre effekter af senere tilbagetrækning	34
3.5.5 Arbejdsmarkedsreformens virkning på ledighed og beskæftigelse	35
3.5.6 Arbejdsmarkedsreformens virkning på udvikling i arbejdstiden.....	36
3.6 Reformens virkning på arbejdsstyrke og antal overførselsindkomstmodtagere	37
Kapitel 4 Fastlæggelse af økonomisk politik og øvrige antagelser i fremskrivningen	43
4.1 Indledning	43
4.2 Finanspolitisk holdbarhed	43

4.3	Antagelser om eksisterende velfærdsordninger og skattesystem.....	45
4.4	Antagelser om det individuelle offentlige forbrug	46
4.5	Metoden bag den økonomiske fremskrivning	49
	Kapitel 5 Resultater af fremskrivningen	52
5.1	Indledning	52
5.2	Makroøkonomisk udvikling.....	52
5.3	Den private sektors formueudvikling	54
5.4	Offentlige udgifter og indtægter	55
	Referencer	60

Kapitel 1 Indledning

I denne rapport fremlægges DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning for 2007. Fremskrivningen er baseret på en befolkningsfremskrivning, et RAS-baseret befolkningsregnskab og den økonomiske model DREAM.

DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning indebærer, at den fremtidige vækst i middellevetiden forventes at komme op i nærheden af den vækst, som opleves i de øvrige vesteuropæiske lande, og som også har været gældende i Danmark siden 1995. Befolkningsfremskrivningen indebærer, at middellevetiden vokser med henholdsvis 5,9 år for mænd og 4,6 år for kvinder i perioden 2008-2040.

Aldringen af den danske befolkning udgør en væsentlig udfordring for det danske velfærdssystem. Velfærdsreformen, der blev indgået forlig om i juni 2006, er en bestræbelse på at løse denne udfordring.

På grundlag af DREAM's langsigtede fremskrivning vurderes det at velfærdsreformen skaber et godt fundament for videreudvikling af velfærdssamfundet og betyder, at Danmark er bedre rustet til at imødekomme udfordringen fra en stadigt voksende levetid og en stadigt voksende andel af ældre i befolkningen end de fleste andre lande.

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

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

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

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

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

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

barhedsproblem (på 0,9 pct. af BNP) kan henføres til væksten i sundhedsudgifterne.

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

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

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

1.1 Hovedelementerne i analysen

Grundlaget for den langsigtede økonomiske fremskrivning er befolkningsudviklingen. Denne er baseret på forventninger om en svagt stigende fertilitet hos danske kvinder således, at den samlede fertilitet nærmer sig 1,9. Der forventes en uændret indvandring og udvandring, og dette betyder, at indvandre og efterkommeres andel af befolkningen på langt sigt bliver ca. dobbelt så stor som i dag. Middellevetiden forventes at vokse med ca. 0,2 år pr. år med en aftagende tendens. Det betyder, at antallet af ældre i forhold til antallet af erhvervsaktive forventes at være fordoblet i år 2040. Stigningen i den samlede forsørgerkvote forventes at være på 50 pct. i den samme periode. Antagelserne betyder, at befolkningen er voksende igennem det næste århundrede, men at vækstraten er beskeden.

Med en antagelse om en årlig produktivitetsstigning på 2 pct. fører befolknings- og arbejdsstyrkeudviklingen til, at realværdien af BNP vokser med 97 pct. frem til 2040, mens privatforbruget vokser med 107 pct. og det offentlige forbrug med 126 pct. At både væksten i det private og det offentlige forbrug overstiger væksten i BNP skyldes ikke mindst befolkningsudviklingen med det meget store ekstra antal pensionister.

Den stigende aldring af befolkningen betyder, at de offentlige udgifter i pct. af BNP vokser med 6 pct. point frem mod 2040 samtidig med, at indtægternes andel af BNP ikke vokser. Det er således en gradvis bevægelse mod stadigt faldende overskud, som vender til underskud omkring 2015, hvorefter underskuddet forsætter med at vokse frem til 2040.

Med denne udvikling er det finanspolitiske holdbarhedsproblem på 0,9 pct. af BNP.

Velfærdsforliget indebærer en tilbagetrækningsreform og en række arbejdsmarkedspolitiske tiltag.

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

Velfærdsreformen indebærer stort set uændret arbejdsstyrke frem til 2040. Arbejdsstyrken stiger med 40.000 personer svarende til ca. 1,5 procent..

Antallet af folkepensionister stabiliseres ligeledes fra ca. 2020 på et niveau på god 1,1 mio. personer. Det indebærer en stigning i antallet af folkepensionister i 2040 på ca. 300.000 personer i forhold til 2005.

Antallet af efterlønsmodtagere svinger betydeligt frem til 2040 som følge af den gradvise regulering af aldersgrænserne, som er lavet, så den enkelte efterlønsmodtager er sikret, at maksimumperioden for efterløn er 5 år for alle. Denne mekanisme betyder imidlertid, at antallet af årgange, der samtidig modtager efterløn, svinger fra år til år i perioden fra 2020-2040. Antallet af efterlønsmodtagere vurderes at falde med ca. 40.000 personer i perioden 2005-2040.

De højere tilbagetrækningsaldrer betyder, at den enkelte kan være førtidspensionist i flere år, og at der vil blive tilkendt førtidspension til personer, som under de hidtidige regler ville have modtaget efterløn eller folkepension. Derfor betyder reformen, at antallet af førtidspensionister forventes at stige. Med de antagelser, der er anvendt i analysen, stiger antallet af førtidspensionister med ca.70.000 personer i perioden 2005-2040.

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

Velfærdsforliget løser imidlertid den del af holdbarhedsproblemet, som vedrører den stigende levetid og det stigende antal ældre. Den del af holdbarhedsproblemet, som ikke løses, vedrører som nævnt i høj grad udviklingen i sundhedsudgifterne og fører i den centrale fremskrivning til et behov for en permanent forbedring af den primære offentlige saldo på 0,9 pct. af BNP.

Kapitel 2 Den demografiske udvikling

2.1 Indledning

Udgangspunktet for analysen af den langsigtede økonomiske udvikling er DREAMs fremskrivning af befolkningen fordelt på alder og oprindelse, jf. Eggert, Hansen & Stephensen (2007). Befolkningsfremskrivningen tager udgangspunkt i den nuværende aldersfordeling og den nuværende sammensætning af befolkningen på 5 forskellige befolkningsgrupper efter oprindelse. For hver befolkningsgruppe skønnes over udviklingen i antallet af fødsler fordelt på køn, antallet og aldersfordelingen af døde fordelt på køn samt antallet og køns- og aldersfordelingen af ind- og udvandrere. Fremskrivningen indeholder endvidere en fremskrivning af fordelingen af indvandrere efter længden af den periode, de har opholdt sig i Danmark.

I det følgende laves en kort beskrivelse af de anvendte antagelser om fremtidige fødsler, udviklingen i dødeligheden og antallet af ud- og indvandrere på basis af en kort beskrivelse af den historiske udvikling.

2.2 Antal fødsler

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

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

I starten af det 20. århundrede lå den samlede fertilitet på omkring 4 børn pr. kvinde. Frem mod 1930'erne faldt tallet til omkring 2 børn pr. kvinde. I første halvdel af 1940'erne steg den samlede fertilitet kortvarigt igen til omkring 3 børn. Denne stigning gav anledning til de meget store fødselsårgange, som i dag nærmer sig pensionsalderen. Årgang 1946 er med et samlet antal fødte på 96.111 børn den største årgang nogensinde. Fra slutningen af 1940'erne og frem til midten af 1960'erne lå den samlede fertilitet på 2,5 barn pr. kvinde. Herefter faldt fertiliteten frem til starten af 1980'erne, hvor et foreløbigt lavpunkt på 1,4 barn pr. kvinde blev nået. Årgang 1983 er den mindste årgang i mere end 100 år med en størrelse på 50.822 børn. Igennem de næste ti år frem til 1995 steg den samlede fertilitet igen til omkring 1,8 barn pr. kvinde.

Denne historiske udvikling i fertiliteten er afgørende for befolkningssammensætningens udvikling. De store årgange fra 1940'erne nærmer sig pensionsalderen, samtidig med at de små årgange fra 1980'erne kommer ind på arbejdsmarkedet. I de næste 35 år vil den fødselsårgang, der går på pension,

være større end den fødselsårgang, der kommer ind på arbejdsmarkedet. Den historiske udvikling i den samlede fertilitet er derfor i høj grad medvirkende til den meget betydelige ændring i forholdet mellem antallet af personer i den erhvervsaktive alder og antallet af pensionister.

Det årlige antal fødsler afhænger dels af den aldersbetingede fertilitet og dels af antallet af kvinder i de fødedygtige årgange. Da sidstnævnte varierer som følge af de historiske udsving vil også det fremtidige antal fødsler variere, selvom fertiliteten kun antages at stige lidt. Antallet af fødsler forventes i fremskrivningen at svinge omkring det nuværende niveau, således at de fremtidige fødselsårgange forventes at være i størrelsesordenen 60.000-67.000 børn pr. år, jf. Figur 1.

Figur 1. Antal fødsler 1901 – 2101



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning

Fremskrivningen indebærer således langt mindre variation i årgangenes størrelse end den historiske udvikling i det 20. århundrede. Udviklingen i antallet af fødsler dækker over en svag stigning i den samlede fertilitet fra 1,82 i 2006 til 1,88 på langt sigt.

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

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

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

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

2.3 Middellevetid og restlevetid for 60-årige

Middellevetiden for den danske befolkning er steget betragteligt gennem det 20. århundrede. Mænds middellevetid steg 24,1 år og kvinders 25,1 år. Middellevetiden er i 2006 75,9 år for mænd og 80,5 år for kvinder. Stigningen i middellevetiden for mænd svarer til en gennemsnitlig vækst på 0,24 år (2,9 måneder) pr. år, mens middellevetiden for kvinder i gennemsnit er vokset med 0,25 år (3,0 måneder) pr. år.

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

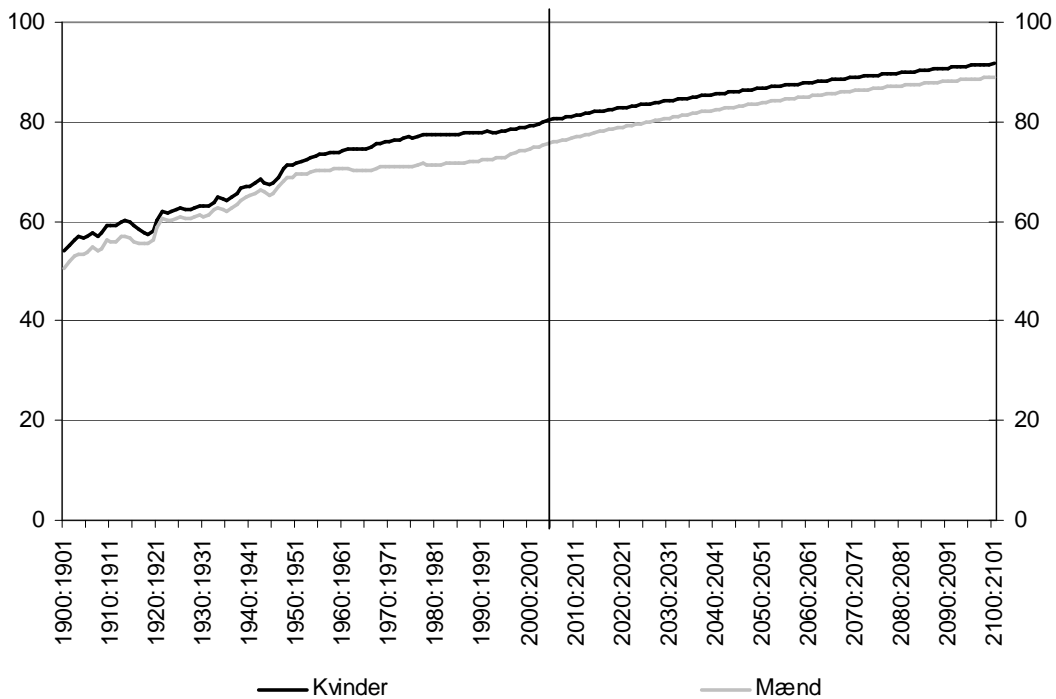
Frem til omkring 1960 var Danmark blandt de lande i verden, hvor middellevetiden var højest. Herefter har væksten i middellevetiden været markant lavere end i det øvrige Vesteuropa. Væksten i middellevetiden fra 1960 til 2000 har været på 4,1 år for mænd og 4,9 år for kvinder. Det svarer til 1,2 måneder om året for mænd og 1,5 måneder om året for kvinder.

Fra omkring 1995 er væksten i middellevetiden steget igen. Den gennemsnitlige årlige vækst har i perioden 1995-2006 været ca. tre gange så høj som i den foregående periode fra 1950-1994.

Denne historiske udvikling betyder, at der er en betydelig usikkerhed med hensyn til middellevetidsudviklingen. I DREAMs fremskrivning fra 2007 antages det som i sidste års fremskrivning, at de seneste 10 års udvikling er et forholdsvis permanent fænomen. Det skyldes, at tilsvarende højere stigninger i middellevetiden indtrådte omkring 1980 for en række af de øvrige vestlige lande, herunder de nordiske lande. I disse lande er den høje vækstrate fastholdt frem til i dag, og der er ikke tendens til, at denne skulle være aftagende.

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

Figur 2. Udviklingen i middellevetiden 1901-2101



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning

I fremskrivningen forudsættes en gradvis stigning i levetiden til 87,1 år for mænd og 89,8 år for kvinder i 2080. Frem til 2100 stiger middellevetiden for mænd med 12,9 år og for kvinder med 11,1 år målt i forhold til 2006. Det er således stort set tale om en halvering af den absolutte vækst i forhold til det 20. århundrede. Sammenholdes dette med de refererede resultater fra Oepen & Vaupel (2002), som peger på en konstant absolut vækst, kan det argumenteres, at der er tale om en ganske forsigtig fremskrivning af middellevetiden.

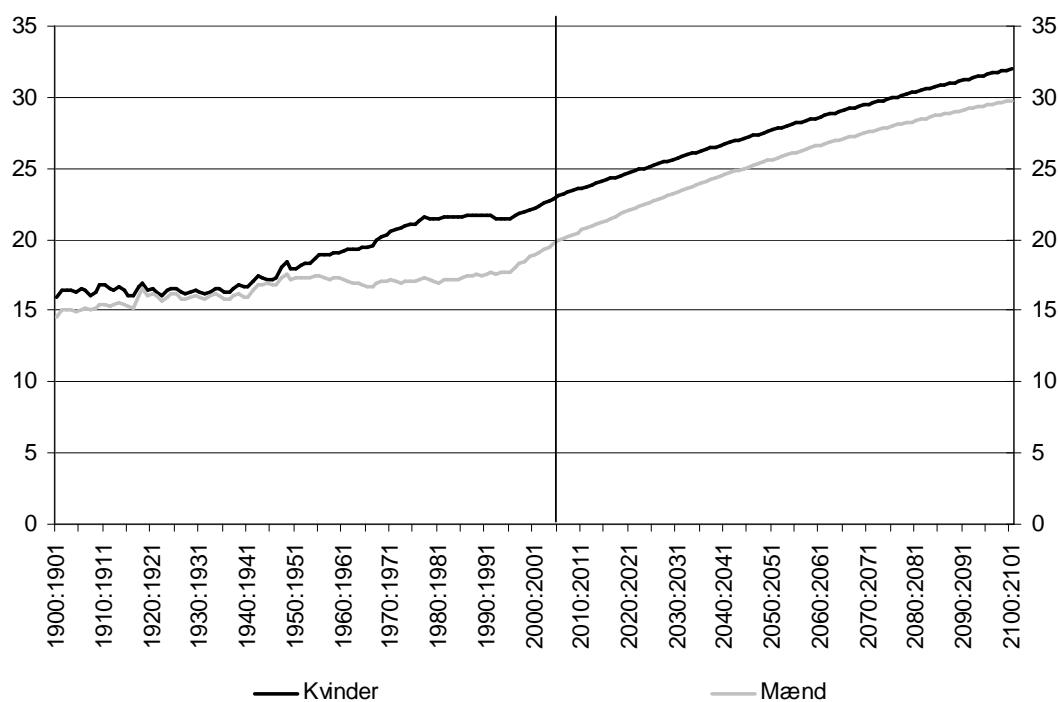
Fremskrivningen indebærer, at middellevetiden for mænd er vokset fra 75,9 år i 2006 til 77,8 år i 2015, mens den i samme periode er vokset fra 80,5 til 81,9 år for kvinder. I 2025 er middellevetiden 79,7 år for mænd og 83,4 år for kvinder. I 2050 er de tilsvarende tal 83,7 år og 86,6 år.

Der er imidlertid en anderledes alderssammensætning i den reduktion i dødelighederne, der fører til væksten i middellevetiden. Det fremgår tydeligt, når man betragter udviklingen i restlevetiden for 60-årige. I det 20. århundrede voksede restlevetiden for 60-årige mænd med 4,7 år, mens væksten var på 6,4 år for kvinder. De seneste 10 år er restlevetiden vokset med 2,2 år for mænd og 1,7 år for kvinder.¹ Der er således en klar tendens til, at stigninger i

¹ Til sammenligning steg restlevetiden for 60-årige mænd også med godt 2 år i perioden 1923-1995, mens de seneste ti års vækst for kvinder genfindes for perioden fra 1967-1995. Der er således en betydelig acceleration i restlevetiden for både mænd og kvinder.

middellevetiden i stadig højere grad skyldes stigninger i restlevetiden for ældre. I fremskrivningen fås, at væksten i restlevetiden for 60-årige frem til 2100 er 9,8 år for mænd og 8,8 år for kvinder. Det er således en højere gennemsnitlig vækst end den observerede over hele det 20. århundrede, men samtidig en lavere gennemsnitlig vækst end den, der er observeret gennem de seneste ti år, jf. Figur 3.

Figur 3. Udviklingen i restlevetiden for 60-årige, 1901-2101



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning

Fremskrivningen indebærer, at restlevetiden for en 60-årig mand i 2015 er 21,2 år, mens den er 24,1 år for kvinder. I 2025 er disse tal vokset til henholdsvis 22,6 og 25,1 år. Endelig er restlevetiden for en 60-årig i 2050 vokset til 25,5 år for mænd og 27,6 år for kvinder.

2.4 Vandringer

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

Boks 1. Definition af befolkningsgrupper efter oprindelse

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

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

Bemærk, at der er tale om rene statistiske definitioner, som sikrer, at ingen person kan placeres i mere end én kategori, og at alle personer kan placeres i en kategori.²

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

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

Indvandrere og efterkommere opdeles i analysen efter oprindelseslande. Dette gøres, fordi forhold som indvandrernes kulturelle og uddannelsesmæssige baggrund har stor betydning for, hvordan de klarer sig i det danske samfund og dermed også for, hvordan de påvirker velfærdssamfundet. Der anvendes en forholdsvis grov opdeling, hvor indvandrernes oprindelseslande opdeles i to grupper, som skal afspejle, om kultur- og uddannelsesforskelle er større eller mindre. Til formålet anvendes FN's definition af mere henholdsvis mindre udviklede lande.³

Som følge af opdelingen består indvandring til Danmark af henholdsvis personer fra mere og mindre udviklede lande og personer som genindvandrer til Danmark. Den samlede bruttoindvandring til Danmark var på 47.095 personer i 2006, mens udvandringen var på 36.511 personer.

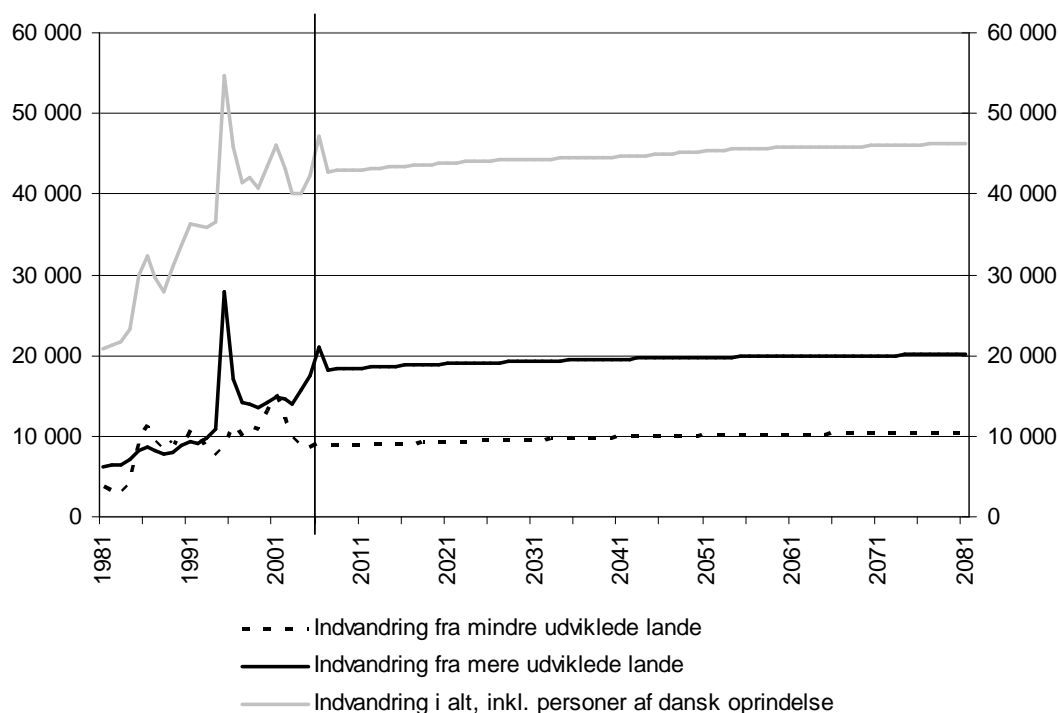
Både antallet af ind- og udvandrere pr. år er vokset siden afslutningen af 2. verdenskrig. I perioden fra 1945 til 1960 var der en tendens til, at den årlige udvandring var større end den årlige indvandring. Antallet af årlige indvandrere og udvandrere svinger i denne periode mellem 20.000 og 30.000,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

² I de tilfælde, hvor der ikke foreligger oplysninger om forældrene, og personen er født i udlandet, defineres personen som indvandrer. Hvis der ikke foreligger oplysninger om forældrene, og personen er dansk statsborger og født i Danmark, defineres personen som af dansk oprindelse, mens personen defineres som efterkommer, hvis personen er udenlandsk statsborger og født i Danmark.

³ Definitionen af landegrupperne findes på: <http://esa.un.org/unpp/definition.html>. En liste over mere og mindre udviklede lande findes i den indledende oversigt til denne rapport.

af 1970'erne er der en positiv nettoindvandring, som afbrydes i en kortere periode fra 1980 til 1983. Fra 1983 og frem har Danmark systematisk været et indvandringsland. Både den årlige ind- og udvandring er steget i perioden fra 1983 til 2000. Indvandringen er vokset fra knap 30.000 personer om året til godt 45.000 personer om året i 2006.⁴ Udvandringen er i samme periode vokset fra godt 20.000 personer årligt til omkring 35.000 personer.

Figur 4. Bruttoindvandring til Danmark 1981-2081



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning

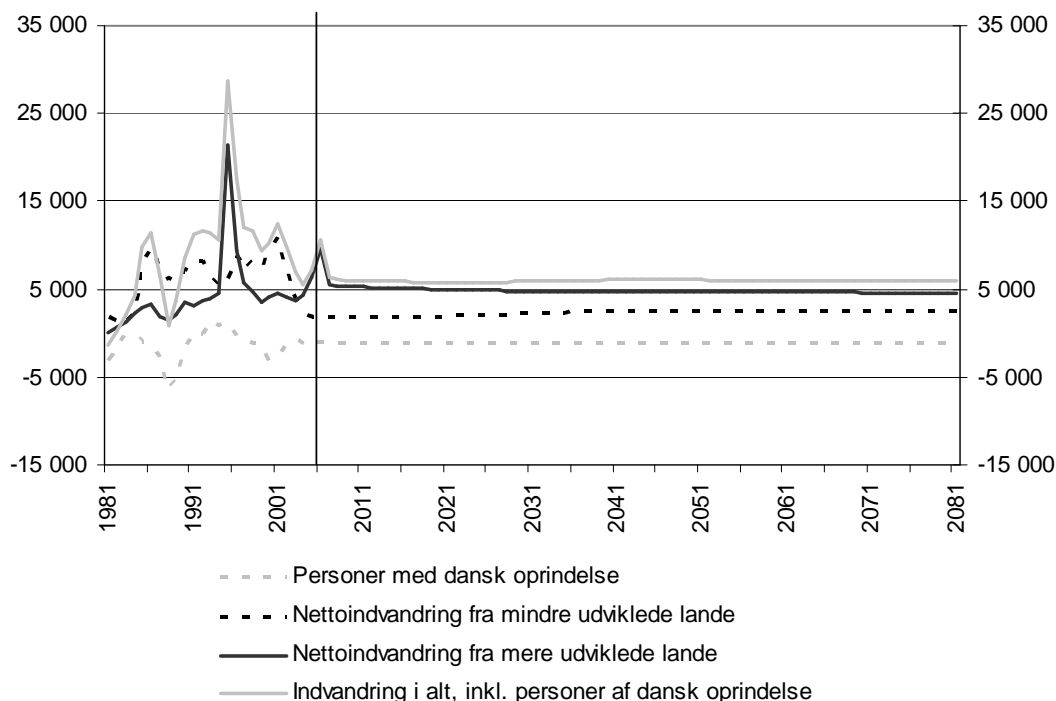
I 2002 indførtes en ændring af indvandringspolitikken. Den umiddelbare virkning af ændringen var en lavere samlet indvandring end i 2001. Efterfølgende har regelændringen betydet, at indvandringen fra mindre udviklede lande er faldet til et niveau på under 10.000 personer om året. I fremskrivningen antages, at dette niveau stort set fastholdes.

Regelændringerne har imidlertid ikke haft varige effekter på indvandringen fra mere udviklede lande, som fortsat er stigende. I fremskrivningen regnes med et fald på kort sigt, hvorefter tendensen med stigende indvandring fortsætter, dog med en mere moderat stigning end der er observeret historisk. Indvandringen fra mere udviklede lande vokser derfor til ca. 20.000 personer om året i fremskrivningsperioden.

⁴ Krigen i eks-Jugoslavien udløste en ekstraordinær stigning i indvandringen i 1995, hvor antallet af indvandrere var 63.000.

Endelig antages genindvandringen til Danmark at være svagt stigende, således at bruttoindvandringen i alt vokser fra de nuværende 42.000 (seneste tre års gennemsnit) til ca. 46.500 i 2080, jf. Figur 4.

Figur 5. Nettoindvandringen til Danmark 1981-2081



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning

Det antages, at der er en konstant aldersbetinget udvandringssandsynlighed for hver befolkningsgruppe opgjort efter oprindelse. Denne antagelse og de antagne indvandringsprofiler betyder, at nettoindvandringen er stort set konstant i fremskrivningsperioden. Nettoindvandring fra mindre udviklede lande er ca. 3.500 personer om året i hele fremskrivningsperioden, mens nettoindvandringen fra mere udviklede lande er ca. 5.000 personer om året i fremskrivningsperioden. Da der samtidig er nettoudvandring af personer af dansk oprindelse bliver den samlede nettoindvandring på ca. 6.000 personer årligt i hele fremskrivningsperioden, jf. Figur 5.

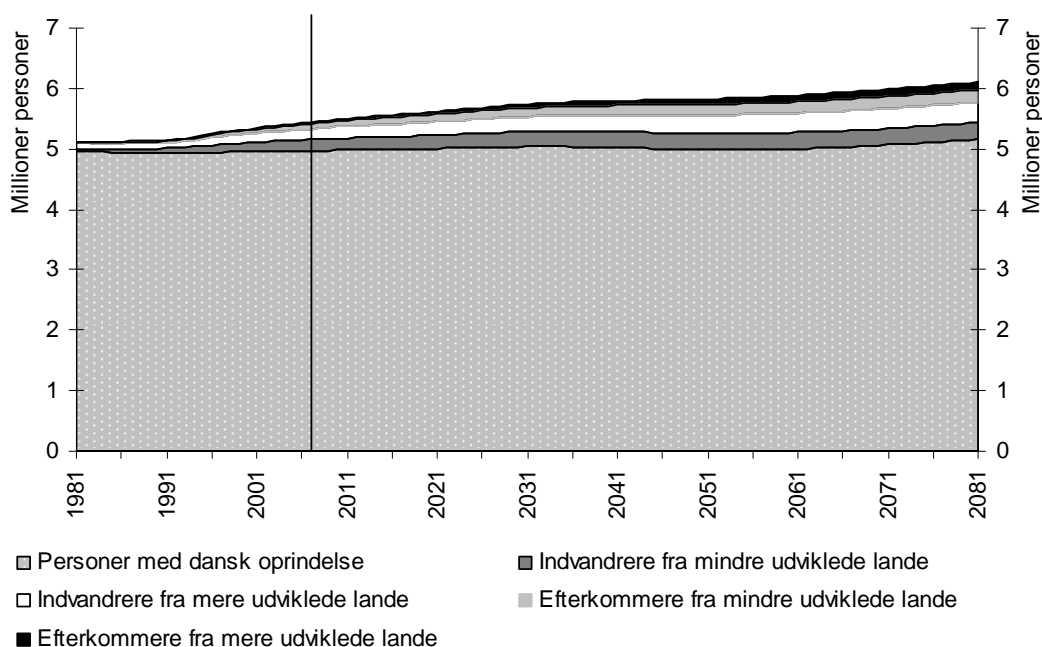
Det er vanskeligt at skønne over udviklingen i den fremtidige ud- og indvandring, fordi den ikke kun afhænger af de danske regler for indvandring, men også af udenlandske indvandringsregler og af forekomsten af krigs- og katastrofesituationer. Som udgangspunkt er det valgt at fastholde det nuværende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

2.5 Den fremtidige udvikling i befolknings sammensætningen

Danmarks befolkning er vokset fra 2,4 mio. personer i 1901 til 5,4 mio. ved indgangen til 2007. Der har været positiv befolkningsvækst i alle årene bortset fra en kortere periode i begyndelsen af 1980'erne.

DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning giver som resultat, at tendensen til befolkningsvækst fortsætter – om end med formindsket styrke – gennem det 21. århundrede. Ved udgangen af århundredet forventes befolkningen at blive på 6,3 mio. mennesker. Der forventes en vækst i befolkningen frem til 2040, hvor folketallet er nået op på 5,8 mio. mennesker. I perioden fra 2040 til 2060 er der kun svag vækst i befolkningens størrelse, mens befolkningsvæksten efter 2060 igen tager til, jf. Figur 6.

Figur 6. Udviklingen i den samlede befolkning fordelt efter oprindelse, 1981-2081



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning

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

mellem personer uden for den erhvervsaktive alder og personer i den erhvervsaktive alder.

2.5.1 Fordelingen efter oprindelsesland

Herboende indvandrere og efterkommere udgjorde 1. januar 2007 i alt 8,8 pct. af den samlede befolkning. Denne andel vokser gradvist frem til 2075, hvor andelen stabiliseres omkring 15,5 pct., hvis den nuværende nettoindvandring fastholdes i fremtiden. Væksten i indvandrere og efterkommeres andel af befolkningen er aftagende over tid således, at andelen i 2020 er vokset til 10,8 pct. og i 2040 til 13,3 pct.

Betragtes alene indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande udgjorde disse befolkningsgrupper 5,1 pct. af befolkningen i 2007. Disse befolkningsgruppers andel af den samlede befolkning er voksende frem til omkring 2070, hvor de til sammen udgør omkring 7,8 pct. af befolkningen. Herefter er andelen svagt aftagende.

2.5.2 Aldersfordelingen

Gennem de sidste hundrede år er der hele tiden blevet flere personer i den erhvervsaktive alder, som vi her definerer som personer mellem 15 og 64 år.⁵ Ved indgangen til 1900-tallet var der således knap 1½ mio. personer i den erhvervsaktive alder, mens der i 2000 var godt 3½ mio. personer. Dermed er der i dag over dobbelt så mange forsørgere som for hundrede år siden.

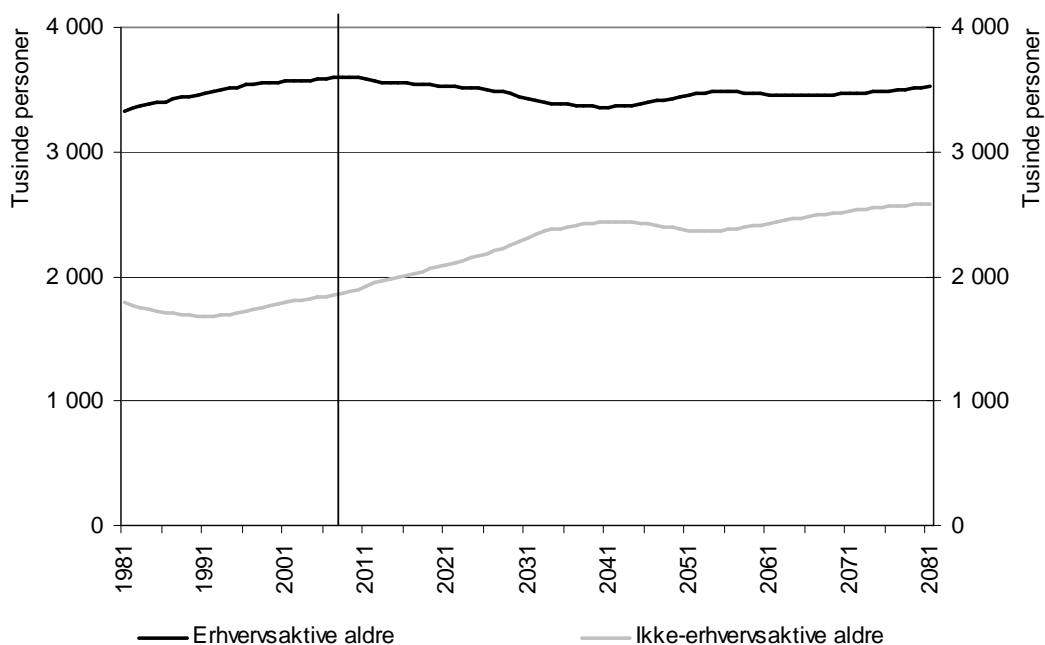
Der forventes en mindre gunstig udvikling i antallet af forsørgere i de kommende årtier, idet antallet af personer i den erhvervsaktive alder forventes at falde fra 2009. Fra et højdepunkt omkring 3,6 mio. personer i den erhvervsaktive alder i dette år, forventes antallet at falde støt til ca. 3,3 mio.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

I perioden efter 2040 er antallet af personer i den erhvervsaktive alder stigende og når i 2080 op på mere end 3,5 mio. personer. Denne stigning er dog kun netop stor nok til at fastholde de 15-64-åriges andel af befolkningen på 58 pct. Til sammenligning udgør de 15-64-årige 66 pct. af befolkningen primo 2007.

⁵ Anvendelsen af en fast aldersgrænse for den erhvervsaktive alder er næppe rimelig over så lang en periode, hvor middellevetiden (jf. nedenfor) er vokset betydeligt. Tallene skal derfor kun tages som en indikator for udviklingen.

Samtidig er der i løbet af det seneste århundrede sket en stigning i antallet af børn og ældre, dvs. antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder. Omkring 1900 var der således omkring 1 mio. børn og ældre, hvilket er steget til ca. 1,85 mio. i 2007. Der er altså blevet flere personer i de aldersgrupper, som typisk skal forsørges. Denne udvikling ventes at fortsætte i de kommende år, så der er godt 2,4 mio. børn og ældre i 2040. Herefter forventes et midlertidigt fald i antallet af personer i disse aldersgrupper, men allerede omkring 2055-60 stiger antallet af personer igen. I år 2080 er antallet af børn og ældre vokset til knap 2,6 mio. personer, jf. Figur 7.

Figur 7. Antal personer henholdsvis i og uden for den erhvervsaktive alder, 1981-2081

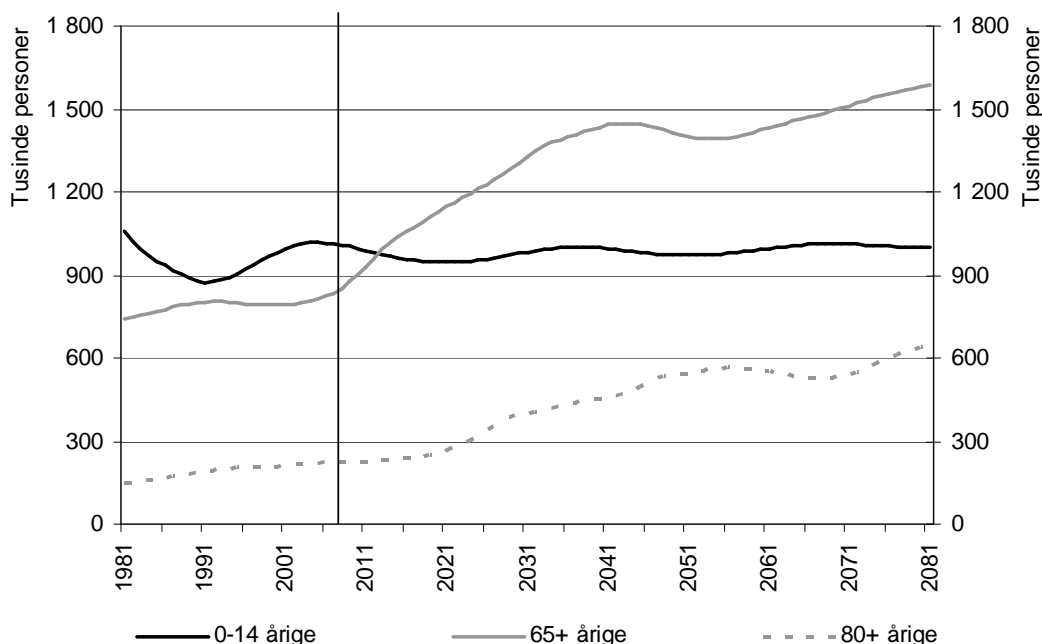


Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning

Hovedårsagen til, at antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder er steget, er, at der er blevet langt flere ældre, mens antallet af børn – med undtagelse af en kortere periode fra 1940 – ikke er steget. Således er antallet af personer over 64 år steget fra knap 200.000 i 1900 til godt 830.000 i dag. Denne udvikling ventes at fortsætte i de kommende år, således at antallet af ældre topper i 2042 med 1,446 mio. personer. Det vil sige, at der om knap 40 år skønnes at være ca. 600.000 flere ældre end i dag. I perioden fra 2045 til 2055 falder antallet af ældre lidt, hvorefter det igen er stigende. I år 2080 er antallet af ældre på over 64 år vokset til 1,582 mio. personer.

Udviklingen betyder, at mens personer over 64 år i 2007 udgør 15,3 pct. af befolkningen, vil andelen vokse til 24,9 pct. i 2042, hvor den topper midlertidigt. I 2080 udgør personer over 64 år 26,0 pct. af befolkningen.

Figur 8. Antal personer under 15 år og over henholdsvis 65 år og 80 år, 1981-2081



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning

Antallet af børn op til 15 år ventes at være nogenlunde uændret i fremskrivningsperioden. Frem mod 2020 falder antallet fra omkring 1,0 mio. i dag til cirka 945.000, men herefter vil der være en gradvis stigning tilbage mod ca. 1,0 mio. personer i 2040. Resten af fremskrivningen svinger antallet af børn op til 15 år omkring én million personer.

Der forventes en relativt større stigning i antallet af ældste ældre end i ældregruppen som helhed. Således skønnes antallet af personer på 80 år og derover at blive fordoblet fra omkring 224.000 i 2007 til godt 450.000 personer i løbet af de kommende 35 år. Væksten i antallet af personer på 80 år og derover fortsætter med at vokse og udgør i 2080 knap 638.000 personer, jf. Figur 8. Denne stigning er relevant, fordi de offentlige serviceudgifter pr. person er større for denne gruppe end for andre aldersgrupper.

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

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

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

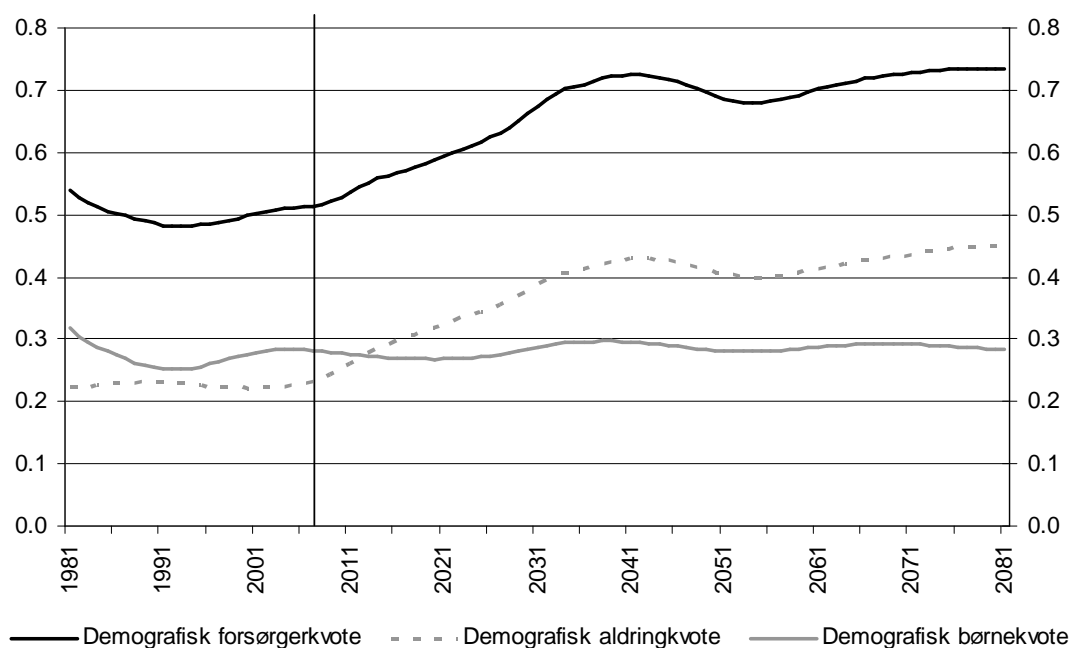
Sammensætningen af personerne uden for den erhvervsaktive alder er dog markant anderledes end ved det 20. århundredes begyndelse. Dette ses ved at opdele den demografiske forsørgerkvote i henholdsvis en demografisk børnekvote og en demografisk ældrekvote.

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

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

I løbet af det 20. århundrede har antallet af børn ligget nogenlunde konstant, mens der er blevet flere i den erhvervsaktive alder. Således var der i 1900 omkring 0,57 barn pr. forsørger, hvilket i dag er faldet til godt og vel det halve. I fremskrivningen fastholdes dette niveau, således at børnekvoten stabiliseres på omkring 0,28 pr. person i den erhvervsaktive alder, jf. Figur 9.

Figur 9. Demografiske forsørgerkvoter, 1981-2081



Kilde: Danmarks Statistik og DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning

Omvendt er antallet af ældre gennem det 20. århundrede vokset betydeligt mere end antallet af personer i den erhvervsaktive alder. I begyndelsen af århundredet var der 0,1 ældre pr. person i alderen fra 15 – 64 år. Primo 2007 er der mere end dobbelt så mange ældre pr. erhvervsaktiv, nemlig 0,23. Frem til 2042 forventes den demografiske ældrekvote stort set at blive fordoblet i forhold til 2007, idet den forventes at nå et niveau på 0,43. Efter et midlertidigt fald i ældrekvoten stiger denne igen i århundredets sidste halvdel og nærmer sig 0,5 ved udgangen af århundredet.

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

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

2.6 Sammenligning med fremskrivning fra 2006

Bortset fra visse mindre ændringer er DREAMs 2007-befolkningsfremskrivning blot en opdatering af fremskrivningen fra 2006.

I 2080 er den samlede befolkning ca. 140.000 personer større end i sidste års fremskrivning. Dette skyldes, at tilføjelsen af et nyt dataår har medført højere vækst i fertiliteten på kort sigt, mens fertiliteten på lang sigt stort set er identisk med 2006-fremskrivningen. Det samlede antal fødte stiger derfor på kort sigt for derefter at følge udviklingen fra sidste års fremskrivning således, at der i 2008 er omkring 2.000 flere nyfødte, hvorefter denne forskel svinger mellem 1.000 og 2.000 flere fødsler resten af fremskrivningen.

Antallet af døde ændrer sig stort set ikke, dog observeres en lille stigning i slutningen af fremskrivningen, hvilket skyldes, at der som følge af højere fertilitet i starten af fremskrivningen begynder at komme flere individer i aldre med høj dødelighed. Relativt til sidste års fremskrivning er ændringerne i middellevetiden meget beskedne. Frem til år 2100 nedjusteres middellevetiden en smule for mænd mens der sker en mindre opjustering for kvinder.

Bruttoindvandringen stiger på lang sigt til med ca. 300 ekstra indvandrere årligt, hvilket dog modsvares af højere udvandring, således at den samlede nettoindvandring stort set er uforandret. Fordelingen mellem indvandrere fra mere og mindre udviklede lande er dog ændret således, at indvandrere fra mere udviklede lande udgør en lidt større andel af den samlede befolkning i dette års fremskrivning.

Samtidig falder andelen af efterkommere fra både mere og mindre udviklede lande falder en smule, hvilket skyldes at der det seneste år er observeret en

stigende sandsynlighed for at mødre med indvandrerbaggrund får børn med danskere eller efterkommere med dansk statsborgerskab.

Kapitel 3 Arbejdsstyrke, overførselsindkomstmodtagere og velfærdsreform

3.1 Indledning

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

Politiske reformer modelleres ved at korrigere ovenstående *basis-antagelser*. I det følgende beskrives de anvendte basis-antagelser, korrektionerne stammende fra velfærdsreformen og den resulterende udvikling i antallet af personer i arbejdsstyrken og i de enkelte typer af indkomsterstøttede overførselsindkomstordninger.

3.2 Basis-antagelser om Arbejdsstyrken

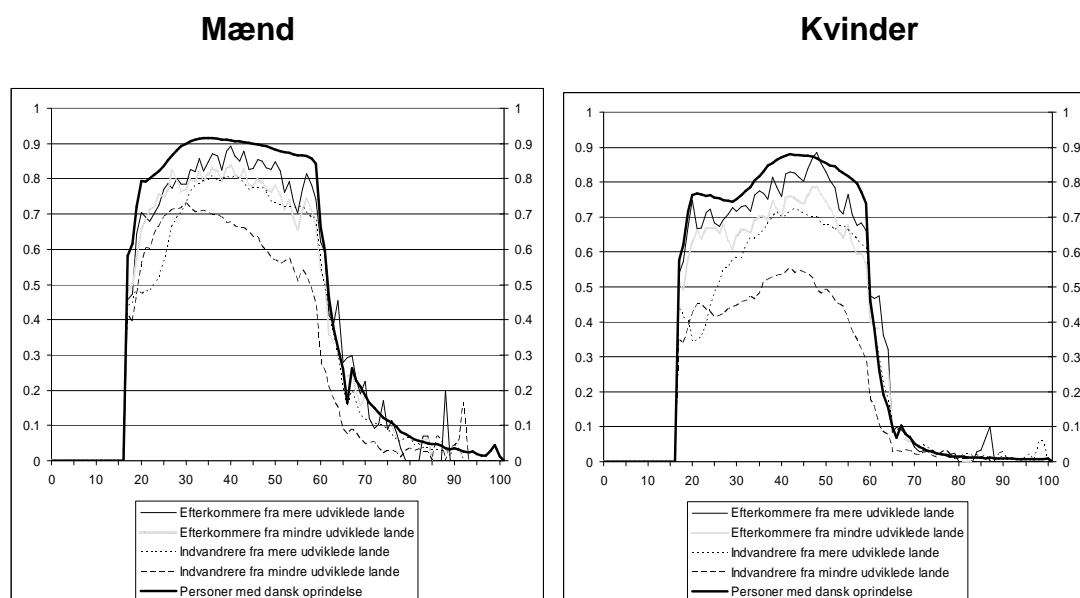
For at kunne beskrive den fremtidige opdeling af befolkningen i henholdsvis personer i og uden for arbejdsstyrken tages der udgangspunkt i fordelingen i år 2005.⁶ I dette år findes erhvervsdeltagelsen for hver aldersgruppe, begge køn og de 5 oprindelseskategorier. Det antages, at disse frekvenser fastholdes i fremtiden. Det betyder, at udviklingen i befolkningens alderssammensætning og sammensætning på de 5 befolkningsgrupper efter oprindelse bliver afgørende for udviklingen i arbejdsstyrken.

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

⁶ Der anvendes medio-tal som fremkommer som det simple gennemsnit af to på hinanden følgende primo-opgørelser fra RAS-statistikken. 2005 er således gennemsnittet af RAS primo 2005 og RAS primo 2006.

en forventning om forholdsvis lave erhvervsfrekvenser. Der søges at tage højde for dette ved at tage udgangspunkt i erhvervsfrekvenserne for indvandrere fra mindre udviklede lande (som ligeledes har et uddannelsesniveau under gennemsnittet) og kombinere med frekvenserne for efterkommere fra mere udviklede lande. Deltagelsesfrekvenser for efterkommere fra mindre udviklede lande ældre end 29 år findes derfor som en konveks kombination mellem de ved ovenstående metode fremkomne frekvenser for indvandrere fra mindre udviklede lande (25 %) og efterkommere fra mere udviklede lande (75 %)⁷. For mænd betyder antagelsen, at erhvervsfrekvensen for 40-årige efterkommere ligger på 0,84, mens den er 0,68 for indvandrere fra mindre udviklede lande og 0,91 for mænd af dansk oprindelse. For kvinder betyder antagelsen, at 40-årige efterkommere fra mindre udviklede lande har en erhvervsfrekvens på 0,70, mod 0,54 for indvandrerkvinder fra mindre udviklede lande og 0,87 for kvinder af dansk oprindelse, jf. Figur 10.

Figur 10. Aldersbetingede erhvervsfrekvenser for forskellige befolkningsgrupper, 2005



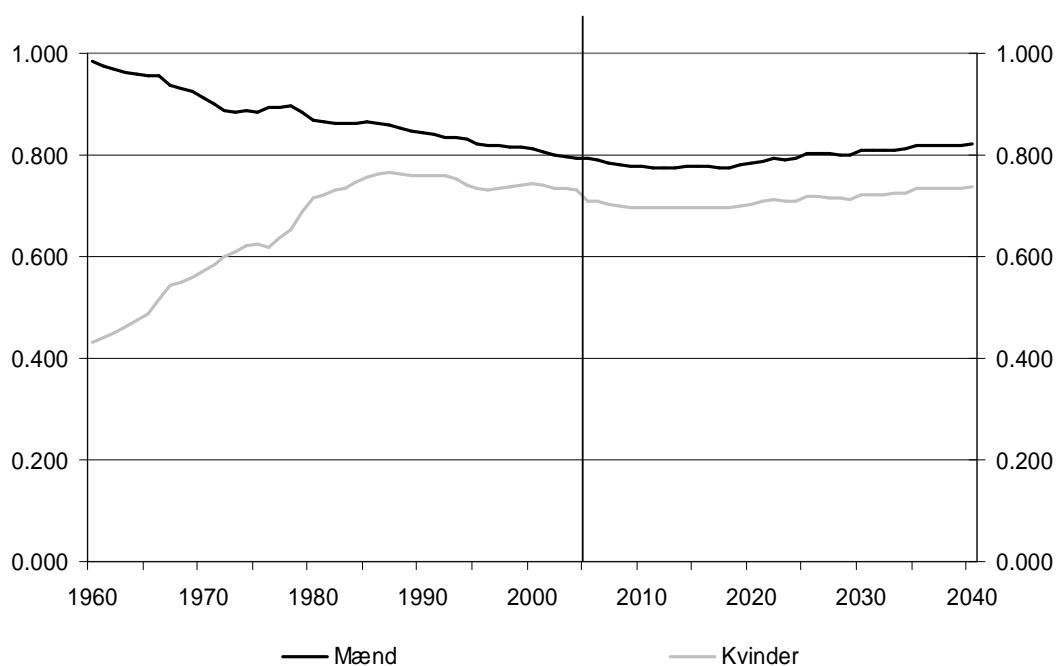
Kilde: DREAMs befolkningsregnskab 2005

Den grundlæggende antagelse om, at erhvervsfrekvensen for både mænd og kvinder er konstant i fremtiden, er naturligvis usikker. Den historiske udvikling i erhvervsfrekvensen i de seneste 40-50 år er i meget betydeligt omfang påvirket af kvindernes stigende erhvervsdeltagelse i perioden fra 1960 til 1990,

⁷ Sidste år blev det antaget at procenterne var 50%-50%. På basis af historisk data er det besluttet i lighed med Finansministeriet at antage procenterne 25%-75%.

hvor kvindernes gennemsnitlige erhvervsfrekvens steg fra 0,45 til 0,75, samtidig med at erhvervsfrekvensen for mænd i den erhvervsaktive alder var faldende. Fra omkring 1990 har erhvervsfrekvenserne for de to køn udviklet sig parallelt, således at forskellen mellem erhvervsfrekvenserne har ligget på omkring 10 pct.point i hele den efterfølgende periode. I denne periode har der for begge køn været en svag tendens til faldende erhvervsfrekvens.

Figur 11. Gennemsnitlig erhvervsfrekvens for mænd og kvinder, 1960-2040



Kilde: Danmarks Statistik og fremskrivning på basis af DREAMs befolkningsregnskab, 2005

Når erhvervsfrekvensen har været forholdsvis konstant i de seneste 15 år, skyldes det en sammensætning af to effekter. For det første har der været en tydelig tendens til, at erhvervsfrekvensen for personer med en given uddannelse har været faldende, og for det andet har der været en lige så markant tendens til, at de unge generationer, der kommer ind på arbejdsmarkedet, har et højere uddannelsesniveau end de generationer, som trækker sig tilbage. Uddannelsesniveauet i arbejdsstyrken har derfor været stigende. Da det samtidig gælder, at erhvervsdeltagelsen er voksende i uddannelsesniveauet, betyder det stigende gennemsnitlige niveau, at der er en tendens til, at den gennemsnitlige erhvervsdeltagelse vokser. I de seneste 15 år har uddannelseseffekten på erhvervsdeltagelsen stort set været tilstrækkelig til at opveje tendensen til fald inden for de enkelte uddannelsesgrupper. Med en forlængelse af den nuværende uddannelsesindsats vil der også i de kommende år være en tendens til en stigning i arbejdsstyrkens gennemsnitlige uddannelsesniveau. I et lidt længere perspektiv bliver det imidlertid vanskeligt at opretholde den nuværende stigningstakt i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, fordi de generationer, der trækker sig tilbage, efterhånden også har en bedre gennemsnitlig uddannelse. Hvis de uddannelsesbetingede erhvervsfrekvenser

også i fremtiden udviser tendens til fald, vil det derfor kunne vise sig, at antagelsen om, at den samlede erhvervsdeltagelse er konstant, er for optimistisk.

3.3 Basis-antagelser om overførselsindkomstmodtagere uden for arbejdsstyrken

Fremskrivningen af antallet af personer, som modtager en given type overførselsindkomst, er baseret på samme princip som fremskrivningen af personer i arbejdsstyrken. Der tages udgangspunkt i år 2005, og det antages, at andelen af befolkningen i en given aldersklasse og med givet køn og oprindelse, der modtager en bestemt type overførselsindkomst, er konstant i de kommende år. Hvis erhvervsdeltagelse er mulig samtidig med modtagelse af overførselsindkomst, antages det endvidere, at den andel af overførselsindkomstmodtagerne (fordelt på køn, alder og oprindelse), der både modtager overførselsindkomst og er beskæftigede, er konstant.

3.4 Velfærdsreformen

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

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

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

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

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

Reguleringen af efterlønsalderen i 2025 baseres på restlevetidsudviklingen for 60-årige frem til 2015, hvor størrelsen af reguleringen også annonceres. Reguleringen af den tidligste efterlønsalder kan enten være 0 år, ½ år eller 1 år i

2025 afhængigt af restlevetidsstigningen. Efterfølgende reguleres folkepensionsalderen med samme interval i 2030, således at den maksimale efterlønsperiode fastholdes på 5 år. Denne reguleringsmekanisme gentages hvert 5. år⁸.

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

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

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

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

3.5 Tilbagetrækningsbeslutningen

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

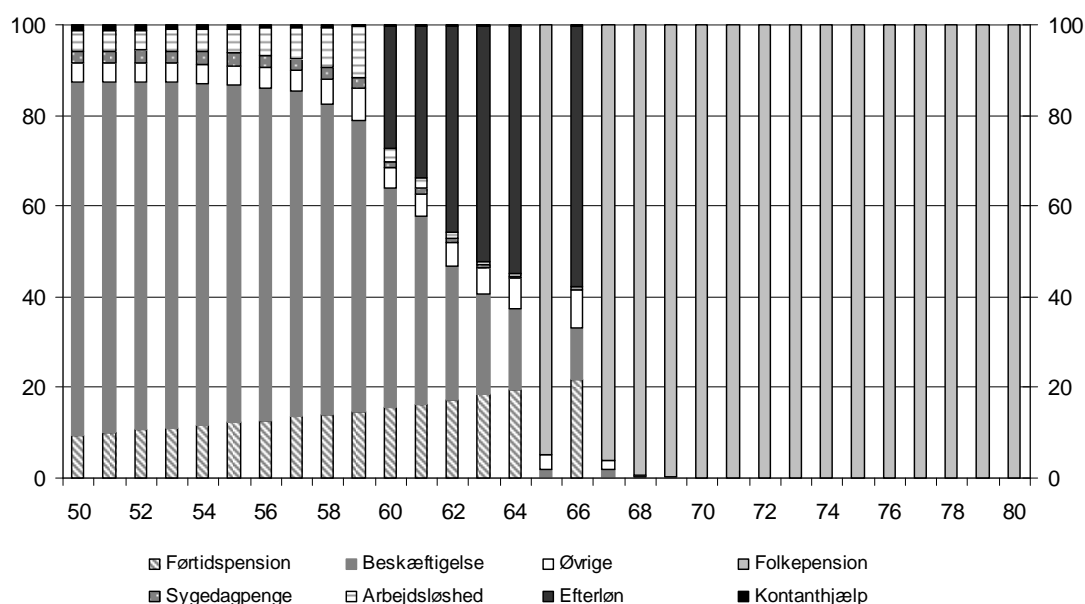
Efterløn (og fleksydelse) kan opnås fra det 60. år, mens folkepension kan fås fra det 65. år. Førtidspension, der gives efter visitation, gives til personer som har reduceret arbejdsevnen med mindst 30 pct. og er ikke aldersbetinget, men kan ikke uddeles til personer over folkepensionsalderen.

⁸ For nærmere information om antagelser og betingelser knyttet til beregning af indekseringen styrende tilbagetrækningsalderen henvises til Finansministeriets publikation *"Mod nye mål – Danmark 2005", teknisk baggrundsrapport, december 2007, Boks 6.1.*

Tilbagetrækningsordningerne er i høj grad afgørende for tilbagetrækningsbeslutningen i Danmark. For 59-årige var 78 pct. i arbejdsstyrken i 2005. Heraf var 11 pct. i aldersgruppen ledige.⁹ Blandt 60-årige var 56 pct. af årgangen i arbejdsstyrken, mens ledigheden var 3 pct., og endelig blandt 64-årige var 23 pct. i arbejdsstyrken og stort set ingen ledige. Denne udvikling betyder, at mere end 3/4 af befolkningen har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen. Tilbagetrækningen er derfor i høj grad bestemt af reglerne for efterløn og førtidspension.

For 59-årige var 15 pct. af befolkningen på førtidspension, og dette tal stiger gradvist med alderen til omkring 19 pct. for 64-årige i 2005. Blandt 60-årige var 26 pct. på efterløn, og andelen er forholdsvis hastigt voksende med alderen, således at 55 pct. af befolkningen modtager efterløn som 64-årige, jf. Figur 12, der viser fordelingen af befolkningen i alderen 50-80 år fordelt efter type af indkomst.

Figur 12. Fordelingen af 50 – 80-årige efter type af indkomst, 2005



Kilde: DREAMs befolkningsregnskab 2005

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

⁹ Bemærk, at ledigheden her måles i pct. af hele årgangen, ikke af arbejdsstyrken.

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

3.5.1 Frivillig tilbagetrækning for egne midler

Den andel af befolkningen, som er efterlønsforsikret, er der ikke grund til at forvente vil trække sig frivilligt tilbage før efterlønsalderen, når denne forhøjes. Det skyldes, at reglerne for tildeling af efterløn indebærer, at man ved tilbagetrækning skal være enten beskæftiget eller dagpengemodtager. Tilbagetrækning før efterlønsalderen vil derfor indebære, at efterlønnen bortfalder. Det er derfor forbundet med meget betydelige omkostninger at trække sig tilbage før efterlønsalderen, hvis man er efterlønsforsikret.

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

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

På den anden side betyder det danske opsparingsbaserede pensionssystem, hvor pensionen er bidragsbaseret,¹⁰ at der er betydelige gevinster ved at forblive erhvervsaktiv, fordi et års senere tilbagetrækning ikke blot betyder et års ekstra indbetalinger, men også, at den opsparede pensionsformue skal fordeles over et år mindre. Der er således en dobbelt effekt på den årlige pensionsudbetaling af at udskyde tilbagetrækning. Regler om opsat pension i folkepensionssystemet indebærer samme effekt for folkepensionen for personer, der arbejder efter folkepensionsalderen. Samlet gælder derfor, at for personer, der ikke er efterlønsforsikrede, indebærer det danske pensionssystem ikke nogen incitamenter til at fremrykke pensionstidspunktet.

¹⁰ Bidragsbaseret er en oversættelse af det engelske begreb "contribution defined"

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

3.5.2 Ufrivillig førtidig tilbagetrækning

Andelen af befolkningen, som modtager førtidspension, er jævnt voksende med alderen helt frem til folkepensionsalderen. Denne udvikling er bemærkelsesværdig, særligt for de 60- til 64-årige, hvor op imod halvdelen af befolkningen er berettigede til at modtage efterløn, som er en frivillig tilbagetrækningsordning med stort set samme ydelsesniveau som førtidspensionen. Der er derfor grund til at forvente, at tilvæksten i den andel af befolkningen, der modtager førtidspension efter det fyldte 60. år, stort set udelukkende kommer fra den gruppe, der ikke er efterlønsberettigede.

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

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

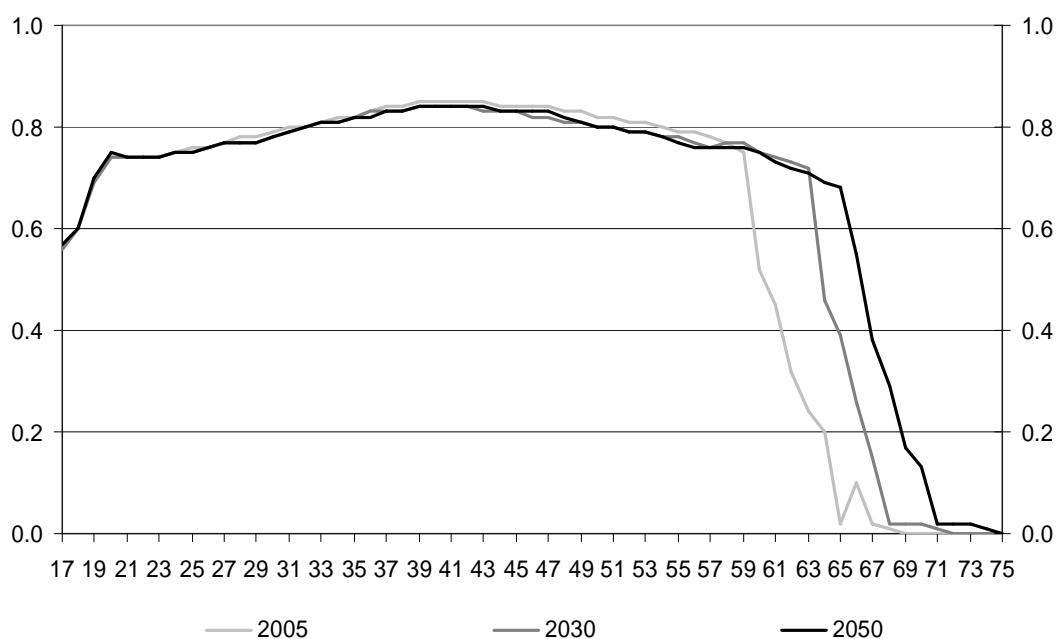
Mekanismen implementerende de socioøkonomiske konsekvenser af velfærdsreformen, dvs. befolkningens tilknytning til arbejdsstyrken og overførselsindkomstordninger, er i årets fremskrivning i højere grad baseret på en videreførelse af i dag kendte tendenser for årgangene grænsende umiddelbart op til tilbagetrækningsalderne. Dette afviger i nogen udstrækning fra 2006-fremskrivningen, hvor dette princip kombineredes med et formodet fordelingsforhold mellem arbejdsstyrke og overførselsindkomster for de, der grundet implementering af velfærdsreformen ikke længere er berettiget til efterløn. Den reviderede fremgangsmåde får speciel betydning for antallet af førtidspensionister og personer i arbejdsstyrken, hvilket vil blive klarlagt nedenfor.

Overordnet er der ved forøgelse af tilbagetrækningsalderen sigtet mod at videreføre udviklingen i erhvervsfrekvenserne for de 57-59-årige, hvor tilknytningen til arbejdsmarkedet aftager med ca. 1 pct. point for hver aldersgruppe. Således vil erhvervsfrekvensen for de aldersgrupper, der grundet velfærdsaftalen ikke længere er berettiget til efterløn, ligge i forlængelse af den nedad-

gående trend, der i basisåret observeres for personer umiddelbart under den aktuelle tidligste tilbagetrækningsalder. Udviklingen i erhvervsfrekvensen over tid er illustreret i

Figur 13. Den pågældende erhvervsfrekvens omfatter udelukkende beskæftigede studerende samt øvrige beskæftigede, der ikke samtidig modtager en overførselsindkomst. Således er der netop tale om de socioøkonomiske grupper, der i DREAM har en produktivitet.

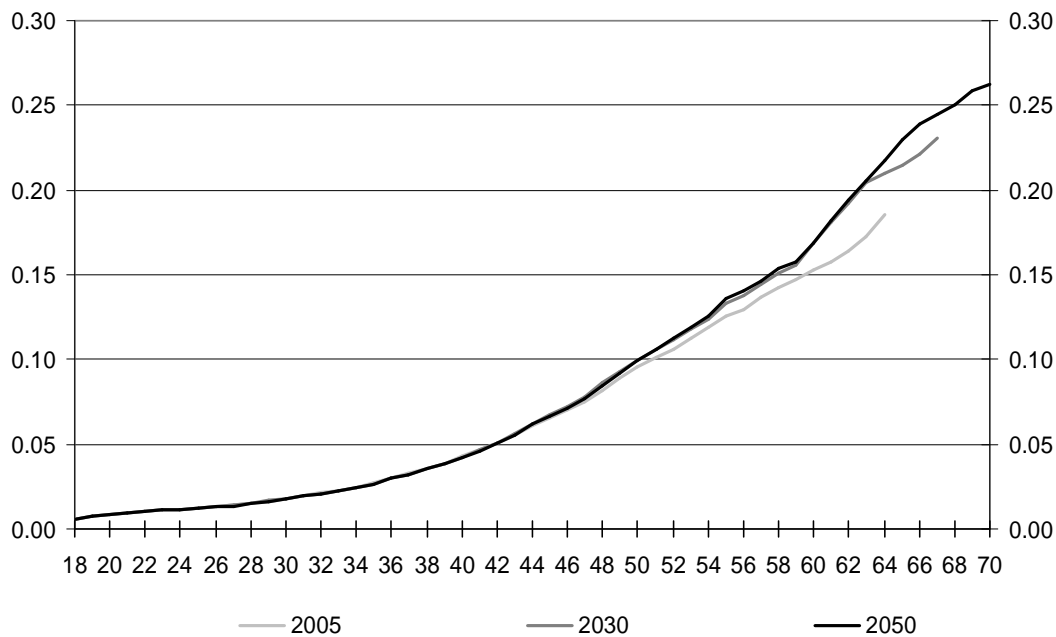
Figur 13. Aldersbetingede erhvervsfrekvenser efter reformen



Kilde: Egne beregninger

I 2006-fremskrivningen antoges det i tråd med Velfærdskommissionen (2006), at omkring 20 pct. af de, der ikke længere var berettiget til efterløn grundet velfærdsaftalen, overgik til førtidspension. En metoderevision har dog i nærværende fremskrivning medvirket til en nedjustering af forventningerne til dette antal. Dette skyldes primært, at det er antaget for mere sandsynligt, at den trendmæssige aldersudvikling i førtidspensionsfrekvenserne umiddelbart under den nuværende efterlønsalder vil fortsætte relativt uændret end, at der vil indfinde sig en markant stigning i andelen af førtidspensionister over 60 år. Dette afspejler selvsagt, at antagelsen om ældres tilknytning til arbejdsmarkedet nu er blevet mere optimistisk. Ud over dette er det lagt til grund, at førtidspensionsandelen blandt dem, der ikke modtager efterløn, også er stigende med alderen, således at forhøjelse af folkepensionsalderen også leder til et stigende antal førtidspensionister.

Figur 14. Aldersbetingede førtidspensionsfrekvenser efter reformen



Kilde: Egne beregninger

Forudsætningerne betyder, at den eksisterende aldersafhængighed i førtidspensionsfrekvenserne ændres, når aldersgrænserne for efterløn og folkepension reguleres, jf. Figur 14, som viser de aldersbetingede førtidspensionsfrekvenser i udvalgte år. I 2030 antages efterlønsalderen at være hævet til 64 år som følge af stigningen i restlevetiden for 60-årige i DREAMs befolkningsfremskrivning. Aldersgrupperne fra 60 til 63 år får derfor en forøget førtidspensionstilbøjelighed i år 2030 sammenlignet med 2005, fordi disse aldersgrupper ikke længere har mulighed for at modtage efterløn. For personer på 64 år og derover antages samme aldersbetingede stigning i førtidspensionsfrekvensen, som var gældende før reguleringen af aldersgrænsen for efterløn, men med det nye højere udgangspunkt.

Samme type forskydning af førtidspensionsfrekvenserne sker fra 2030 til 2050, men denne gang for aldersgruppen fra 64 til 66½ år, som er grænsen for efterløn i 2050. Som det fremgår af Figur 14, er konsekvensen af antagelsen, at for de aldersgrupper, som efter reformen ikke længere har mulighed for at gå på efterløn, er der en betydeligt mere udtalt aldersafhængighed i førtidspensionsfrekvensen, end der er for aldersgruppen under 60 år og for den aldersgruppe, der har mulighed for at trække sig frivilligt tilbage på efterløn.

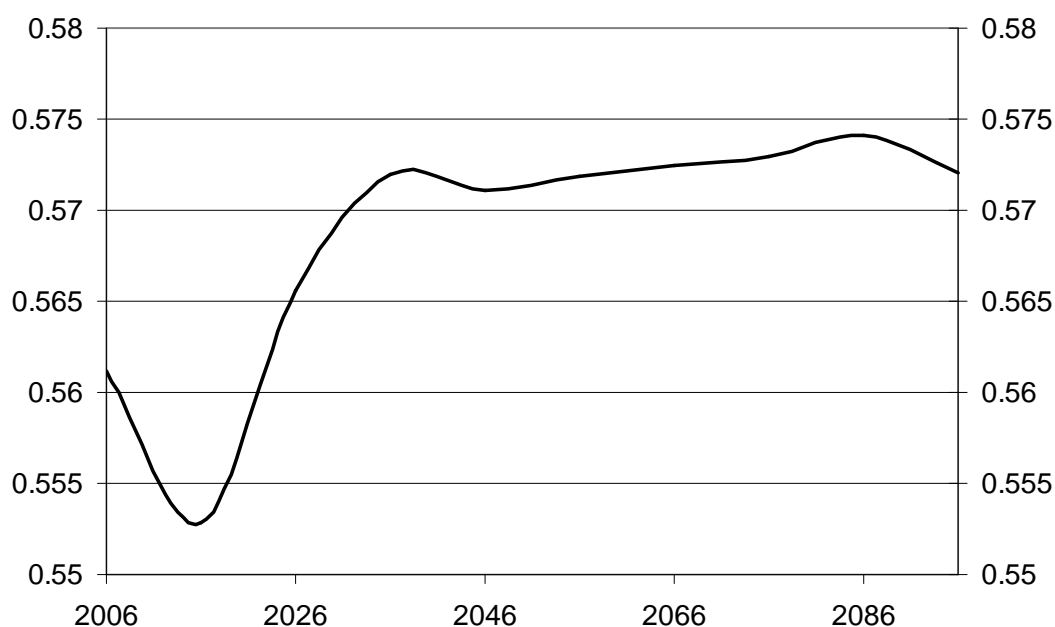
3.5.3 Andelen af livet på arbejdsmarkedet og som tilbagetrukket

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

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

Velfærdreformens regulering af efterløns- og folkepensionsalder indebærer, at den forventede periode som tilbagetrukket er konstant, hvis de nævnte ordninger er de eneste muligheder for tilbagetrækning. Med stigende levetid ville dette føre til, at den andel af livet, som den gennemsnitlige person ville kunne forvente at tilbringe på arbejdsmarkedet, ville være stigende, fordi den konstante tilbagetrækningsperiode ville udgøre en faldende andel af livet. Inddrages muligheden for tilbagetrækning i førtidspensionssystemet bliver resultatet imidlertid, at reformens regulering af aldersgrænserne for efterløn og folkepension fastholder en konstant andel af livet på arbejdsmarkedet, jf. Figur 15.

Figur 15. Andel af livet på arbejdsmarkedet

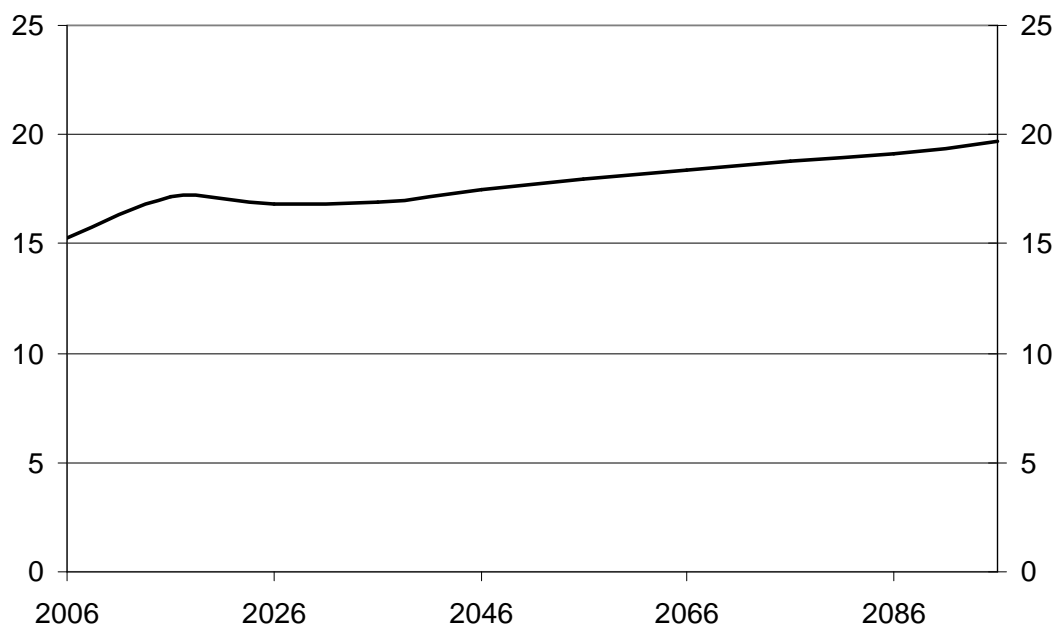


Kilde: Egne beregninger

I Figur 15 beregnes perioden på arbejdsmarkedet som et tværsnit over personer på et givet tidspunkt. Dvs. for hvert år beregnes en gennemsnitlig startalder på arbejdsmarkedet og en gennemsnitlig tilbagetrækningsalder. Denne metode svarer til princippet i beregningen af middellevetiden, der ligeledes beregnes som gennemsnit over alle generationer på et givet tidspunkt. De to størrelser kan derfor meningsfuldt sammenlignes. Resultatet er, at velfærdssystemet gradvist forøger andelen af livet på arbejdsmarkedet i perioden fra 2019 til 2025, således at den vender tilbage til den andel af livet, som blev anvendt på arbejdsmarkedet i 2005. Med reformen giver velfærdssystemet således stort set samme betingelser målt i forhold til livslængden for alle generationer. De eneste, der opnår en fordel, er de generationer, der trækker sig tilbage fra 2005 og frem til 2019 – de vil alle i gennemsnit have anvendt en

kortere del af livet på arbejdsmarkedet end de generationer, der kommer både før og efter.

Figur 16. Antal år som tilbagetrukket



Kilde: Egne beregninger

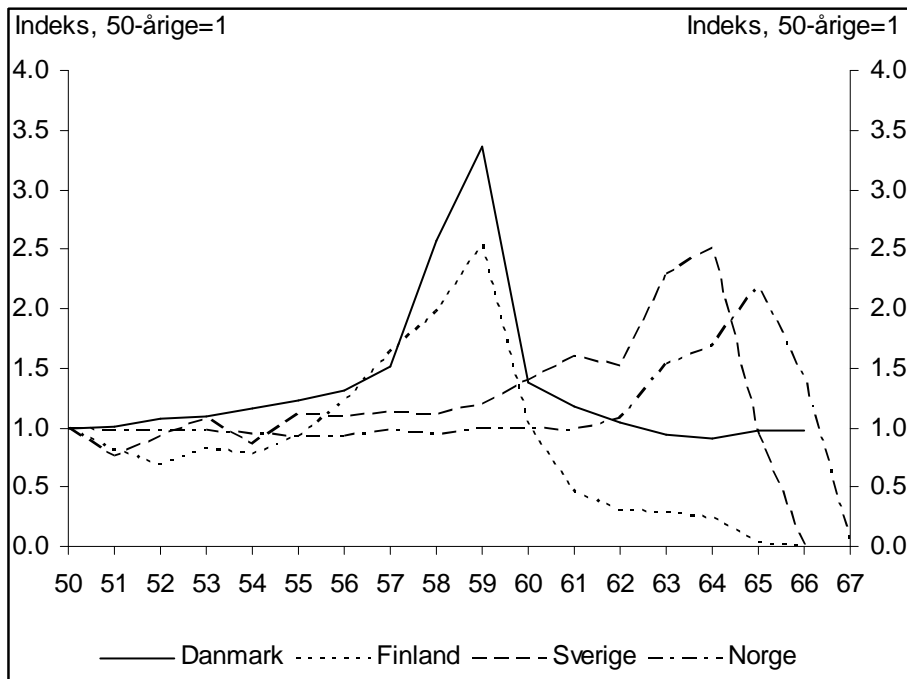
Det bemærkes, at den gradvise tendens til faldende levetidsvækst gennem perioden og den anvendte annonceringsperiode på 10 år tilsammen har den effekt, at andelen af livet på arbejdsmarkedet falder mindre over tid i forløbet med reform, end den ville have gjort i en fremskrivning, hvor væksten i levetiden var konstant.

Med udgangspunkt i den beregnede gennemsnitlige tilbagetrækningsalder kan den forventede periode som tilbagetrukket ligeledes beregnes. Velfærdsreformen indebærer en reduktion i væksten i den periode, som man kan forvente at være tilbagetrukket, men væksten forbliver positiv, jf. figur 16. I Figur 15 beregnes perioden på arbejdsmarkedet som et tværsnit over personer på et givet tidspunkt. Dvs. for hvert år beregnes en gennemsnitlig start-alder på arbejdsmarkedet og en gennemsnitlig tilbagetrækningsalder. Denne metode svarer til princippet i beregningen af middellevetiden, der ligeledes beregnes som gennemsnit over alle generationer på et givet tidspunkt. De to størrelser kan derfor meningsfuldt sammenlignes. Resultatet er, at velfærdsreformen gradvist forøger andelen af livet på arbejdsmarkedet i perioden fra 2019 til 2025, således at den vender tilbage til den andel af livet, som blev anvendt på arbejdsmarkedet i 2005. Med reformen giver velfærdssystemet således stort set samme betingelser målt i forhold til livslængden for alle generationer. De eneste, der opnår en fordel, er de generationer, der trækker sig tilbage fra 2005 og frem til 2019 – de vil alle i gennemsnit have anvendt en kortere del af livet på arbejdsmarkedet end de generationer, der kommer både før og efter.

3.5.4 Andre effekter af senere tilbagetrækning

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

Figur 17. Merledighed for ældre i de nordiske lande



Kilde Velfærdskommissionen (2006)

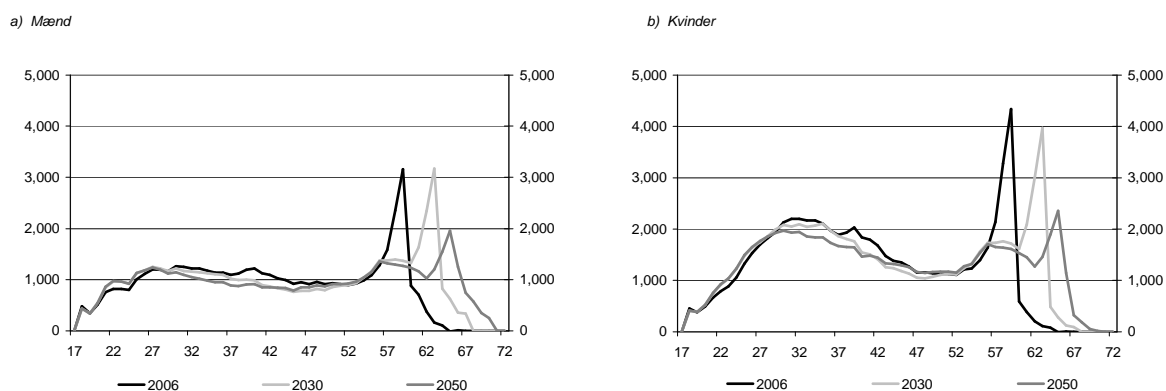
Endelig følges Velfærdskommissionens antagelse om, at merledigheden for aldersgrupperne umiddelbart før den normale tilbagetrækningsalder har tendens til at følge med den normale tilbagetrækningsalder opad. Denne antagelse er baseret på registerundersøgelser af den aldersbetingede ledighed i de nordiske lande, jf. Figur 17, der viser at der i alle lande er en merledighed op til den normale tilbagetrækningsalder, men at det sker ved forskellige aldre i de 4 nordiske lande, fordi den "normale" tilbagetrækningsalder er forskellig i landene.

Antagelsen om, at merledigheden er knyttet til tilbagetrækningstidspunktet, understøttes endvidere af de danske erfaringer fra stoppet for tilgang til overgangsydelse, som betød, at muligheden for tilbagetrækning fra det fyldte 50. år for langtidsledige blev afskaffet. Afskaffelsen ledte ikke til en stigning i ledigheden for de 50-60-årige; tværtimod havde netop denne gruppe den største relative beskæftigelsesstigning i de efterfølgende år.

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

Derfor er der grund til at forvente, at de positive erfaringer fra afskaffelsen af overgangsydelsen kan overføres til en gradvis stigning i tilbagetrækningsalderen i de kommende år, hvor der forventes et pres på arbejdsmarkedet. Af den grund er det som nævnt forudsat i beregningen af velfærdsreformens virkning, at merledigheden blandt de ældre udskydes med stigningen i efterlønsalderen, hvilket ses i Figur 18.

Figur 18. Aldersfordelt ledighed før og efter reformen



Kilde: Egne beregninger.

3.5.5 Arbejdsmarkedsreformens virkning på ledighed og beskæftigelse

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

Formålet med en styrket aktiverings- og integrationsindsats er, at nedbringe den generelle underliggende ledighed blandt de erhvervsaktive i alle aldre. Aktiveringsindsatsen indebærer en række initiativer, herunder en fremrykket og intensiveret aktivering. Den fremrykkede aktivering bevirker, at personer over 30 år skal have det første aktiveringstilbud efter 9 måneder, og aktiveringen skal intensiveres efter 2½ år, hvor den aktiverede får ret og pligt til aktivering, så vidt muligt på fuld tid. Specielt den intensiverede aktivering ventes at mindske den generelle ledighed. Integrationsindsatsen skal ske gennem række initiativer, herunder målrettet løntilskud.

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

Det antages i DREAM's grundforløb at strukturledigheden er 4,5 procent. Denne strukturledighed antages at indeholde beskæftigelseseffekterne af

ovenstående tiltag. Det ventes endvidere, at reformen vil indebære en årlig belastning af de offentlige finanser med 700 mio. kr. fra 2008 og frem, hovedsageligt i form af øgede udgifter til aktivering.

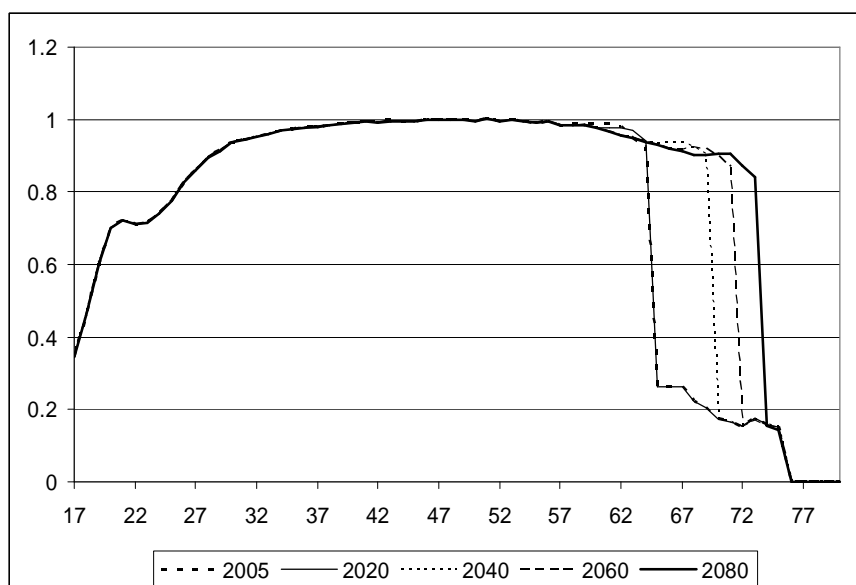
3.5.6 Arbejdsmarkedsreformens virkning på udvikling i arbejdstiden

Som udgangspunkt antages arbejdstidsindekset at være konstant over tid. I DREAMs 2007-fremskrivning er indlagt en antagelse om, at arbejdstiden afhænger af tilbagetrækningsalderen, som denne udvikler sig i henhold til velfærdsreformens forudsætninger. Ændringer i det effektive fuldtidsækvivalente arbejdsudbud som følge af velfærdsreformen vil derfor være resultatet af ændringer i såvel det fysiske arbejdsudbud som produktiviteten og arbejdstiden¹¹. Det grundlæggende princip for indeksering af arbejdstiden er, at den nedadgående tendens i udviklingen i arbejdstiden i aldersgrupperne umiddelbart før tidligste tilbagetrækningsalder forlænges, jf. Figur 19. Dette er en mindre optimistisk fremgangsmåde end hvis man blot havde parallelforskudt aldersprofilen mod højre ved stigende tilbagetrækningsalder. Umiddelbart kan den valgte tilgang på kortere sigt forsvares med, at effekten af evt. forøget helbredstilstand, der kan forlænge tiden på arbejdsmarkedet, ikke er indtrådt markant. På længere sigt må dette aspekt alt andet lige formodes at føre til, at en given aldersgruppe kan opretholde en arbejdstid, der er mindst lige så høj som den, der blev oppebåret af en aldersgruppe, der historisk set er adfærdsmæssig ækvivalent. Med adfærdsmæssigt ækvivalente menes, at aldersgrupperne ligger lige langt fra den på et givet tidspunkt gældende tidligste tilbagetrækningsalder. På den anden side kan faldet i timetallet på sigt eksempelvis retfærdiggøres af, at en del formodentlig vil trække sig helt eller delvist tilbage for egne midler i fremtiden. I beregningerne til bestemmelse af befolkningens statusmæssige tilhørsforhold er det dog som tidligere nævnt ikke antaget, at reguleringen af tilbagetrækningsalderen er forbundet med øget selvfinansieret tilbagetrækning, jf. afsnit 3.5.1.

I DREAM figurerer der udelukkende en arbejdstid for de socioøkonomiske grupper "Beskæftigede uden nærmere angivelse" og "Beskæftigede studerende" idet pågældende grupper er de eneste, der har en produktivitet. Beskæftigede uden nærmere angivelse er en fællesbetegnelse for såvel ordinær som støttet beskæftigelse. Dog omfatter kategorien ikke personer, der modtager overførselsindkomst i form af folkepension, efterløn, førtidspension eller sygedagpenge. Det ses, at arbejdstiden stort set er konstant fra 30-års alderen til aldersgrupperne umiddelbart før den nuværende efterlønsalder, hvor det fremskrevne fald indtræder.

¹¹ Data for årlig arbejdstid målt i timer og opdelt på beskæftigelsesart stammer fra Lønregisteret. I DREAM benyttes et timetalsindeks, hvor den årlige arbejdstid fra Lønregisteret er normeret med Nationalregnskabets gennemsnitlige årlige arbejdstid i den offentlige sektor på 1518 timer, jf. bl.a. Dansk økonomi, forår 2007, tabel III 21 p. 288.

Figur 19. Udvikling i det gennemsnitlige arbejdstidsindeks¹²



Kilde: Egne beregninger på DREAM

3.6 Reformens virkning på arbejdsstyrke og antal overførselsindkomstmodtagere

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

Den aftalte regel for indeksering af pensionsalderen og DREAMs befolkningsfremskrivning indebærer, at efterlønsalderen reguleres med 1 år i 2025, således at efterlønsalderen herefter bliver 63 år¹³. Herefter reguleres efterlønsalderen med 1 år yderligere i 2030, således at den bliver 64 år og også i 2035 reguleres med et helt år, således at efterlønsalderen bliver 65 år. Herefter er den forventede vækst i restlevetiden for 60-årige aftaget så meget, at de efterfølgende reguleringer bliver med ½ år.

Folkepensionsalderen følger stigningen i efterlønsalderen med en forsinkelse på 5 år. Det betyder, at folkepensionsalderen er 66 år i 2025, 68 år i 2030, 69 år i 2035 og 70 år i 2040, jf. Tabel 1.

¹² Det gennemsnitlige arbejdstidsindeks er vægtet med den endogene beskæftigelse i fremskrivningen. Arbejdstidsindekset er nul for alle ældre end 76 år, idet de pågældende aldersgrupper i DREAM er ikke-planlæggende og dermed ikke udbyder arbejdskraft.

¹³ Beregning af restlevetid, der bestemmer indekseringstakten, bygger på antagelsen om eksistensen af en maksimal levealder, hvilken i nærværende beregning er sat til 101 år. Det skal bemærkes, at udviklingen i restlevetiden og dermed indekseringen afhænger af dette valg.

Selvom reguleringen af aldersgrænserne betyder, at den enkelte efterlønsmodtager har mulighed for maksimalt 5 års efterløn, uafhængigt af hvornår vedkommende er født, betyder den gradvise regulering, at der i et givet år typisk er mindre end 5 årgange, som modtager efterløn samtidig. Således er der 4½ årgange efterlønsmodtagere i 2019, 4 årgange i 2020, 3½ årgange i 2021, 3 årgange i 2022-23, 3½ årgange i 2024, 3 årgange i 2025, 3½ årgange i 2026 og 4 årgange i 2027-39 og endelig 4½ årgange i 2040. Det er således ganske vanskeligt at forudse den præcise udvikling i antallet af efterlønsmodtagere efter indgrebet, jf. Figur 20.

Tabel 1. Regulering af efterløns- og folkepensionsalder frem til år 2100

Annonceringsår	År efterlønsalder ændres	År pensionsalder ændres	Størrelse af ændring	Akkumuleret ændring	Efterlønsalder	Pensionsalder
	2019	2024	0,5	0,5	60,5	65,5
	2020	2025	0,5	1,0	61,0	66,0
	2021	2026	0,5	1,5	61,5	66,5
	2022	2027	0,5	2,0	62,0	67,0
2015	2025	2030	1,0	3,0	63,0	68,0
2020	2030	2035	1,0	4,0	64,0	69,0
2025	2035	2040	1,0	5,0	65,0	70,0
2030	2040	2045	0,5	5,5	65,5	70,5
2035	2045	2050	0,5	6,0	66,0	71,0
2040	2050	2055	0,5	6,5	66,5	71,5
2045	2055	2060	0,5	7,0	67,0	72,0
2050	2060	2065	0,5	7,5	67,5	72,5
2055	2065	2070	0,5	8,0	68,0	73,0
2060	2070	2075	0,5	8,5	68,5	73,5
2065	2075	2080	0,5	9,0	69,0	74,0
2070	2080	2085	0,5	9,5	69,5	74,5
2075	2085	2090	0,5	10,0	70,0	75,0
2085	2095	2100	0,5	10,5	70,5	75,5
2090	2100	2105	0,5	11,0	71,0	76,0

Kilde: Egne beregninger på basis af DREAMs befolkningsfremskrivning

Reformens virkning på antallet af folkepensionister er lidt mere systematisk, idet reformen fastholder antallet af folkepensionister på et niveau mellem 1,1 mio. og 1,2 mio. personer i perioden fra 2020 til 2040.

Også for gruppen af folkepensionister er der dog betydelige sving i antallet fra et år til det næste som følge af reformen. Udsvingene i antallet af modtagere sker omkring de årstal, hvor indekseringen sker. Således falder antallet af folkepensionister med 54.000 personer fra 2029 til 2030, med 55.000 personer fra 2034 til 2035 og med 59.000 fra 2039 til 2040, jf. Figur 21.

Disse sving i antallet af pensionister i de år, hvor indekseringen foretages, er den naturlige bagside af, at der kun indekseres hvert 5 år og kun med hele eller halve år. En indeksering, der blev gennemført oftere og med mindre spring pr. gang, ville give et mere glidende forløb i antallet af pensionister og antallet af efterlønsmodtagere, men på bekostning af en hyppigere regulering af aldersgrænserne.¹⁴

¹⁴ Velfærdskommissionens forslag indebærer denne mere glidende indeksering, jf. Velfærdskommissionen (2006).

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

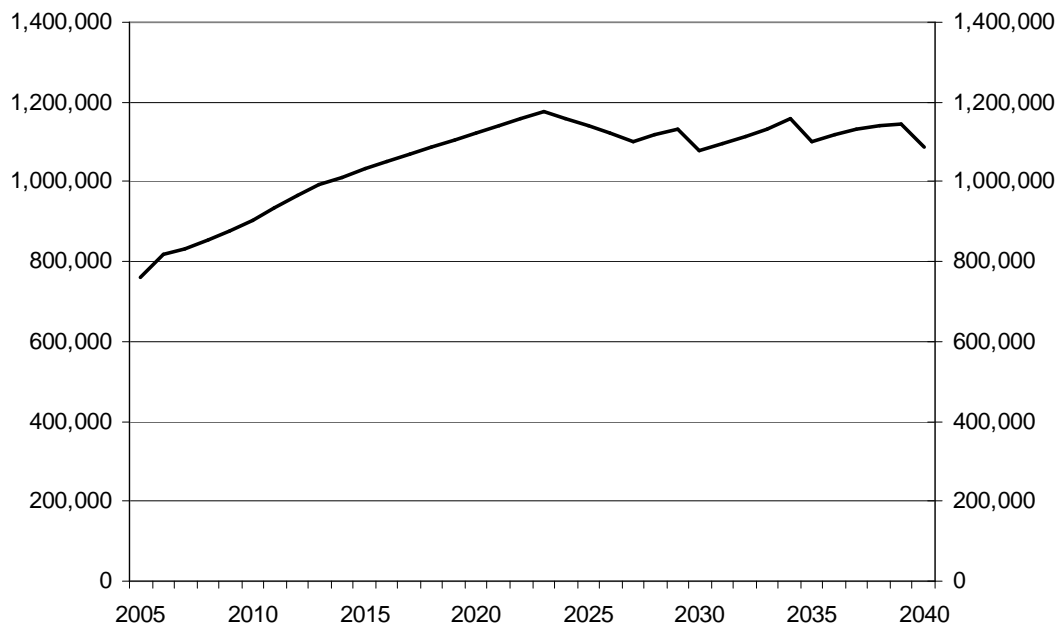
Antagelsen om, at en andel af dem, der uden reform ville have været på efterløn, bliver førtidspensionister, fører til, at antallet af førtidspensionister stiger, når startalderen for efterlønnen reguleres opad. Hertil kommer, at antallet af førtidspensionister stiger yderligere, når folkepensionsalderen rykkes opad, fordi der også er en betydelig aldersafhængighed i førtidspensionistandelen af den del af befolkningen, der ikke er efterlønsberettigede.

Figur 20. Antal efterlønsmodtagere, 2005-2040



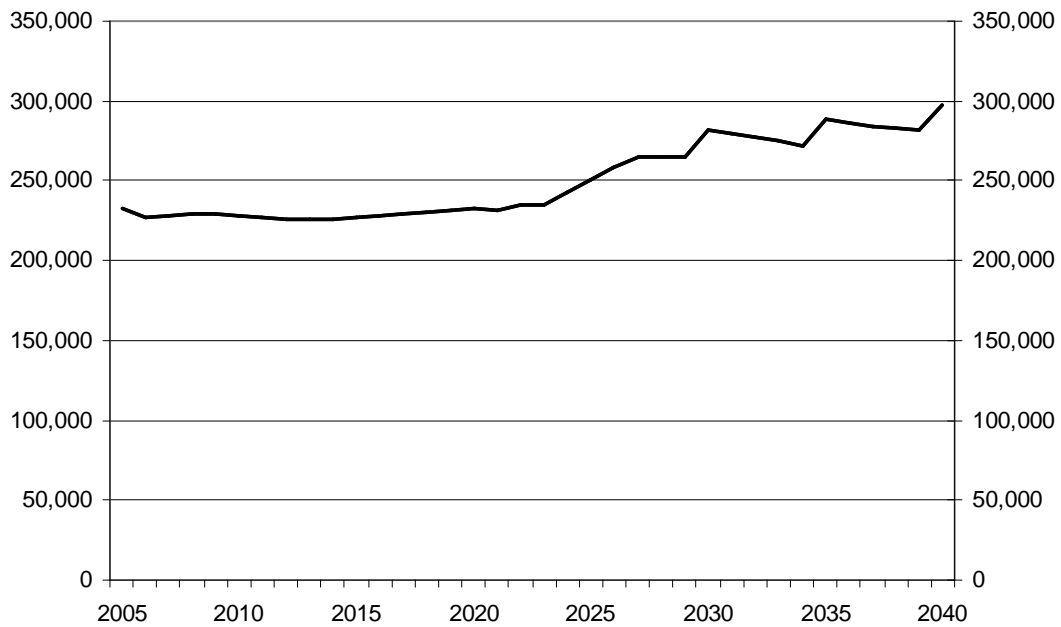
Kilde: Egne beregninger på DREAM

Figur 21. Antal folkepensionister, 2004-2040



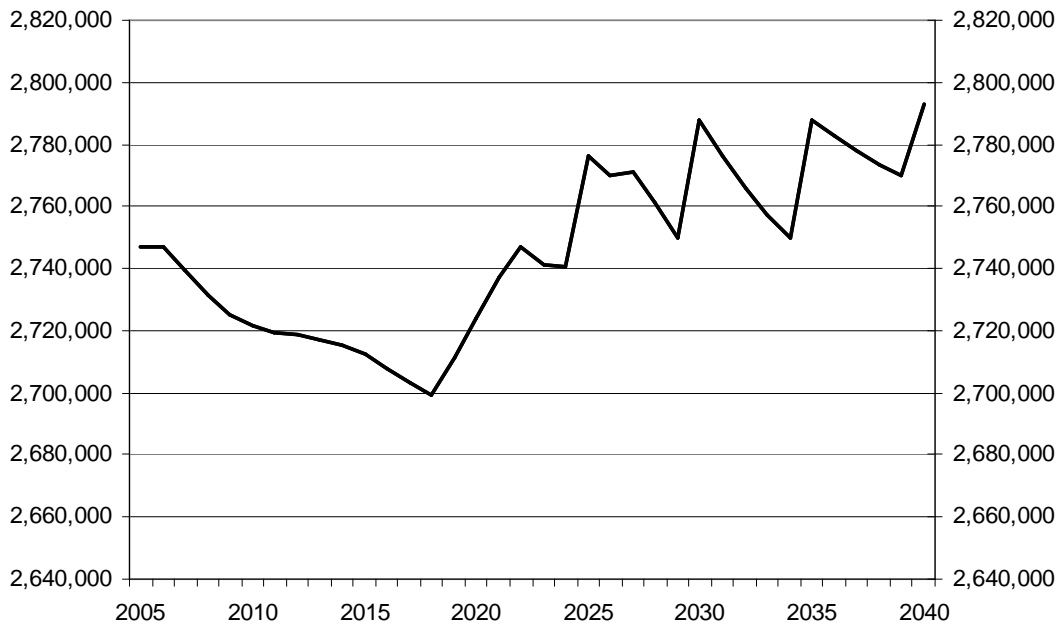
Kilde: Egne beregninger på DREAM

Figur 22. Antal førtidspensionister, 2005-2040



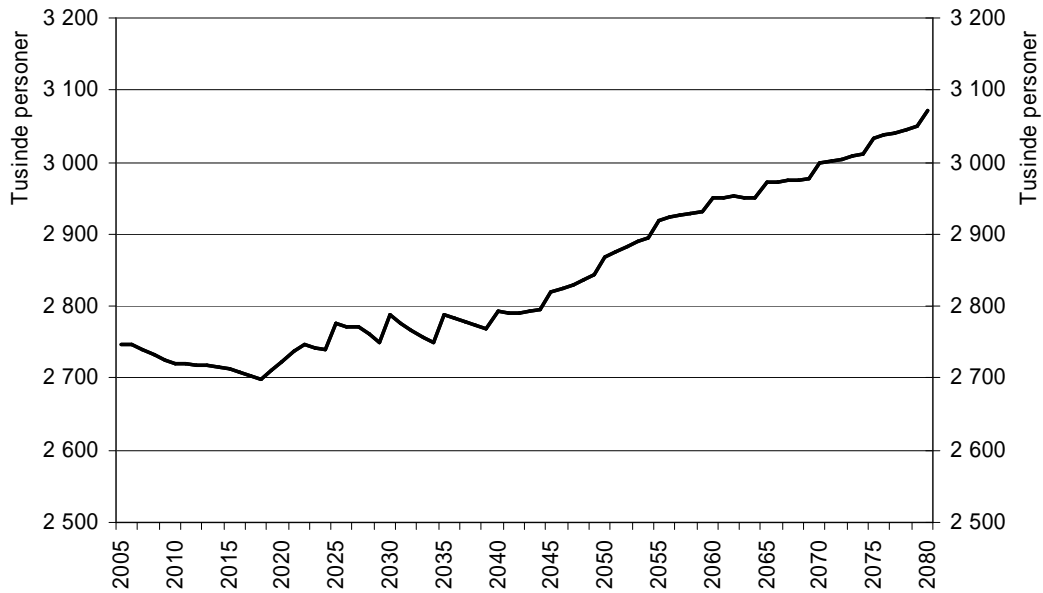
Kilde: Egne beregninger på DREAM

Figur 23. Arbejdsstyrken, 2005-2040



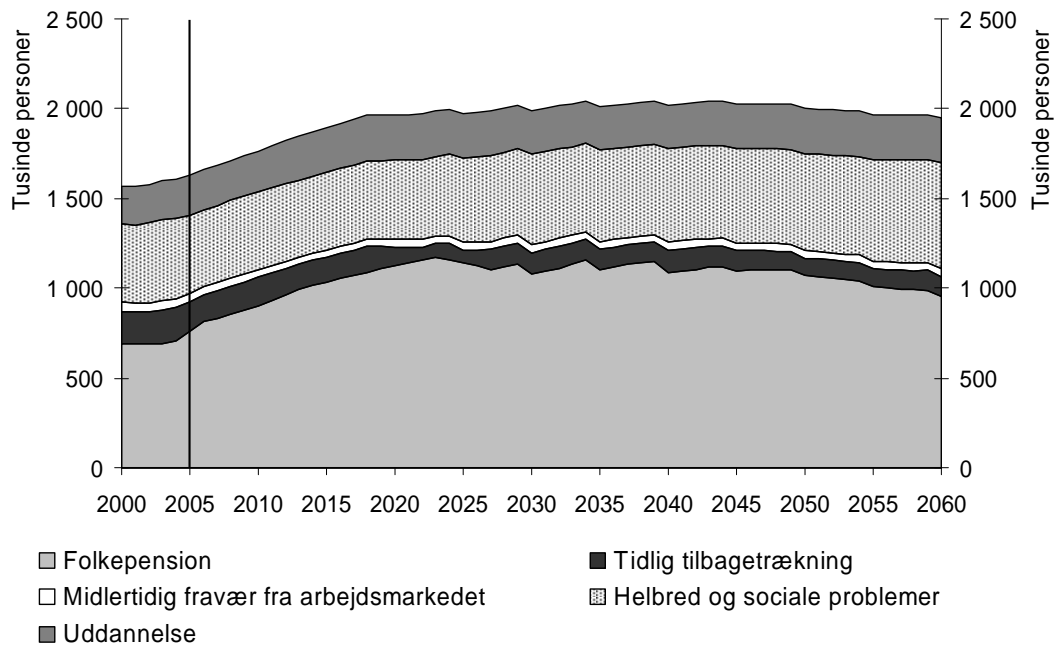
Kilde: Egne beregninger på DREAM

Figur 24. Arbejdsstyrken 2005-2080



Kilde: Fremskrivning på baggrund af DREAMs befolkningsregnskab 2005

Figur 25. Antallet af overførselsindkomstmodtagere ud over ledighed, 2000-2060



Kilde: RAS og fremskrivning på baggrund af DREAMs befolkningsregnskab 2005

Kapitel 4 Fastlæggelse af økonomisk politik og øvrige antagelser i fremskrivningen

4.1 Indledning

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

For den offentlige sektors økonomi vurderes, om disse forudsætninger og den stigende andel af ældre i befolkningen samt den stigende levetid indebærer, at finanspolitikken er holdbar. Det viser sig at holdbarhedsindikatoren er -0,9 procent af BNP. Dette betyder at der skal ske en permanent årlig stigning i det offentlige budgetoverskud på 0,9 procent af løbende BNP, hvis den finanspolitiske holdbarhed skal genoprettes.

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

4.2 Finanspolitisk holdbarhed

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

$$\sum_{t=0}^{\infty} B_t \left(\frac{1}{1+r} \right)^t = D_0,$$

hvor B_t er det primære budgetoverskud i år t , r er renten og D_0 er den oprindelige gæld.

Hvis finanspolitikken ikke er holdbar, er de tilbagediskonterede overskud for små:

$$\sum_{t=0}^{\infty} B_t \left(\frac{1}{1+r} \right)^t < D_0$$

Et oplagt mål for holdbarheden er derfor:

$$H = \sum_{t=0}^{\infty} B_t \left(\frac{1}{1+r} \right)^t - D_0$$

Hvis $H < 0$ er der et holdbarhedsproblem. Det vælges ofte at måle holdbarhedsproblemet i procent af BNP. For givet udvikling i det primære budget B_t , angiver holdbarhedsindikatoren h den andel af BNP som de offentlige sektor skal modtage årligt for at der er holdbarhed på lang sigt:

$$0 = \sum_{t=0}^{\infty} (B_t - h \text{ BNP}_t) \left(\frac{1}{1+r} \right)^t - D_0$$

eller

$$h = \frac{H}{\sum_{t=0}^{\infty} \text{BNP}_t \left(\frac{1}{1+r} \right)^t}$$

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

I praksis vil den nødvendige årlige stramning i den økonomiske politik også afhænge af, hvordan stramningen opnås, da forskellige former for offentlig politik påvirker såvel aktiviteten som det offentlige budget forskelligt. Således vil en stigning i indkomstskatten påvirke arbejdsudbuddet og dermed aktiviteten i økonomien. Omvendt vil en offentlig besparelse reducere arbejdskraftefterspørgslen og derigennem påvirke løndannelsen. De to former for økonomisk politik påvirker dermed den økonomiske udvikling forskelligt. Derfor påvirkes også det nødvendige stramningsbehov forskelligt. I denne fremstilling anvendes som hovedregel en lump-sum-overførsel fra udlandet til den offentlige sektor fra år 2080 og frem som finansiering. For at finde målet for den nødvendige konstante årlige besparelse tilbagediskonteres værdien af lump-sum-overførslerne til basis-året, således at den svarer til størrelsen H i ligningen ovenfor.¹⁵

Det bemærkes, at mål for den finanspolitiske holdbarhed ved beregninger i DREAM baseres på en tidshorisont, der rækker frem til 2100. Dette gøres,

¹⁵ Det gøres primært for at opnå sammenlignelighed med det mål for finanspolitisk holdbarhed, der offentliggøres af Finansministeriet. Der er dog stadig forskel på målene, idet Finansministeriets mål ikke inkluderer effekten på den økonomiske udvikling af den ændrede økonomiske politik.

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

4.3 Antagelser om eksisterende velfærdsordninger og skattesystem

Udgangspunktet for vurderinger af den finanspolitiske holdbarhed er en fastlæggelse af finanspolitikken. Som udgangspunkt indregner DREAM vedtagne ændringer i reglerne, også selvom disse ikke er trådt i kraft eller fuldt indfaset. Herudover fastlægges udgifter og indtægter i den offentlige sektor i de førstkommande år (2006-2008) ud fra tal fra Det Økonomiske Råd's konjunkturmodel SMEC. Fra 2009 følger udgifter og indtægter den generelle modellering i DREAM, som indebærer, at de vedtagne velfærdsordninger fastholdes. Fordelingen af modtagere af indkomsterstøttede overførselsindkomst fremskrives som beskrevet ovenfor, mens øvrige forudsætninger kan sammenfattes i følgende punkter:

- Overførselsindkomster pr. individ reguleres ifølge satsreguleringsloven. Det antages, at satspuljen fremover anvendes til reguleringen. Det svarer til, at overførselsindkomsterne reguleres i takt med lønudviklingen efter fradrag for pensionsindbetalinger. Der er herudover taget højde for, at den øgede udbredelse af udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner fører til en reduktion i de indkomstafhængige overførsler til pensionister.
- Forbruget af offentlig service (individuel offentlig forbrug) har en bestemt fordeling i forhold til henholdsvis alder, køn og oprindelse. Den gennemsnitlige udgift pr. person i en given gruppe reguleres med produktivitetsstigningen og inflationen, svarende til en nominal vækst på 3,75 procent pr. år. Reguleringen svarer stort set til, at de gennemsnitlige udgifter pr. individ i en given befolkningsgruppe reguleres med lønudviklingen.
- Kollektivt offentligt forbrug (dvs. offentlige udgifter, der ikke umiddelbart kan fordeles på de enkelte borgers forbrug) reguleres med væksten i BNP.
- Offentlige investeringer fastlægges, så kapital/output-forholdet i den offentlige sektor gradvist tilpasses et konstant langsigtet niveau.
- Skattestoppet fastholdes beregningsteknisk til 2015. Herefter forudsættes, at skatte- og afgiftssatser antages at blive fastholdt uændrede, bortset fra mængdeafgifter, der reguleres som følge af prisstigninger. Progressionsgrænser mv. i indkomstskattesystemet reguleres med satsreguleringen.
- Den årlige arbejdstid og deltidsandel fastholdes uændret.

I forhold til sidste års kalibrering er de væsentligste politik-ændringer selskabsskattenedsættelsen fra 2007 og 2015-planen. Selskabsskatten nedsættes fra 28 til 25 procent. I samme forbindelse ændredes forskellige andre regler, hvoraf 2 havde betydelige provenueffekter: lavere afskrivningssatser og begrænsede rentefradrag. Afskrivningssatsen for bygninger er i DREAM ændret fra 5 til 4 procent. Det begrænsede rentefradrag er modelleret ved at indføre en korrektionsfaktor i virksomhedernes beregning af dividende.

Angående 2015-planen sker der fire hoved-ændringer: Energiafgifter trækkes ud af skattestoppet, skattestoppet forlænges til 2015, indkomstskatten ændres og endelig sker der en engangs-opjustering af overførselsindkomsterne i 2008 med 0,6 procent. Energiafgifterne modelleres ved at trække ca. 66 procent af punktafgifterne ud og lade disse følge prisudviklingen. Ændringerne af indkomstsskatten består af øget beskæftigelsesfradrag, højere mellemskattegrænse og øget personfradrag.

4.4 Antagelser om det individuelle offentlige forbrug

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

Såfremt individbaseret data er tilgængeligt, fordeles makroudgifter til individuel offentlig service ud på enkeltpersoner efter køn, alder og oprindelse. For at sikre overensstemmelse gennemføres en proportional skalering af mikrodata til de overordnede poster i Nationalregnskabet. Det skal bemærkes, at benyttelse af proportional skalering i årets fremskrivning afviger fra metoden benyttet under sidste års kalibrering. I 2006-fremskrivningen blev et eventuelt residual mellem mikro- og makrodata fordelt ligeligt på køn, alder og oprindelse. Denne fremgangsmåde benyttes nu udelukkende såfremt der til en given makroudgift ikke forefindes individdata fra Lovmodellen.

I henhold til Nationalregnskabet opdeles individuel offentlig service overordnet på kategorierne sundhedsvæsen, social omsorg, undervisning samt fritid, kultur mv. Det er muligt at foretage en yderligere opdeling på delområder, som efterfølgende individualiseres efter ovenstående fremgangsmåde¹⁶. Således haves oplysninger om det individuelle forbrug af medicin, hospital, sygesik-

¹⁶ Finansministeriets Udgiftspolitiske Center (UPC) er ansvarlig for opdelingen på delområder, mens data er individualiseret af CAFO. Til DREAMs 2007-fremskrivning er anvendt makrodata fra 2005, men en aldersfordeling fra 2004. Mikrodata forbedres indledende ved at gennemføre en udglatning over alder, antage samme gennemsnitlige træk for personer over 70 år samt samme gennemsnitlige træk for efterkommere og personer af dansk oprindelse i alle aldersgrupper.

ring, plejehjem, hjemmehjælp, daginstitutioner, uddannelse og voksenundervisning.

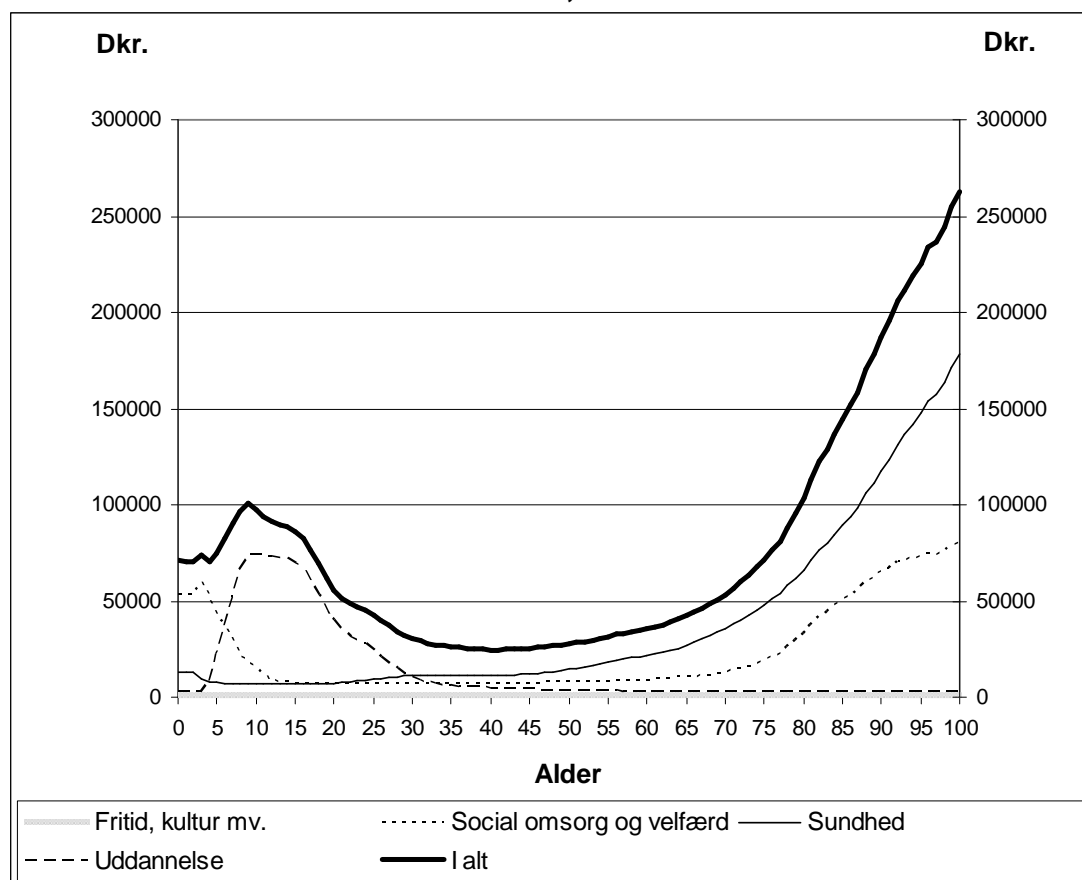
Som det fremgår af Figur 26 varierer de gennemsnitlige udgifter til individuel offentlig service stærkt med alderen. Således dominerer trækket for ældre, børn og unge trækket fra personer i den erhvervsaktive alder.

Udgifterne til social omsorg omfatter for aldersgruppen 0-15 år primært udgifter til daginstitutioner. Herefter vil stigningen i posten repræsentere det med alderen øgede behov for hjemmepleje.

Uddannelsesudgifterne til grundskolen ligger på små 70.000 kr. pr. barn frem til det 17. år. For aldersgrupperne herover reduceres den gennemsnitlige uddannelsesudgift pr. person i takt med, at en stadig større andel af årgangen forlader uddannelsessystemet. Særskilte udgifter til voksenuddannelse toppe i 20-års alderen ved godt 2.000 kr. pr. person og aftager herefter gradvist med alderen.

Udgifter til sundhedsvæsenet omfatter dels delområderne medicin, hospital og sygesikring og dels udgifter til plejehjem og hjemmehjælp, der i denne forbindelse vil optræde under fællesbetegnelsen ældrepleje.

Figur 26. Gennemsnitlige aldersfordelte udgifter til individuel offentlig service, 2005



Kilde: Lovmodellen, Nationalregnskabet 2005 og egne beregninger

Den gennemsnitlige ældreplejeudgift pr. person passerer 20.000 kr. ved 80-års alderen for herefter at stige kraftigt. Gennemsnitsudgiften for personer omkring 90 år er ca. 75.000 kr. Øvrige gennemsnitlige sundhedsudgifter ligger på omkring 12.000 kr. for de tre første leveår, hvorefter de kortvarigt aftager for senere at stige monotont over alder. En markant stigning i udgifterne påbegyndes midt i 40'erne for at tiltage omkring 65-års alderen.

Under de samlede udgifter til sundhed, social omsorg og uddannelse optræder også et residual, der ikke er individualiserbart og derfor blot er fordelt lige- ligt over alder. For udgifter til fritid, kultur mv. er anvendt samme princip.

I fremskrivningen antages, at udgifterne til individuel offentlig service dels vokser med udviklingen i befolkningen og dels pga., at udgifterne pr. person stiger med samme vækstrate som produktivitet og inflation. At aldersfordelin- gen således fastholdes gennem hele fremskrivningen er interessant set i lyset af den i fremtiden ændrede befolknings sammensætning. I henhold til DREAMs seneste befolkningsprognose forventes, at antallet af ældre over 64 år vil øges med ca. 600.000 frem mod 2040, mens antallet af personer over 80 år i samme periode vil blive fordoblet, jf. kapitel 2. Fastholdelse af det ekssi- sterende serviceniveau vil derfor afstedkomme en stor finanspolitisk udfor- dring.

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

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

Det generelle resultat i de internationale undersøgelser er, at effekten fra den teknologiske udvikling dominerer effekten fra terminalbehandling, således at det ikke kan udelukkes, at den her anvendte forudsætning har tendens til at undervurdere den fremtidige udgiftsudvikling inden for sundhedssektoren.

4.5 Metoden bag den økonomiske fremskrivning

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

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

Velfærdskommissionen (2005) har undersøgt den vækstkorrigerede realrente på danske obligationsserier i perioden fra 1949-2004 og finder, at en obligation med en 5-årig løbetid har en gennemsnitlig vækstkorrigeret realrente på 0,84 pct. pr. år i perioden.¹⁷ Den historiske udvikling er imidlertid påvirket af meget høje vækstkorrigerede realrenter i slutningen af 1970'erne og i 1980'erne. Disse skyldes dels et højt internationalt renteniveau og dels et højt rentespænd til udlandet som følge af den førte devalueringspolitik frem til 1982. Med introduktionen af fastkurspolitikken i Danmark og en omlægning af den pengepolitiske styring internationalt, der sigter mod at fastholde et lavt og stabilt inflationsniveau, er der formentlig grund til at forvente et renteniveau, som ligger i underkanten af det historiske gennemsnit.

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

¹⁷ En obligation med en løbetid på 1 år har en vækstkorrigeret realrente på 0,32 pct., mens en obligation med 10-års løbetid har en vækstkorrigeret realrente 1,61 i perioden 1949-2004.

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

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

Arbejdsmarkedet er karakteriseret ved imperfekt konkurrence med forhandlinger om løn og arbejdstid mellem lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer. Den samlede ledighed (som bestemmes endogent i DREAM) fordeles mellem de repræsentative husholdninger ud fra den aldersbetingede fordeling af ledigheden i udgangsåret 2005.

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

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

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

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

Kapitel 5 Resultater af fremskrivningen

5.1 Indledning

Udgangspunktet for dansk økonomi er gunstigt. Ledigheden er lav og udgør ca. 3,1 pct. af arbejdsstyrken (medio 2007), overskuddet på den offentlige sektors saldo var 5 pct. af BNP i 2006, mens overskuddet på betalingsbalancen løbende poster var 2 pct. af BNP samme år. Stigningen i forbrugerpriserne ligger på omkring 2 pct., mens stigningen i lønningerne ligger på mellem 3 og 4 pct.

De senere år har været præget af en tilsvarende positiv udvikling med overskud på betalingsbalancen siden slutningen af 1980'erne (med 1998 som eneste undtagelse). Denne udvikling har ført til, at Danmark i 2005 havde et positivt nettotilgodehavende i udlandet. I løbet af 2006 har værdireguleringer af aktiver og passiver dog betydet at Danmark igen har nettogæld til udlandet i 2006¹⁸. En betydelig disciplin i finanspolitikken i det seneste tiår har betydet, at den offentlige nettogæld er reduceret fra 36,2 pct. i 1996 til 2,7 pct. i 2006.

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

I det følgende præsenteres resultatet af den økonomiske fremskrivning baseret på de forudsætninger, som er præsenteret i de foregående kapitler, og som er baseret på en antagelse om videreførelse af de vedtagne regler og planlagte reformer for velfærdsordninger og beskatning.

5.2 Makroøkonomisk udvikling

Frem mod 2040 sker der ca. en fordobling af den danske økonomis størrelse. Som det fremgår af tabel 2 vokser BNP med 94 procent samtidig med, at beskæftigelsen vokser 2,9 procent. Dette er muligt på grund af de eksogene teknologiske fremskridt på 2 procent om året. En analyse af tabellens indhold fås bedst hvis tallene vækstkorrigeres, - dvs. hvis der modkorrigeres med 2 procents vækst om året. Dette er vist i tabel 3.

¹⁸ Danmarks nettoaktiver er følsomme overfor kursændringer på valuta-, aktie- og obligationsmarkederne som følge af store bruttobeholdninger af aktiver og passiver på mere end 200 pct. af BNP.

Tabel 2 - DREAM's grundforløb 2007. Faste priser.

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040
	---- Indeks i faste priser, 2005 = 100 ----						
BNP, mia. Dkr	1552.0	108.8	117.8	129.5	145.3	160.9	194.0
Privat forbrug, mia. Dkr.	754.1	112.4	124.9	138.0	153.4	170.1	206.5
Offentligt forbrug, mia. Dkr.	401.4	111.6	124.6	139.9	158.8	179.6	225.5
- Individuelt offentligt forbrug	281.3	112.0	126.2	142.9	163.0	186.2	237.9
- Kollektivt offentligt forbrug	120.1	110.6	120.9	132.8	148.8	164.1	196.5
Netto eksport, mia. Dkr.	73.4	73.2	16.8	-17.5	-29.1	-34.9	-55.8
- Eksport	756.1	107.1	112.7	121.7	134.5	147.9	176.4
- Import	682.7	109.9	122.6	137.3	153.6	169.9	207.3
Investeringer, mia. Dkr.	323.1	103.5	115.0	131.5	152.7	165.7	195.0
	---- Indeks, 2004 = 100 ----						
Beskæftigelse, 1000 pers.	2598	100.4	100.1	100.3	102.1	102.5	102.9
- Private sektor	1812.5	99.0	97.2	96.8	98.3	97.8	96.6
- Offentlige sektor	785.7	103.6	106.6	108.5	111.0	113.3	117.4
	---- Procent af arbejdsstyrken ----						
Arbejdsløshed, procent	5.7	4.4	4.4	4.6	4.7	4.8	4.6
	---- Procent af BNP ----						
Offentlige budget overskud, pct. af BNP	4.6	2.5	1.1	0.4	0.3	-0.8	-2.7
- Offentlige primære budget overskud	5.9	2.1	0.3	-0.4	-0.4	-1.4	-2.5
- Offentlige netto rente udgifter	1.2	-0.4	-0.7	-0.8	-0.7	-0.6	0.2
Nettofordringer på udlandet, pct. af BNP	1.3	25.7	37.4	40.4	38.4	35.2	22.9

Tabel 3 - DREAM's grundforløb 2007. Faste priser og vækstkorrigeret.

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040
	---- Indeks i faste priser, 2005 = 100 ----						
BNP, mia. Dkr	1552.0	98.6	96.7	96.2	97.8	98.1	97.0
Privat forbrug, mia. Dkr.	754.1	101.8	102.5	102.6	103.3	103.7	103.2
Offentligt forbrug, mia. Dkr.	401.4	101.1	102.2	103.9	106.8	109.5	112.8
- Individuelt offentligt forbrug	281.3	101.4	103.5	106.2	109.7	113.5	119.0
- Kollektivt offentligt forbrug	120.1	100.2	99.2	98.6	100.1	100.0	98.3
Netto eksport, mia. Dkr.	73.4	73.2	16.8	-17.5	-29.1	-34.9	-55.8
- Eksport	756.1	97.0	92.5	90.4	90.5	90.1	88.2
- Import	682.7	99.5	100.6	102.0	103.4	103.6	103.7
Investeringer, mia. Dkr.	323.1	93.7	94.4	97.7	102.7	101.0	97.5
	---- Indeks, 2005 = 100 ----						
Beskæftigelse, 1000 pers.	2598	100.4	100.1	100.3	102.1	102.5	102.9
- Private sektor	1812.5	99.0	97.2	96.8	98.3	97.8	96.6
- Offentlige sektor	785.7	103.6	106.6	108.5	111.0	113.3	117.4
	---- Procent af arbejdsstyrken ----						
Arbejdsløshed, procent	5.7	4.4	4.4	4.6	4.7	4.8	4.6
	---- Procent af BNP ----						
Offentlige budget overskud, pct. af BNP	4.6	2.5	1.1	0.4	0.3	-0.8	-2.7
- Offentlige primære budget overskud	5.9	2.1	0.3	-0.4	-0.4	-1.4	-2.5
- Offentlige netto rente udgifter	1.2	-0.4	-0.7	-0.8	-0.7	-0.6	0.2
Nettofordringer på udlandet, pct. af BNP	1.3	25.7	37.4	40.4	38.4	35.2	22.9

På grund af velfærdsreformen holdes arbejdsstyrken intakt, således at vi får en næsten konstant beskæftigelse frem mod 2040. Aldringen medfører, at det individuelle offentlige forbrug i vækstkorrigerede enheder vokser med 19 procent frem mod 2040. Resultatet er en vækst i det samlede offentlige forbrug på 12,8 procent. Den offentlige sektor vokser med andre ord klart hurtigere end normal-væksten på 2 procent. Den offentlige sektor suger derfor arbejdskraft til sig. Beskæftigelsen i den private sektor falder med 3,4 procent i 2040. Den lavere danske produktion begrænser udbuddet på eksportmarkederne således, at den danske pris stiger. Den vækstkorrigerede eksport falder med 11,8 procent. Det højere danske prisniveau presser reallønnen op. Dette forklarer, at det vækstkorrigerede private forbrug stiger lidt på lang sigt.

Det højere private og offentlige forbrug (samt det højere danske prisniveau) får importen til at stige. Dette, samt den lavere eksport indebærer en langsigtet forværring af betalingsbalancen.

5.3 Den private sektors formueudvikling

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

I år 2005 udgjorde de samlede forsikringsmæssige hensættelser i pensions-selskaber, LD, ATP og SP i alt 96 pct. af BNP. Frem til 2040 bliver denne formues andel af BNP mere end fordoblet og når op på 239 pct. af BNP.

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

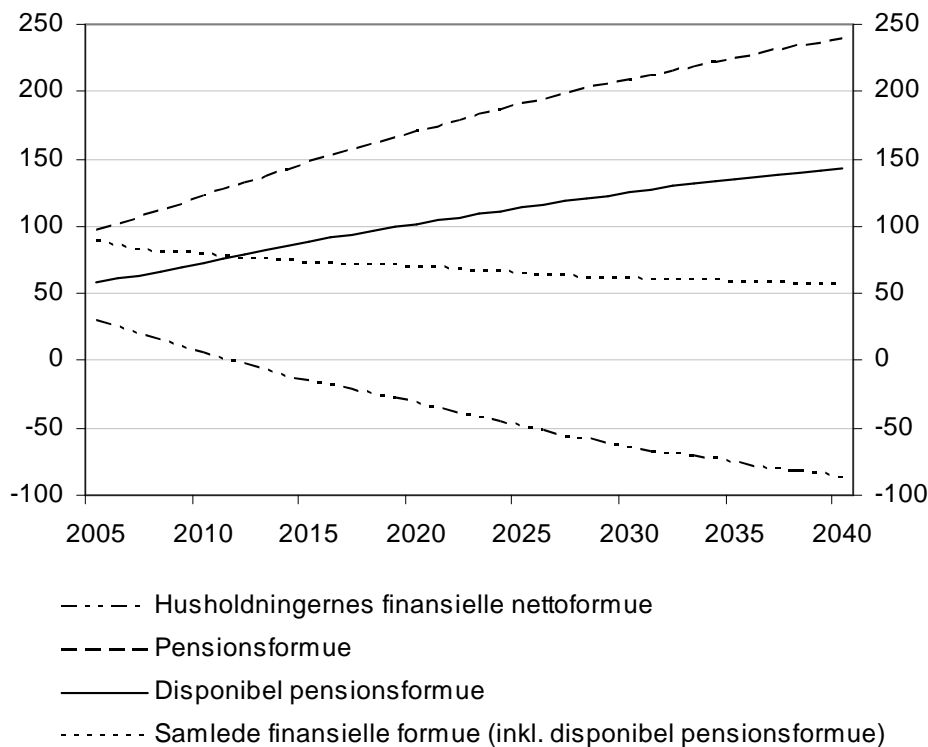
I DREAM opgøres husholdningernes finansielle nettoformue til 30 pct. af BNP i 2005. Frem mod 2040 falder denne formue gradvist og bliver negativ. Dvs. at værdien af lån i f.eks. huse overstiger, hvad de private borgere har af finansiell formue bortset fra opsparingen i pensions-selskaber. I 2040 udgør denne nettogæld 87 pct. af BNP.

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

Rent statistisk falder den private sektors samlede, finansielle formue med 32 pct.point af BNP i perioden fra 2005 til 2040.

Hvis det som en tilnærmelse antages, at den gennemsnitlige skatteprocent af pensionsopsparing er 40 pct., udgjorde den disponible pensionsformue 58 pct. af BNP i 2005. I 2040 er denne formue vokset til 143 pct. af BNP. Dvs. den disponible pensionsformue vokser med 85 pct.point af BNP fra 2005 til 2040. Det skal sammenholdes med faldet i den kapitalindkomstskattepligtige formue på 117 pct.. Sammenlagt falder de to formuekomponenter således med 32 pct. af BNP. Selvom der også er en stigning på 2 pct.point af BNP i værdien af husholdningernes boliger, indebærer fremskrivningen derfor et mindre fald i den samlede finansielle formue målt som pct. af BNP, når den opgøres i sammenlignelige størrelser.

Figur 27. Husholdningernes finansielle formue og pensionsformue, 2005-2040



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Husholdningernes samlede finansielle formue inklusive den disponible pensionsformue målt netto for den offentlige sektors skattetilgodehavende falder fra 91 pct. af BNP i 2004 til 77 pct. af BNP i 2040, jf. Figur 27. Årsagen til dette fald er ændringen i befolkningens alderssammensætning, som betyder, at der både bliver flere ældre (der forbruger af deres pensionsopsparing), og at gennemsnitsalderen blandt pensionisterne vokser (og en større andel af pensionisterne derfor har forbrugt af deres pensionsopsparing i længere tid).

Konklusionen er således, at det, der umiddelbart fremstår som en betydelig stigning i den private sektors formue på 45 pct., i virkeligheden er et udtryk for, at fradragsretten for pensionsindbetalinger betyder, at den offentlige sektor har et tilgodehavende hos den private sektor, der vokser med 61 pct. af BNP i perioden fra 2005 til 2040.

5.4 Offentlige udgifter og indtægter

Ændringen i befolkningens alderssammensætning frem mod 2040 fører til en tilsvarende gradvis forværring af den offentlige sektors økonomi. Det primære budgetoverskud, som i 2005 var på 5,9 pct. af BNP, reduceres gradvist og bliver til et underskud fra 2017. I 2040 er det primære budgetunderskud på 2,5 pct. af BNP. Der er således tale om en forværring af det primære budget med 8,4 pct. point af BNP fra 2005 til 2040.

Forværringen af det primære budget er sammensat af en gradvis stigning i de offentlige udgifter på 5,7 pct. point af BNP fra 2005 til 2040 og et fald i de offentlige indtægter på 2,7 pct. point af BNP fra 2005 til 2040, jf. Tabel 4.

Tabel 4. Offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP, 2005-2040

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040
	--- Procent af BNP ---						
Offentlige budget overskud	4.6	2.5	1.1	0.4	0.3	-0.8	-2.7
Offentlige primære budget overskud	5.9	2.1	0.3	-0.4	-0.4	-1.4	-2.5
Offentlige indtægter	55.0	51.9	52.4	52.7	52.4	52.3	52.3
- Direkte skatter	30.5	29.4	29.8	30.0	29.8	29.7	29.7
- Kildeskat	19.7	19.2	19.4	19.4	19.1	19.0	19.2
- Selskabsskat	3.8	3.3	3.4	3.3	3.2	3.1	2.9
- Andre direkte skatter	6.9	6.9	6.9	7.2	7.5	7.6	7.6
- Indirekte skatter	17.7	17.6	17.6	17.7	17.8	17.8	17.7
- Moms	10.0	10.2	10.4	10.5	10.6	10.6	10.6
- Punktafgifter	4.5	4.3	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1
- Ejendomsskat	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
- Andre indirekte skatter	2.0	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9
- Anden indkomst	6.8	4.9	5.0	5.0	4.9	4.8	4.9
Offentlige udgifter	49.1	49.8	52.0	53.1	52.9	53.7	54.8
- Offentlige kollektive forbrug	7.7	7.9	8.0	8.0	7.9	7.9	7.9
- Offentligt individuelt forbrug	18.1	18.7	19.5	20.1	20.3	21.0	22.3
- Sundhedsudgifter	6.4	6.8	7.2	7.6	7.9	8.3	9.0
- Udgifter til uddannelse	5.9	6.1	6.2	6.1	5.9	5.9	6.2
- Socialomsorg	5.1	5.2	5.4	5.5	5.7	6.0	6.3
- Andet individuelt forbrug	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8
- Offentlige indkomstoverførsler	16.4	16.9	17.9	18.3	17.7	17.8	17.8
- Folkepension	4.5	5.3	6.2	6.7	6.4	6.0	5.9
- Efterløn	1.5	1.5	1.3	1.0	0.7	1.1	1.2
- Førtidspension	2.1	2.1	2.1	2.2	2.3	2.6	2.8
- Dagpenge	1.3	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0
- Kontanthjælp	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
- Barlselsdagpenge	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
- SU	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
- Andre indkomst overførsler	5.2	5.3	5.4	5.5	5.3	5.2	5.0
- Offentlige investeringer	1.7	1.9	2.4	2.5	2.7	2.7	2.6
- Andre udgifter	5.1	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3
Offentlige nettorenteudgifter	1.2	-0.4	-0.7	-0.8	-0.7	-0.6	0.2

Kilde: Egne beregninger på DREAM

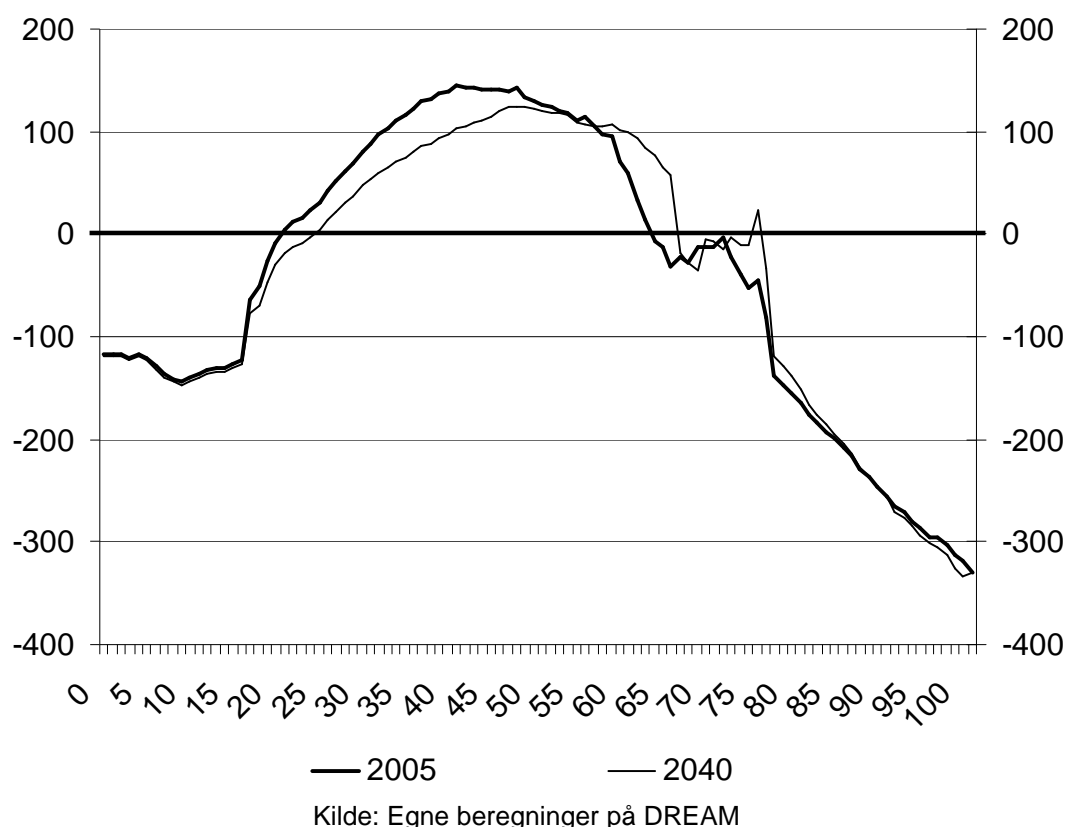
På udgiftssiden vokser det individuelle offentlige forbrug med 4,2 pct. point af BNP fra 2005 til 2040. Stigningen fordeler sig med 2,6 pct. point til sundhed, 1,2 pct. point til sociale udgifter (herunder hjemmepleje og –hjælp), 0,3 pct. point til uddannelse og 0,1 pct. point til øvrige individuelle serviceydelser. Sundhed og ældrepleje, der netop er de dele af det individuelle offentlige forbrug, som er stigende med alderen, tegner sig således for langt den største del af stigningen i det offentlige forbrug.

Udgifter til overførselsindkomster stiger i perioden fra 2005 til 2040 med 1,6 pct. point af BNP. Denne ændring er hovedsageligt forårsaget af en stigning i udgifter til folkepension og udgifter til førtidspension på henholdsvis 1,4 pct. point af BNP og 0,7 pct. point af BNP, hvorimod udgifter til efterløn og udgifter til dagpenge begge falder med 0,3 pct. point af BNP.

Betragtes udviklingen i nettobidraget til den offentlige sektor i et givet år (se figur 29), betyder den lavere opsparing i kapitalindkomstskattepligtige fordringer, at nettoindbetalingerne til den offentlige sektor vokser langsommere med alderen i 2040 end i 2005. Nettoindbetalingerne for de 20- til 50-årige i år 2040 er derfor lavere i 2040 end i 2005, når disse måles i værdier, der er korrigeret for produktivitetsvæksten på 2 pct. og den internationale inflation på 1,75 pct. I aldersgrupperne over 50 år er derimod højere nettoindbetalinger til den offentlige sektor i 2040 end i 2005. En betydelig del af stigningen for denne aldersgruppe skyldes skattebetalinger fra udbetalinger af opsparingsbaserede pensioner.

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

Figur 28. Aldersfordelte nettobetalinge til den offentlige sektor, 1.000 kr. (vækst- og inflationskorrigeret)



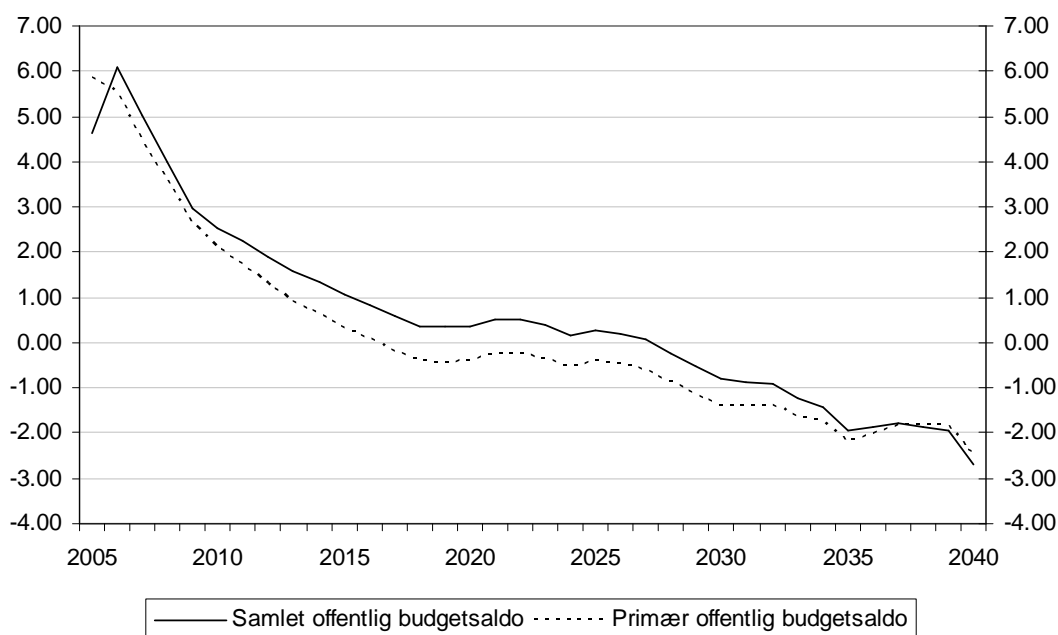
Der er således to afgørende forudsætninger for udviklingen i de aldersbetingedede nettobetalinge til den offentlige sektor og derfor udviklingen i den offentlige budgetsaldo over tid. Den første er antagelsen om, at de aldersafhængige offentlige udgiftsprofiler fastholdes, og den anden er DREAMs antagelse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

Det er vanskeligere at vurdere betydningen af antagelsen om substitution mellem de forskellige opsparingstyper. I DREAM betyder en stigning i indbetalingerne til de opsparingsbaserede pensionsordninger, at nettoopsparingen i den private sektor stiger, men at stigningen er begrænset. Det er således et spørgsmål om størrelsen af virkningen på nettoopsparingen, som er meget vanskelig at opgøre ud fra empiriske undersøgelser. I det omfang, hushold-

ningerne ikke er opmærksomme på størrelsen af de forventede pensionsudbetalinger eller undervurderer disse, vil de naturligvis ikke reducere deres øvrige opsparring tilsvarende. Da det i DREAM antages, at forbrugerne har kendskab til deres forventede pensionsudbetaling, er der en risiko for, at den negative effekt på anden opsparring er overvurderet i DREAM. Det trækker isoleret set i retning af at undervurdere stigningen i skatteindtægterne i den kommende årrække.

Med de anvendte antagelser sker der som nævnt en gradvis, men systematisk, forværring af det offentlige budget i takt med, at stadigt flere af de store generationer trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet og flere af de mindre årgange kommer ind på arbejdsmarkedet. Det betyder, at overskuddet på det primære budget vender til et underskud i 2017, og at underskuddet på det primære budget vokser gradvist til 2,5 pct. af BNP i 2040.

Figur 29. Primær og samlet offentlig budgetsaldo, 2005-2040



Kilde: Egne beregninger på DREAM

De nuværende overskud på det primære budget og forventningen om, at det fortsætter i de nærmest kommende år, betyder, at den offentlige nettoformue bliver positiv ved udgangen af 2007 og forbliver positiv frem til 2037. Denne udvikling betyder, at den offentlige sektor får nettorenteindtægter efter 2007. Den samlede offentlige budgetsaldo bliver derfor mere positiv end den primære saldo i den periode, hvor der er positiv nettoformue.¹⁹ Det er årsagen til, at

¹⁹ Det er vanskeligt at vurdere nettorentebetalingerne, når nettoformuen er tæt på 0, fordi nettorentebetalingerne er sammensat af renteindtægter på bruttfordringer og renteudgifter på

den samlede offentlige budgetsaldo først bliver negativ i 2028. Efter 2026 stiger budgetunderskuddet, og der opbygges ikke ubetydelige renteudgifter, som fører til, at underskuddet på det samlede budget når op på 2,7 pct. af BNP, jf. Figur 29. Det offentlige finansieringsproblem er således ikke et kortsigtet problem, men udviklingen i de offentlige finanser i de kommende år peger i retning af markante udgiftsstigninger, uden at indtægterne følger med, og dette fører på langt sigt til et offentligt finansieringsproblem.

Holdbarhedsindikatoren er -0,9 procent af BNP. Det betyder at den offentlige sektor skal modtage ekstra finansiering svarende til 0,9 procent af BNP i al fremtid, hvis finanspolitisk holdbarhed skal opnås. I 2006 svarer dette til 14,7 mia. kr.

I sidste års fremskrivning var holdbarhedsindikatoren -2,2 procent. Der er altså sket mere end en halvering af holdbarhedsindikatoren. Årsagen til dette er i stor udstrækning overgangen til nyt basisår fra 2004 til 2005. I tabel 5 er Finansministeriets beregning af strukturel saldo for 2004-2008 vist. Det fremgår, at 2004 var et år der lå relativt lavt konjunkturmæssigt mens 2005 var et nogenlunde konjunktur-neutralt år. Ud fra en konjunktur-synsvinkel var 2004 derfor et år der tenderer mod en høj holdbarhedsindikator, hvorimod 2005 var et relativt neutralt år.

Betragtes selskabsskat, pensionsafkast og Nordsø-indtægter ses det, at 2005 var et usædvanligt godt år. Dette viser, at 2005 er et år der tenderer mod en lav holdbarhedsindikator.

Tabel 5 - Fra faktisk til strukturel saldo. Procent af BNP.

	2004	2005	2006	2007	2008
1. Faktisk saldo	1,9	4,6	4,7	3,9	3,1
2. Konjunkturer	0,4	-0,1	-1,1	-2,5	-2,2
3. Selskabsskat	-0,3	-0,6	-0,4	0,0	-0,1
4. Pensionsafkastskat	-0,8	-1,5	0,1	0,5	0,3
5. Nordsø-indtægter	0,1	-0,3	-0,5	-0,3	0,0
6. Netto rentebetaling	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
7. Specielle poster	-0,3	-0,1	-0,2	0,2	0,5
8. Strukturel saldo (1+2+3+4+5+6+7)	1,0	2,0	2,4	1,7	1,5

Kilde: Økonomisk redegørelse, August 2007. Finansministeriet.

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

Referencer

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

Det økonomiske Råd, 2005: Dansk Økonomi, efterår 2005

Finansministeriet, 2006: Økonomisk Redegørelse, august 2006

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

Hansen, M. F., M. Eggert & P. Stephensen, 2007: "Danmarks fremtidige befolkning – befolkningsfremskrivning 2007", Rapport DREAM december 2007

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

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

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

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

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

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

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

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

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