

9. Langsigtede udfordringer og tilbagetrækning

9.1 Indledning

Det danske velfærdssamfund er kendetegnet ved et højt omfang af skattefinansieret offentlig service og indkomstoverførsler, som primært modtages af personer, der ikke er i beskæftigelse. Finansieringen af de offentlige udgifter sker overvejende gennem skattebetalinger fra de beskæftigede. Derfor er finansieringen af velfærdssamfundet – og udviklingen i de offentlige finanser – meget afhængig af forholdet mellem antallet af beskæftigede og ikke-beskæftigede, *jf. afsnit 9.2.2-5*.

I de kommende år vil antallet af ældre medborgere vokse markant, *jf. afsnit 9.2.1*. Det skyldes både, at det i disse år er forholdsvis store generationer, som trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og at der er udsigt til en stigning i levetiden, som i høj grad skyldes bedre sundhed og lavere dødelighed i aldersgrupperne over 60 år.

Velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011 indebærer, at pensionsalderen gradvis løftes frem mod 2022, og at pensionsalderen efterfølgende reguleres således, at den følger med levetiden for en 60-årig. Dog øges pensionsalderen maksimalt med ét år hvert femte år. Første regulering af folkepensionsalderen efter denne indekseringsmekanisme sker i 2030, og beskæftigelsesministeren skal fremsætte lovforslag herom med henblik på vedtagelse i Folketinget i 2015, *jf. afsnit 9.3*.

Levetidsindekseringen betyder, at finansieringen af de offentlige udgifter er forholdsvis robust over for stigninger i levetiden, *jf. afsnit 9.3.1*. Det skyldes, at den stigende pensionsalder bidrager til at fastholde forholdet mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede nogenlunde uændret, uafhængigt af om levetiden vokser hurtigt eller langsomt. I kapitlet vurderes, at det i høj grad er denne indekseringsmekanisme, som betyder, at de offentlige finanser er holdbare på trods af den ændrede alderssammensætning i befolkningen.

Tilbagetrækningsreformen fremrykker tidspunktet for stigningen i pensionsalderen i forhold til velfærdsaftalen. Fremrykningen opvejer imidlertid kun delvist den stigning i den forventede levetid for en 60-årig, som allerede er indtruffet i forhold til det sammenligningspunkt, der lå til grund for velfærdsaftalen. Derfor vil personer, der bliver folkepensionister i de kommende mange år, kunne se frem til en længere gennemsnitlig pensionsperiode end både tidligere og senere generationer, *jf. afsnit 9.2.3*.

I perioden fra 2020 til 2040-2050 er reguleringen af pensionsalderen ifølge fremskrivningen ikke tilstrækkelig til at fastholde forholdet mellem antallet af beskæftigede og ikke-beskæftigede. Derfor vil der gradvist opstå et stigende pres på den strukturelle saldo, i takt med at antallet af pensionister øges i forhold til antallet af beskæftigede. Den negative effekt på de offentlige finanser forstærkes af, at det er forholdsvis store årgange, som opnår en lang forventet pensionsperiode.

Udviklingen betyder, at der fra omkring 2030 og frem i det beregningstekniske forløb er et underskud på den offentlige strukturelle saldo, som overstiger den vedtagne grænse i budgetloven på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, *jf. afsnit 9.4*. Det strukturelle underskud stabiliseres på langt sigt på mellem $\frac{3}{4}$ og 1 pct. af BNP. Selvom den strukturelle saldo ekskl. renter (dvs. den strukturelle primære saldo) i pct. af BNP på langt sigt vender tilbage til det nuværende niveau, betyder den gæld, som løbende akkumuleres som følge af underskuddene i nogle årtier efter 2030, at renteudgifternes andel af BNP vokser med $\frac{3}{4}$ -1 pct. af BNP i forhold til i dag. Forløbet er holdbart, idet gælden og dermed renteudgifterne stabiliseres i pct. af BNP på langt sigt.

Saldoudviklingen indebærer, at det beregningstekniske forløb ikke er i overensstemmelse med de gældende regler i budgetloven fra omkring 2030. Det er ikke et udtryk for, at der planlægges efter et underskud, der overstiger kravet i budgetloven.

Der vil i forbindelse med fremtidige mellemfristede planer blive taget stilling til, hvordan udgifter og indtægter tilpasses således, at det planlagte saldoforløb (dvs. saldoen inden for planlægningshorisonten) holder sig inden for budgetlovens grænser til den tid. Den økonomiske politik vil således i forbindelse med fx kommende 2025- eller 2030-planer blive planlagt således, at budgetloven også overholdes i denne periode.

Hovedparten af forværringen af den strukturelle saldo kan henføres til den længere pensionsperiode for de generationer, der bliver pensionister fra 2013 og frem mod midten af århundredet. Den resterende del af forværringen kan tilskrives andre forhold, herunder bortfald af indtægter fra Nordsøen og demografiske effekter, som hidrører fra forskelle i generationernes størrelse.

Det er ikke budgetloven i sig selv, men derimod samspillet mellem budgetloven og de gældende pensionsregler, der stiller krav om budgetforbedringer frem mod 2040-2045 i forhold til det beregningstekniske forløb. Hvis pensionsperioden var ens for alle generationer, svarende til den langsigtede pensionsperiode under gældende regler, ville underskuddet i et holdbart forløb ikke væsentligt overstige budgetlovens undergrænse i midten af århundredet. Der ville derfor ved en ensartet pensionsperiode kunne være omtrent samme jævne udvikling i beskatningen og det offentlige forbrug pr. bruger som i det nuværende beregningstekniske forløb, *jf. afsnit 9.4.1*.

Budgetstramninger i perioden fra fx 2021 til 2040-2045 med det formål at overholde budgetloven vil således være udtryk for, at den længere pensionsperiode for nogle generationer skal finansieres løbende. En sådan finansiering vil kunne påvirke fordelingen mellem generationerne, idet generationer med en længere pensionsperiode dog også vil kunne berøres af fx den påkrævede afdæmpning af den offentlige forbrugsvækst, højere skatter eller andre initiativer, *jf. afsnit 9.4.2*.

Boks 9.1**Hovedkonklusioner**

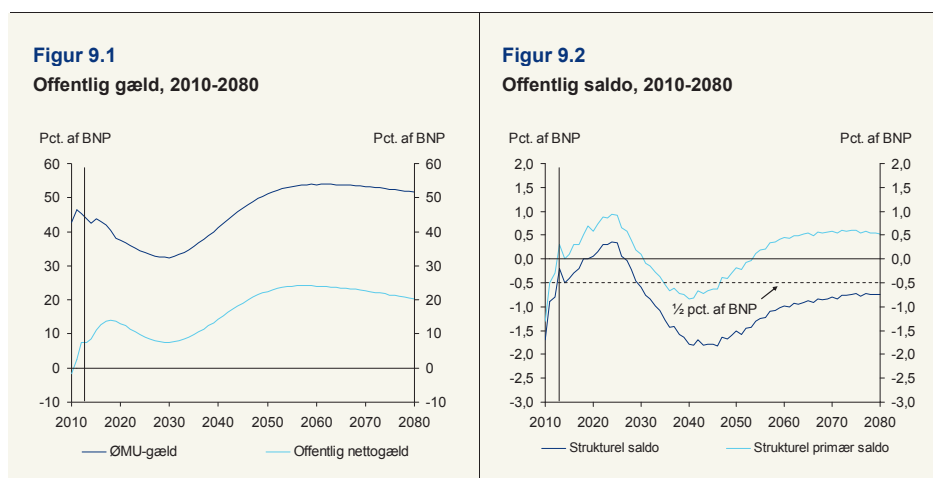
- Befolkningens gennemsnitlige levetid er stigende. Særligt for personer over 60 år er restlevetiden steget betydeligt siden 1995. Det er restlevetiden for 60-årige, der danner udgangspunktet for reglerne om levetidsindeksering af pensionsalderen. Restlevetiden for 60-årige er steget med 3½ år fra 1995 til i dag.
- Med velfærdsaftalen fra 2006 er det besluttet, at stigende restlevetid for 60-årige skal afspejle sig i flere år på arbejdsmarkedet. Pensionsalderen reguleres derfor med stigningen i levetiden. Dette princip er videreført i tilbagetrækningsreformen fra 2011. Udgangspunktet er, at fremtidige folkepensionister skal kunne se frem til en pensionsperiode på i gennemsnit mindst 14½ år. Det svarer til to år mere end personer, der blev folkepensionister i 1995. De to ekstra år skyldes nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år i løbet af 2004-2006.
- Levetidsindekseringen bidrager isoleret til at styrke de offentlige finanser varigt med 2½ pct. af BNP, svarende til 50 mia. kr., i forhold til en situation hvor folkepensionsalderen alene forhøjes til 67 år frem til 2022. Levetidsindekseringen leverer således et helt afgørende bidrag til holdbare offentlige finanser.
- Tilpasningen af pensionsperioden via justeringer af aldersgrænserne for efterløn og folkepension er imidlertid først fuldt indfaset på langt sigt. Det skyldes, at pensionsalderen højst kan forøges med et år hvert femte år, og at første forhøjelse som følge af indekseringen sker i 2030. Den forsinkede regulering indebærer, at de, der går på pension i dag og de kommende mange år, kan regne med flere år med pension end såvel tidligere generationer som generationer, der først skal på pension efter midten af dette århundrede.
- Den forsinkede regulering bidrager til, at summen af offentligt forbrug og indkomstoverførsler vokser med godt 1½ pct. af BNP fra 2020 til 2040 i det beregningstekniske forløb. I 2060, hvor indekseringen af pensionsalderen har reduceret pensionsperioden til omkring det langsigtede niveau, er udgifterne til offentligt forbrug og indkomstoverførsler omtrent tilbage på niveauet fra 2020. Den strukturelle saldo er imidlertid varigt forværret med ¾-1 pct. af BNP i forhold til 2020 på grund af den gældstilvækst, der følger af den mellemliggende periodes offentlige underskud.
- Den strukturelle saldo overskrider budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP fra omkring 2030. Baseret på den beregningstekniske fremskrivning vil saldoen permanent overskride grænsen og stabiliseres på et underskud på knap 1 pct. af BNP. Det er ikke et udtryk for, at der planlægges efter et underskud, der overstiger kravet i budgetloven. Den økonomiske politik vil således i forbindelse med kommende mellemfristede planer blive fastlagt efter, at budgetloven overholdes inden for planlægningsperioden.
- Til illustration vil en tilpasning af det beregningstekniske forløb, så det opfylder kravene i budgetloven i hele perioden, fx kræve en årlig reduktion i realvæksten i det offentlige forbrug fra godt 1 pct. i gennemsnit til 0,9 pct. i perioden 2021-2041 i forhold til det beregningstekniske forløb, eller en gradvis forøgelse af fx bundskatten med op til i alt 2,3 pct.-point i 2041. Herefter kan stramningen gradvist afvikles, uden at forløbet kommer i konflikt med budgetlovens grænser.
- I forhold til det beregningstekniske forløb er det ikke budgetloven i sig selv, men derimod samspillet mellem budgetloven og de gældende pensionsregler, der stiller krav om budgetforbedringer fra mellem 2020 og 2040-2045. Hvis den langsigtede pensionsperiode på 14½ år hypotetisk set havde været gældende for alle generationer, ville det strukturelle underskud i 2030-2040 kun svagt overstige ½ pct. af BNP i et holdbart forløb (mod et underskud på ca. 1½ pct. af BNP i grundforløbet med gældende regler). Kravet om budgetforbedringer frem mod 2040-2045, set i forhold til det beregningstekniske forløb, svarer dermed grundlæggende til et krav om, at der under budgetloven skal være løbende finansiering af den længere pensionsperiode og større pensionsudgifter pr. person for bestemte generationer.

9.2 Det samfundsøkonomiske forløb efter 2020

Den mellemfristede fremskrivning bygger på et forløb, der indregner vedtagen politik og en gradvis konjunkturgenopretning frem mod 2020, *jf. appendiks 1A*.

I årene efter 2020 er fremskrivningen baseret på beregningstekniske principper, der afspejler en uændret videreførelse af offentlige udgifter, således at udgifterne pr. person (i en given alder) følger den generelle lønudvikling. For sundhedsudgifterne indregnes en lavere vækst i udgifterne i den enkelte aldersgruppe i takt med bedre helbred og lavere dødelighed (delvist sund aldring)¹. Der indregnes en gradvis stigning i tilbagetrækningsalderen som følge af reglerne i velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011. Samtidig holdes en uændret skatte- og afgiftsbelastning, og der indregnes virkningen af en gradvis udtømmning af de danske olie- og gasressourcer i Nordsøen, *jf. boks 9.2*.

Den økonomiske politik frem til 2020 er planlagt med udgangspunkt i et princip om finanspolitisk holdbarhed. Således er det en betingelse for den tilrettelagte udgifts-, skatte- og strukturpolitik frem mod 2020, at denne indebærer et forløb for de offentlige finanser, der er holdbart givet regneprincipperne. Dvs. at den planlagte politik kan fastholdes i årene efter 2020, uden at det bliver nødvendigt med skattestigninger eller andre tilpasninger for at sikre et stabilt niveau for den offentlige nettogæld i pct. af BNP på længere sigt, *jf. figur 9.1*. Det langsigtede forløb er dermed finanspolitisk holdbart.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

¹ I beregningen korrigeres der for, at udvalgte offentlige pleje- og sundhedsudgifter til ældre afhænger af den aldersspecifikke sundhedstilstand. Helbredsrelaterede udgifter til personer, som har op til tre leveår tilbage, er betydeligt højere end til personer, som har mere end tre leveår tilbage. Konkret sammenevjes de gennemsnitlige udgifter i hver aldersgruppe med udgiften for de personer i aldersgruppen, der har op til tre leveår tilbage. I takt med at levetiden øges, reduceres den samlede gennemsnitsudgift for den enkelte aldersgruppe. Det skyldes alene, et fald i andelen af personer i en given aldersgruppe med højst tre leveår tilbage.

Kravet om finanspolitisk holdbarhed lægger imidlertid ikke restriktioner hverken på de enkelte års underskud eller på størrelsen af den offentlige gældskvote. Det er blandt andet i det lys, at de supplerende krav til den finanspolitiske planlægning skal ses, herunder at ØMU-gælden ikke overstiger 60 pct. af BNP, at årlige underskud på den strukturelle offentlige saldo ikke overstiger ½ pct. af BNP, og at årlige underskud på den faktiske offentlige saldo ikke overstiger 3 pct. af BNP.

I det beregningstekniske forløb overstiger underskuddet på den offentlige saldo ½ pct. af BNP efter ca. 2030, *jf. figur 9.2*. Det afspejler, at udviklingen efter 2020 bygger på beregningstekniske principper, og at den aktuelle finanspolitiske planlægningsperiode alene går frem til 2020. Der er således ikke taget stilling til, hvordan og i hvilke perioder der skal strammes og lempes for at opfylde kravene til de årlige underskud i perioden efter 2020.

Det offentlige forbrugs andel af BNP stabiliseres på et niveau, som er højere end i 2020. Omvendt er overførslernes andel af BNP tilsvarende reduceret i forhold til 2020 på langt sigt. Forklaringen på den negative strukturelle saldo er således grundlæggende, at der i perioden frem til 2050 oparbejdes en forøget gæld, som skal serviceres. Det betyder en stigning i renteudgifternes andel af BNP på ca. 0,8 pct.-point fra 2020 til 2080, svarende til det resulterende underskud på den strukturelle saldo i det beregningstekniske forløb, *jf. tabel 9.1*.

Tabel 9.1
Udvikling i de offentlige finanser på langt sigt

Pct. af BNP	2013	2020	2040	2060	2080
Offentlige indtægter	54,6	49,7	50,1	49,2	49,2
Offentlige udgifter	54,4	49,2	50,9	48,7	48,7
<i>Heraf</i>					
- Forbrug	28,2	26,4	28,5	27,7	27,5
- Investeringer	2,3	2,0	2,0	1,9	1,9
- Indkomstoverførsler	17,7	15,6	15,1	13,8	13,8
Primær saldo	0,2	0,6	-0,8	0,4	0,5
Nettorenteudgifter	0,4	0,5	0,9	1,4	1,3
Offentlig saldo	-0,2	0,0	-1,8	-1,0	-0,8

Anm.: For 2013 angiver tabellen de faktiske indtægter og udgifters andel af faktisk BNP. Fra 2020 og frem er andelen strukturelle (dvs. ekskl. mulige konjunkturpåvirkninger).

Kilde: Egne beregninger.

Den ændrede sammensætning på offentligt forbrug og indkomstoverførsler skal ses i sammenhæng med, at pensionsalderen i 2020 endnu ikke er reguleret svarende til levetidsstigningen, og der således er relativt flere årgange på pension end i 2050. Dette fører til en reduktion i indkomstoverførslernes andel af BNP over den periode, hvor pensionsalderen reguleres hurtigere end væksten i levetiden. Omvendt betyder den stigende forventede levetid, at

sundheds- og plejeudgifterne over et livsforløb bliver højere med tiden, selvom der (delvist) korrigeres for sund aldring, således at levetiden ikke får fuldt gennemslag på udgifterne.

Udviklingen i overførselsindkomster og offentligt forbrug afspejler, at levetidsindekseringen af pensionsalderen i høj grad bidrager til at gøre de offentlige finanser robuste over for ændringer i levetiden. Det er den indbyggede forsinkelse, inden levetidsindekseringen er fuldt gennemført, som betyder, at der oparbejdes en gæld, som fører til underskuddet på den strukturelle saldo.

Boks 9.2

Principper for fremskrivning efter 2020

De principper, der lægges til grund for forløbet efter 2020, afspejler overordnet set en fremskrivning af strukturerne i økonomien, som de ser ud i 2020, hvortil kommer virkningerne af besluttede initiativer, der rækker længere frem i tid.

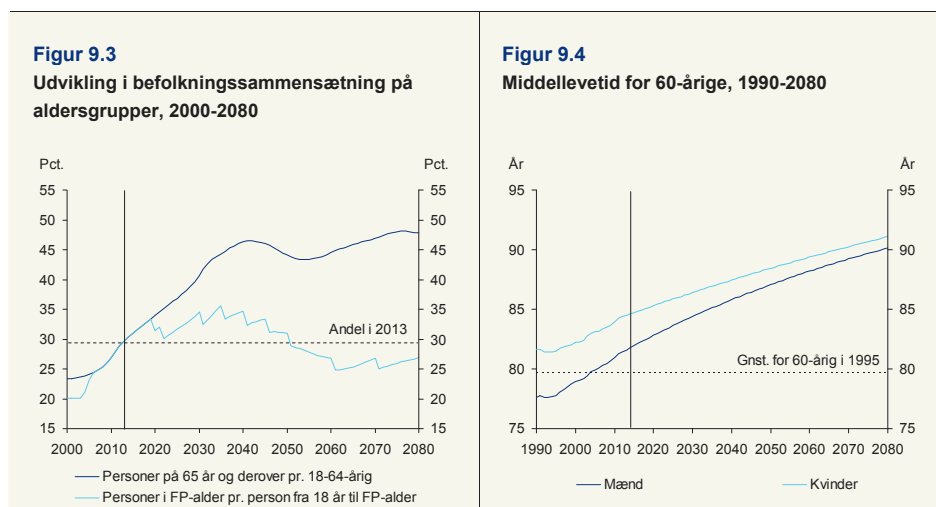
- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne pr. bruger følger lønudviklingen, og at brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb udgør en fast andel af det offentlige forbrug. Det indebærer overordnet set, at antallet af beskæftigede (enten offentligt eller privat ansat), som producerer offentligt finansierede serviceydelser, kan være nogenlunde konstant målt i forhold til antallet af brugere (hvor brugergrundlaget antages at svare til det demografiske træk).
- Satserne for offentlige overførselsindkomster reguleres med lønstigningen i den private sektor, så kompensationsgraderne overordnet set er konstante.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante. Andelene reguleres dog for de forventede virkninger af uddannelsesmålsætningerne samt vedtagne reformer, herunder særligt på tilbagetrækningsområdet.
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives, så forholdet mellem den offentlige kapitalbeholdning (brutto) og den offentlige bruttoværditilvækst som udgangspunkt er konstant efter 2020.
- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Bortset fra virkninger af vedtagen skattepolitik er der indregnet uændret skattebelastning efter 2020, i den forstand, at skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, og at punktafgifter i kronebeløb beregningsteknisk antages at stige med prisudviklingen. Ejendomsbeskatningen antages at følge boligprisudviklingen svarende til en ca. uændret BNP-andel fra 2020.
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas, mens olieprisforudsætningerne på længere sigt er fra det Internationale Energi Agenturs fremskrivning fra 2013.
- Der er indregnet et fald i energiintensiteter i forbrug og produktion. De faldende energiintensiteter skal ses i lyset af løbende effektivitetsforbedringer i energiforbruget samt energiaftalen fra 2012.

9.2.1 Den demografiske udvikling

Den anvendte befolkningsprognose fra DREAM og Danmarks Statistik peger på en markant ændring i befolkningssammensætningen i de kommende år. Antallet af personer i alderen 18-64 år stiger kun ganske svagt, mens antallet af personer over 65 år stiger mærkbart. Udviklingen i befolkningens sammensætning skal dels ses i lyset af, at de store årgange fra 1940'erne og 1950'erne enten har nået eller når folkepensionsalderen, dels at levetiden er

stigende. Store ældreårgange og de små årgange fra især 1980'erne viser sig blandt andet som en "pukkel" i forholdet mellem over 64-årige og 18-64-årige, som topper i årene omkring 2040, *jf. figur 9.3*.

I forlængelse af de stigninger i levetiden, der er set siden 1990'erne, antages det i befolkningsprognosen, at middellevetiden for 0-årige i perioden 2013 til 2080 vil stige med 12½ år for mænd og knap ti år for kvinder. Det svarer til, at hver ny årgang i gennemsnit bliver to måneder ældre end årgangen før dem. Antagelserne i befolkningsprognosen indebærer samtidig, at levetiden for mænd gradvist nærmer sig levetiden for kvinder.



Anm.: "FP-alder" angiver folkepensionsalder.
Kilde: DREAMs befolkningsprognose, 2013.

Den stigende levetid kan hovedsagelig henføres til stigende restlevetid som følge af lavere dødelighed for den ældre del af befolkningen, mens dødelighederne for yngre er nogenlunde uændrede.

Det er middellevetiden for 60-årige der indgår i grundlaget for levetidsindekseringen i medfør af velfærdsaftalen. Middellevetiden for 60-årige mænd forventes at stige med 8½ år fra 2013 til 2080, mens den for kvinder forventes at stige med 6½ år, *jf. figur 9.4*. Det svarer til en årlig stigning i restlevetiden på hhv. 1½ måned for mænd og 1¼ måned for kvinder.

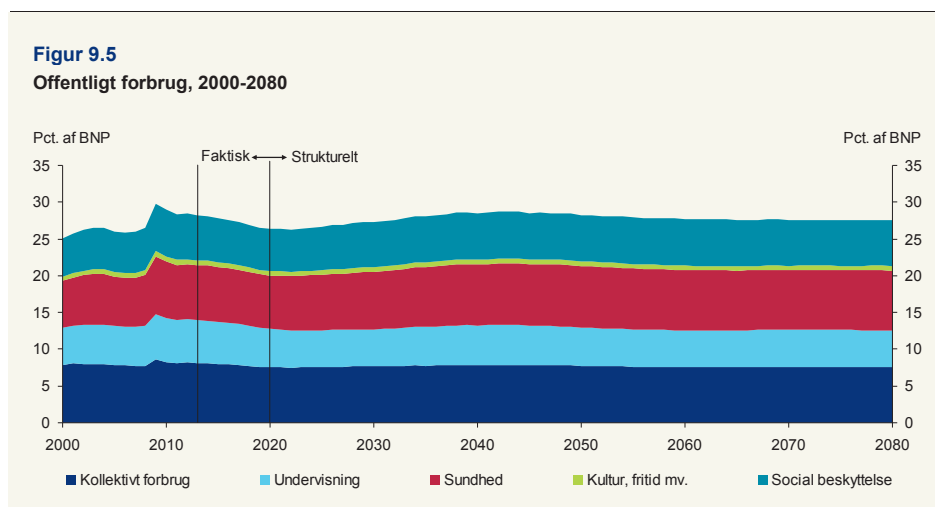
I forhold til den gennemsnitlige middellevetid i 1995, der har dannet udgangspunkt for levetidsindekseringen, er middellevetiden 3½ år højere i 2013.

Befolkningsprognosen indebærer en gradvis stigning i antallet af indvandrere og efterkommere i kraft af den forudsatte nettoindvandring og fertilitet. I dag bor der ca. 610.000 indvandrere og efterkommere i Danmark – svarende til ca. 11 pct. af befolkningen. I 2080 forudsættes antallet af herboende indvandrere og efterkommere i prognosen være steget til ca. 1,2 mio. personer – svarende til ca. 18 pct. af befolkningen.

Der ventes en større relativ stigning i antallet af indvandrere og efterkommere fra vestlige lande end fra ikke-vestlige lande. Andelen af befolkningen, som er fra ikke-vestlige lande, ventes således at stige fra 7 pct. af befolkningen i 2013 til 11 pct. i 2080, mens andelen af indvandrere og efterkommere i befolkningen, som er fra vestlige lande, ventes at stige fra 4 pct. i 2013 til 7 pct. i 2080.

9.2.2 Offentligt forbrug

Udgifterne til offentligt forbrug steg brat til ca. 29 pct. af BNP i 2010 og er faldet til 28¼ pct. af BNP i 2013. Frem mod 2020 forventes et fortsat fald til omkring 26½ pct. af BNP, jf. figur 9.5.

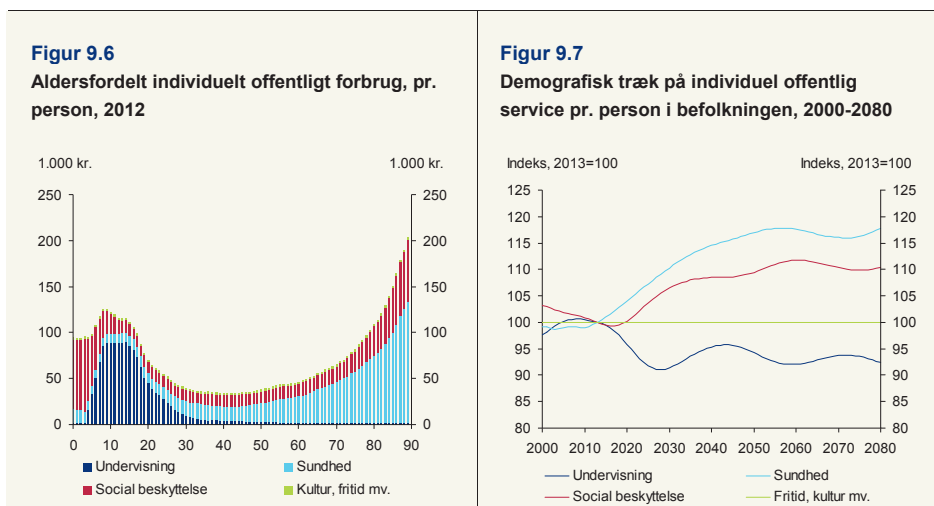


Anm.: Fordelingen af det offentlige forbrug på de viste kategorier efter 2013 er beregningsteknisk fastsat og udelukkende baseret på det beregnede demografiske træk for hver kategori.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det offentlige forbrug kan opdeles i *individuel offentlig service*, dvs. den del af forbrugsudgifterne, som direkte eller indirekte kan henføres til enkeltpersoner (fx sundhedsydelser, dag- og ældrepleje mv.), og *kollektivt offentligt forbrug*, som ikke kan henføres til enkeltpersoners forbrug (fx forsvar, politi, centraladministration mv.).

Godt en fjerdedel af det offentlige forbrug er i dag kollektive forbrugsudgifter, mens de resterende knap tre fjerdedele er individuelle offentlige serviceudgifter. Der er stor forskel på hvilke og hvor mange individuelle offentlige serviceydelser, hver aldersgruppe modtager. Generelt gælder det, at de gennemsnitlige serviceudgifter til ældre er højere end udgifterne til børn og unge, mens personer i de erhvervsaktive aldre i gennemsnit trækker mindst på de individuelle offentlige serviceydelser, jf. figur 9.6.



Kilde: Danmarks Statistik, Lovmodel og egne beregninger.

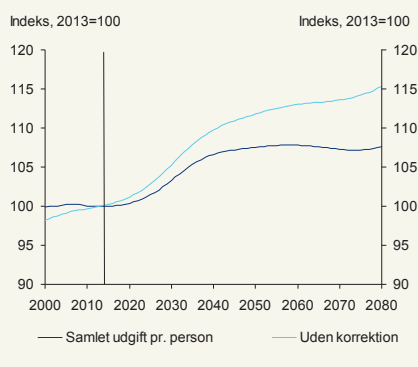
I takt med at sammensætningen af befolkningen i de kommende år gradvist skifter i retning af flere ældre, øges det beregnede demografiske træk² på de offentlige udgifter til sundhed og pleje af ældre samt til social beskyttelse, jf. figur 9.7.

Det beregnede demografisk træk på det individuelle offentlige forbrug pr. indbygger forventes at stige med op mod 8 pct. frem mod 2045, hvorefter dette niveau holdes fremadrettet. Uden korrektion for bedre helbred er stigningen frem mod 2045 noget højere, og stigningen fortsætter, så den i 2080 er op mod 8 pct.-point højere end uden korrektion for sund aldring, jf. figur 9.8.

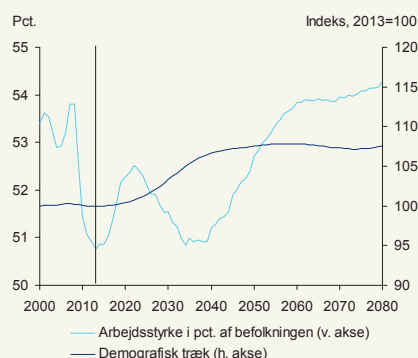
I en periode fra 2025 og frem mod 2040 er det stigende demografiske træk sammenfaldende med et fald i arbejdsstyrkens andel af befolkningen, og først efter 2040 begynder beskæftigelsesandelen og dermed indtægtsgrundlaget for det offentlige forbrug igen at stige, jf. figur 9.9. Det skyldes blandt andet, at befolkningsvæksten i denne periode hovedsagelig afspejler sig i flere pensionister, samt at de relativt små årgange fra 1980'erne indgår i arbejdsstyrken i denne periode.

² Det demografiske træk er et beregningsteknisk mål for størrelsen af det offentlige forbrug, som befolkningsudviklingen isoleret set medfører, når den reale udgift pr. bruger fastholdes (korrigeret for delvis sund aldring), og når antallet af brugere i hver aldersgruppe følger befolkningsudviklingen.

Figur 9.8
Samlet demografisk træk på individuelt offentligt forbrug pr. indbygger og korrektion for sund aldring, 2000-2080



Figur 9.9
Samlet demografisk træk på individuelt offentligt forbrug pr. indbygger og arbejdsstyrken i procent af befolkningen, 2000-2080

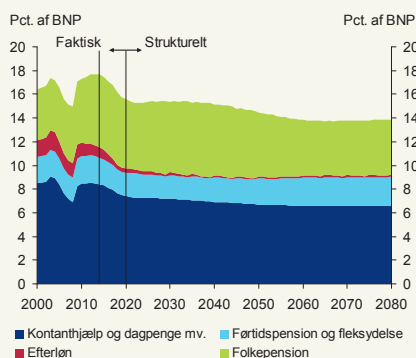


Kilde: Egne beregninger.

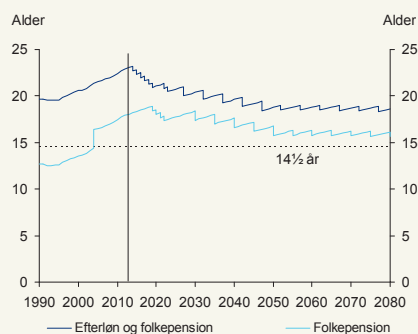
9.2.3 Offentlige indkomstoverførsler

De samlede indkomstoverførslers andel af BNP skønnes at aftage gradvist fra knap 18 pct. af BNP i 2013 til godt 15½ pct. i 2020, *jf. figur 9.10*. Faldet skal blandt andet ses i lyset af den forudsatte normalisering af konjunktursituationen og mindrereguleringen af de skattepligtige satsregulerede indkomstoverførsler i medfør af skattereformen fra juni 2012.

Figur 9.10
Samlede udgifter til indkomstoverførsler, 2000-2080



Figur 9.11
Forventet antal år med efterløn og folkepension for en 60-årig, 1990-2080



Anm.: Figur 9.11 er opgjort som forskellen mellem den gennemsnitlige middellevetid for en 60-årig og hhv. efterlønsalderen og folkepensionsalderen i det pågældende år. Det forventede antal år med folkepension kan maksimalt reduceres til godt 15 år med den nuværende befolkningsprognose, *jf. nedenfor*.

Kilde: Egne beregninger.

Efter 2020 er indkomstoverførslernes andel af BNP kun svagt faldende. Den faldende tendens skal ses i sammenhæng med, at pensionsalderen i 2020 endnu ikke er reguleret svarende til levetidsstigningen, og der således er relativt flere årgange på pension end i 2050. Dette fører sammen med en forventning om aftagende udgifter til efterløn³ til reduktionen i indkomstoverførslernes andel af BNP over den periode, hvor pensionsalderen reguleres hurtigere end væksten i levetiden.

Uden tilbagetrækningsreformen og levetidsindekseringen ville stigende levetid nærmest automatisk føre til en tilsvarende stigning i antallet af år som tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet. Det ville indebære stigende udgifter til indkomstoverførsler, *jf. afsnit 9.3*.

Den stigende levetid har betydet, at det samlede antal år, en person kan forvente at være på efterløn og folkepension, er steget siden midten af 1990'erne. Således er forskellen mellem den formelle efterlønsalder og den forventede restlevetid for en 60-årig omkring 23 år i 2013. Det er 3½ år mere end i midten af 1990'erne, *jf. figur 9.11*. Er personen ikke berettiget til efterløn, er det forventede antal år på folkepension ca. 18 år i 2013⁴, hvilket er ca. 5½ år mere end i midten af 1990'erne. Den to år større stigning i antallet af år med folkepension (i forhold til efterløn og folkepension under ét) skal ses i lyset af nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år i 2004-2006.

Den aftalte forhøjelse af aldersgrænserne for folkepension indebærer, at det forventede antal år med mulighed for folkepension gradvist føres tilbage til et niveau på omkring 14½ år⁵. Udgangspunktet for levetidsindekseringen er, at dette niveau fastholdes fremadrettet, når levetiden stiger. På tilsvarende vis vil levetidsindekseringen indebære, at antallet af år med efterløn og folkepension fastholdes. Her er niveauet dog to år mindre end i 1995 som følge af afkortningen af efterlønperioden fra fem til tre år i kraft af tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Der vil imidlertid gå en længere årrække, før de nye aldersgrænser i pensionssystemet indhenter den stigning i levetiden, som allerede er indtrådt. Det sker først omkring midten af århundredet. Årsagen er, at stigninger i pensionsalderen gennemføres med et langt varsel. Dertil kommer, at pensionsalderen højst kan sættes op med ét år ad gangen, når der tages beslutning om aldersgrænserne hvert femte år fra 2015 (første gang med virkning for efterlønsalderen i 2027 og folkepensionsalderen i 2030). Således vil der tidligst engang i midten

³ Der er usikkerhed omkring den fremtidige tilmelding til efterlønsordningen. Det skyldes bl.a., at der fra 1. januar 2013 er aktiv tilmelding til efterlønsordningen, mens a-kassemedlemmer tidligere blev automatisk tilmeldt, når de fyldte 30 år, og aktivt skulle melde sig ud, hvis ikke de ønskede at deltage i efterlønsordningen. I det omfang tilmeldingen for de 30-årige reduceres mere end forudsat, svækkes de offentlige finanser på kortere sigt som følge af mindre indtægter fra betalte efterlønsbidrag. Reduceret tilmelding blandt 30-årige vil på langt sigt reducere efterlønsbestanden (når de 30-årige når efterlønsalderen), hvilket styrker de offentlige finanser til den tid. Hvis det beregningsteknisk antages, at tilmeldingen for de 30-årige halveres til ca. 10 pct. af en årgang, svækkes den offentlige primære saldo med knap ¼ mia. kr. i 2020 (ca. 0,01 pct. af BNP), mens holdbarhedsindikatoren styrkes med ca. ¼ mia. kr. (ca. 0,01 pct. af BNP) som følge af den afledte reduktion i efterlønsbestanden på langt sigt.

⁴ Regnet som forskellen mellem den gennemsnitlige middellevetid for en 60-årig og folkepensionsalderen.

⁵ Med tilbagetrækningsaftalen og levetidsindekseringen er der reelt udsigt til flere år med offentlig finansieret pension end 14½ år. Det skyldes blandt andet, at levetidsindekseringen tager udgangspunkt i restlevetiden for 60-årige og ikke restlevetiden ved pensionsalderen.

af århundredet være langsigtet ligevægt mellem stigningen i levetiden og pensionsalderen. Det giver "ekstra" mange pensionister i perioden frem til dette tidspunkt.

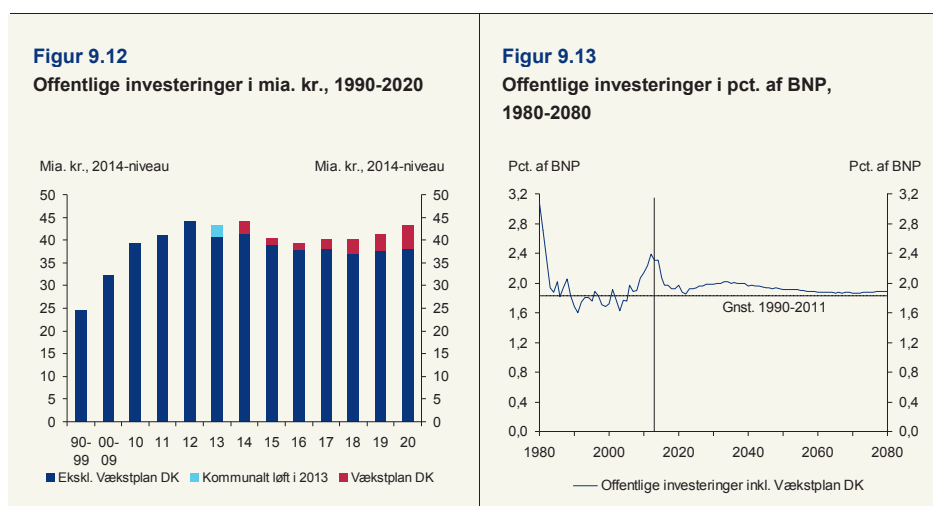
Derudover indebærer reglerne for levetidsindekseringen, at aldersgrænserne reguleres med udgangspunkt i restlevetiden for en 60-årig med et tillæg på 0,6 år for at tage højde for levetidsstigningen i varslingsperioden. Med den nuværende befolkningsprognose forventes levetiden på langt sigt at stige med godt ét år over en periode på 15 år svarende til varslingsperioden. Det indebærer isoleret set, at antallet af år fra folkepensionsalderen til den gennemsnitlige mellemlivetid for en 60-årig (det forventede antal år med folkepension) maksimalt reduceres til godt 15 år i forløbet (godt ½ år mere end de 14½ år, der sigtes efter).

Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder stiger dog noget langsommere end reguleringen af de formelle aldersgrænser, *jf. afsnit 9.3.1*. Det skyldes primært, at flere vil være overgået til andre ordninger som fx førtidspension inden pensionsalderen samt naturlige årsager som død og udvandring.

Samtidig medfører udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, at der over tid er en større andel af folkepensionisterne, der har indkomst ved siden af folkepensionen, hvilket isoleret set trækker i retning af lavere udgifter til pensionstillæg og dermed offentlige udgifter til folkepension. Fra omkring midten af dette århundrede stabiliserer indkomstoverførslerne sig i det beregningstekniske forløb på et niveau på omkring 14 pct. af BNP.

9.2.4 Offentlige investeringer

De offentlige investeringer var ekstraordinært høje i 2012 som følge af fremrykninger af anlægsprojekter i medfør af kickstarten. Investeringerne aftager gradvis frem mod 2020, men vil i de førstkomende år stadig ligge på et relativt højt niveau. Det skal blandt andet ses i lyset af, at der med Vækstplan DK er aftalt et løft i de offentlige investeringer på 2 mia. kr. i 2014 stigende til 4 mia. kr. i 2020, *jf. figur 9.12*.



Kilde: Egne beregninger.

Der er ikke taget stilling til den overordnede investeringsramme efter 2020. Forløbet efter 2020 afspejler således de beregningstekniske principper om, at forholdet mellem den offentlige bruttokapitalbeholdning og den offentlige produktion af varer og tjenester er konstant givet de anvendte beregningsforudsætninger om nedslidning og prisudvikling mv.

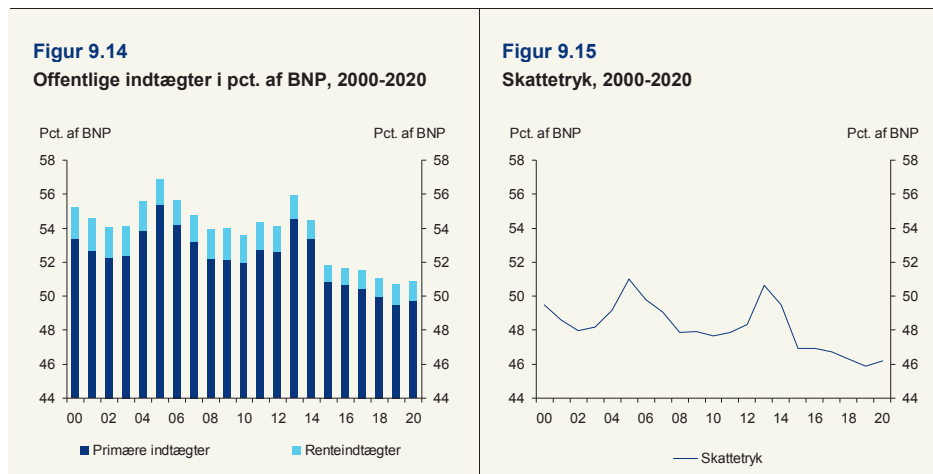
Den ændrede befolkningssammensætning indebærer, at den offentlige produktion af varer og tjenester og den forudsatte bruttokapitalbeholdning vokser hurtigere end BNP frem mod 2035. I årene efter 2035 reduceres investeringsomfanget gradvist, i takt med at det demografiske træk på offentlige serviceydelser aftager relativt til arbejdsudbuddet målt i timer. Det langsigtede niveau for de offentlige investeringer ligger på ca. 1,9 pct. af BNP, *jf. figur 9.13*.

9.2.5 Offentlige indtægter

De offentlige indtægter ventes at falde fra ca. 56 pct. af BNP i 2013 til ca. 51 pct. i 2020, *jf. figur 9.14*. Af de samlede offentlige indtægter bidrager renteindtægter med 1½ pct. af BNP i 2013 og 1¼ pct. i 2020 og ligger således relativt stabilt frem mod 2020.

Faldet i de samlede indtægter fra 2014 til 2015 kan hovedsagelig henføres til et fald i de primære indtægter, som skal ses i lyset af de ekstraordinært høje indtægter fra personskatterne i 2013 og 2014, som følger af engangsprovenuet fra omlægningen af kapitalpensioner i medfør af skattereformen fra juni 2012.

Dette bidrager også til, at skattetrykket er relativt højt i 2013 og 2014, og at skattetrykket falder markant i 2015. Skattetrykket udgør således omkring 50 pct. i 2013 og 2014 og omkring 46-47 pct. i årene efter, *jf. figur 9.15*.



Anm.: Opgjort inkl. provenu af omlægning af kapitalpensionsbeskatning i 2013 og 2014.

Kilde: Egne beregninger.

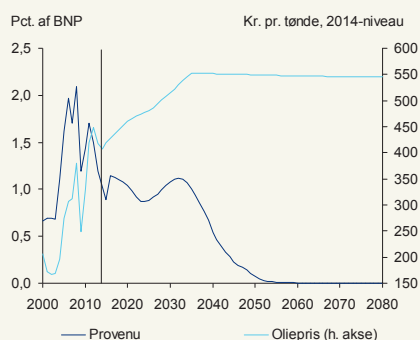
Det skal bemærkes, at skattereformen fra 2012 er tilrettelagt således, at lempelserne i skatten på arbejde frem mod 2020 mere end modsvares af reformens finansieringselementer, når fremrykningen af skatteindtægterne fra kapitalpensioner medregnes.

I årene efter 2020 udviser udviklingen i de offentlige indtægter et relativt stabilt forløb. Det dækker over modsatrettede effekter. Det statslige provenu fra beskattningen af aktiviteterne i Nordsøen reduceres, men et stigende provenu fra skat af pensionsudbetalinger trækker i modsat retning.

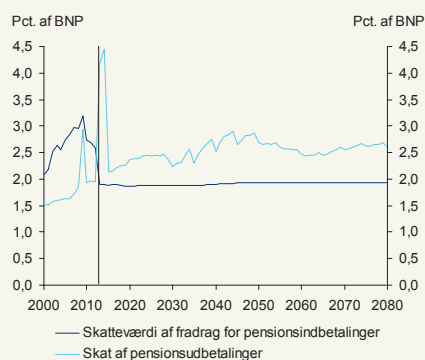
Det vigende statslige provenu fra Nordsø-aktiviteterne på længere sigt kan blandt andet henføres til et gradvist fald i indvindingen, mens en svagt stigende oliepris frem mod 2040 bidrager til at holde provenuet oppe. Den gradvise udtømning af de kommercielle olie- og gasreserver bevirker, at de statslige Nordsø-indtægter stort set falder bort i årene efter 2055, *jf. figur 9.16*.

Den aftagende profil på indtægtsiden modvirkes af, at skatteindtægterne fra pensionsudbetalinger fremadrettet overstiger fradragsværdien af pensionsindbetalinger, *jf. figur 9.17*. Opbygningen af pensionsformuerne har betydet, at der er opbygget et offentligt aktiv i pensionssektoren i form af udskudte skattebetalinger. I perioder med et stigende antal pensionister bidrager skatten på pensionsudbetalingerne til øgede offentlige indtægter fra skatten på pensionsudbetalingerne, og bidrager således til at stabilisere den offentlige saldo.

Figur 9.16
Provenuet fra Nordsø-aktiviteterne, 2000-2080



Figur 9.17
Skat af pensionsudbetalinger og skatteværdi af fradrag for pensionsindbetalinger, 2000-2080



Anm.: Olieprisen pr. tønde råolie er normeret til 2014-prisniveau med udgangspunkt i udviklingen i forbrugerpriserne. Pensionsudbetalingerne antages at starte ved folkepensionsalderen og udbetalingerne profil over tid er således påvirket af reguleringen af pensionsalderen hvert femte år.

Kilde: Egne beregninger.

Fradragsværdien af pensionsindbetalingerne forventes at udgøre en konstant andel af BNP, idet indbetalingsprocenten antages fastholdt på det aktuelle niveau. Samtidig er der med henholdsvis forårspakke 2.0 og skattereformen fra juni 2012 lagt loft over fradraget for indbe-

talinger på ratepensioner og indført aldersopsparing⁶, hvilket isoleret set har bidraget til lave indbetalinger. I det beregningstekniske forløb overstiger skatteværdien af pensionsudbetalingerne således fremadrettet fradragsværdien af pensionsindbetalinger.

9.3 Levetidsindeksering af pensionsalderen

Med velfærdsaftalen fra 2006 blev det med bred politisk opbakning besluttet, at aldersgrænserne for tilbagetrækning fremadrettet skulle afspejle udviklingen i levetiden for 60-årige, således at antallet af år som pensionist holdes nogenlunde konstant. Dette princip er videreført i tilbagetrækningsreformen fra 2011, som på langt sigt indebærer samme folkepensionsalder som i velfærdsaftalen.

Konkret er det grundlæggende princip i tilbagetrækningsreformen fra 2011, at folkepensionsalderen reguleres i takt med udviklingen i midllevetiden for en 60-årig, således at det forventede antal år med folkepension udgør $14\frac{1}{2}$ år, *jf. boks 9.3*.

⁶ Fra den 1. januar 2013 kan der ikke længere indbetales til kapitalpension, men som alternativ kan der oprettes en aldersopsparing. De penge, der indsættes på en aldersopsparing, er der ikke fradrag for på indbetalingstidspunktet, men til gengæld skal der hverken betales skat eller afgift af udbetalingen.

Boks 9.3**Øget pensionsalder - levetidsindeksring**

Efterlønsalderen hæves med ½ år i hvert af årene 2014-19 og igen i 2022 og 2023, så efterlønsalderen er 64 år i 2023. Folkepensionsalderen hæves med ½ år i årene 2019-22, så folkepensionsalderen er 67 år i 2022.

Fra hhv. 2027 og 2030 øges aldersgrænserne for efterløn og folkepension i takt med restlevetiden for 60-årig. Folkepensionsalderen er 67 år fra 2022 indtil 2030, hvor folkepensionsalderen første gang skal levetidsindekseres. Efterlønsalderen er 64 år fra 2023 indtil 2027, hvor efterlønsalderen første gang skal levetidsindekseres. Efterlønsperioden fastholdes uændret på tre år.

Indekseringsmekanismen fastlægges, så

- Perioden på folkepension opgjort ud fra levetiden for en 60-årig på længere sigt udgør omkring 14½ år.
- Der træffes første gang beslutning om ændring i aldersgrænserne i 2015 og herefter hvert femte år.
- Ændringer i folkepensionsalderen indføres med et varsel på 15 år, dvs. første mulige år med levetidsindeksring af folkepensionsalderen er 2030.
- Efterlønsalderen ændres med samme regulering som folkepensionsalderen og med ikrafttræden tre år tidligere, dvs. med et varsel på 12 år. Første mulige år med levetidsindeksring af efterlønsalderen er dermed 2027.
- Aldersgrænserne reguleres med højst ét år af gangen.

Den konkrete reguleringsmekanisme er som følger:

- Der beregnes en forudsat levetid givet ved levetiden ud fra de seneste kendte tal på beslutningstidspunktet plus en forudsat stigning i levetiden på 0,6 år.
- Herudfra udledes en beregnet folkepensionsalder givet ved den forudsatte levetid minus 14½ år.
- Folkepensionsalderen fastsættes med udgangspunkt i den beregnede folkepensionsalder afrundet til nærmeste halve år.

Det indebærer, at folkepensionsalderen er enten uændret eller reguleres med ½ eller 1 år ad gangen. Hvis levetiden mod forventning skulle falde fra et beslutningstidspunkt til det næste, skal der tages særskilt stilling til, om og i givet fald hvordan dette skal afspejle sig i reguleringen af folkepensionsalderen.

9.3.1 Indekseringens betydning for offentlige finanser og velstand

De 14½ år tager udgangspunkt i, at levetiden for en 60-årig i 1995, før den kraftige stigning i levetiden satte ind, var 79½ år, dvs. 14½ år mere end den nuværende folkepensionsalder på 65 år. Levetidsindekseringen sigter efter, at længden af folkepensionsperioden på langt sigt holdes på dette niveau.

Den stigende restlevetid og de udfordringer, det umiddelbart indebærer for de offentlige finanser, er ikke et isoleret dansk fænomen. Fx forventes restlevetiden for en 65-årig mandlig EU-borger i gennemsnit at vokse med 5,2 år fra 2010 til 2060 og med 4,9 år for kvindelige EU-borgere. Dvs. i store træk samme udvikling som i Danmark. Derfor har langt de fleste EU-lande gennemført pensionsreformer.

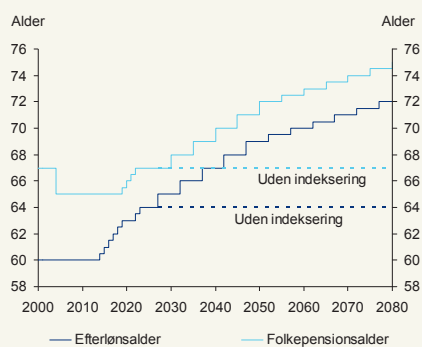
Nogle lande (Holland, Italien, Grækenland, Slovakiet og Cypern) har ligesom Danmark – og på linje med EU-Kommissionens anbefalinger – valgt at indføre en levetidsindeksring af pensionsalderen. Flertallet af de øvrige lande har indført en reguleringskoefficient på pensi-

onsudbetalingen, der typisk indebærer, at pensionsudbetalingen afhænger af tilbagetrækningstidspunktet, *jf. boks 9.4*.

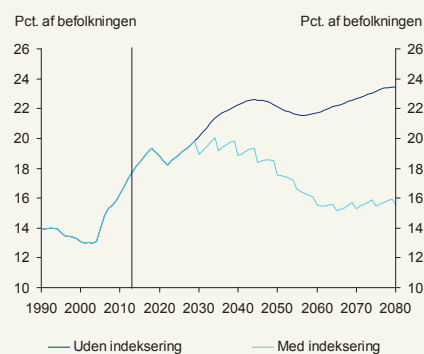
Med tilbagetrækningsreformen fra 2011 er de diskretionære forhøjelser af aldersgrænserne fremrykket til at starte i 2014, og antallet af år med efterløn reduceres gradvist fra fem til tre år frem mod 2023.

Det indebærer, at en efterlønsalder på 64 år og en folkepensionsalder på 67 år er udgangspunktet for den efterfølgende levetidsindeksering, *jf. figur 9.18*. Hvor de diskretionære forhøjelser til henholdsvis 64 år og 67 år er vedtaget ved lov, er levetidsindekseringen baseret på en lovfæstet beregningsregel, hvor de konkrete femårige justeringer skal vedtages ved lov. Der er bred opbakning til velfærdsaftalen og dermed levetidsindekseringen i Folketinget.

Figur 9.18
Forventet udvikling i tilbagetrækningsaldrer,
2000-2080



Figur 9.19
Andel af befolkningen på folkepension,
1990-2080



Kilde: ADAM og egne beregninger.

Boks 9.4**Tilbagetrækningsreformer i andre lande**

Blandt EU-landene er pensionssystemerne meget forskellige, men i praktisk taget alle landene spiller den offentlige sektor en betydelig rolle i pensionssystemerne. Det mest udbredte er, at pensionen afhænger af personens tilknytning til arbejdsmarkedet gennem karrieren – typisk ved at udmåle pensionens størrelse ud fra den samlede arbejdsindkomst frem til pensionering eller ved at udvælge enten de seneste eller de bedste år i karrieren. Ordningerne opererer dog typisk med en garanteret mindstepension bl.a. for dem, der af forskellige årsager har haft begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet.

Danmark er således sammen med Holland, Irland og England blandt mindretallet af lande, hvor den offentlige pension ikke afhænger af arbejdsindkomst eller antallet af år på arbejdsmarkedet, men derimod af, hvor længe man har boet i landet (som i Danmark) eller har betalt forsikringsbidrag.

En fast offentlig pension til alle indebærer isoleret set en mere lige indkomstfordeling blandt pensionisterne. Derimod bliver dækningsgraderne (tabet i indkomst i forbindelse med overgang til pensionering) mere forskelligartede. Det indebærer isoleret set, at lavtlønnede har et større incitament til at trække sig tidligere tilbage end personer med højere løn.

Levetidsindeksering er på linje med EU-Kommissionens anbefalinger. EU-Kommissionen fremhæver således, at "there is a need to establish a dynamic view on the balance of life spent working and spent in retirement", og at "an automatic rule is preferable". EU-Kommissionen har noteret sig, at et antal lande allerede har indført en automatisk levetidsregulering af tilbagetrækningsalderen, herunder Danmark, *jf. tabel a*. Endvidere anbefaler EU-Kommissionen, at en række andre lande indretter deres pensionssystemer, så tilbagetrækningsalderen eller pensionsydelsen automatisk tilpasses ændringer i levetiden.

Levetidsindeksering af pensionsalderen har blandt andet den fordel, at højere pensionsalder giver højere livsindkomst og højere privat pension, fordi antallet af år på arbejdsmarkedet derved øges.

Tabel a**Regulering af reglerne for pensionsudbetalinger som følge af øget levetid**

	Bidragsregulering og/eller Udbetalingsregulering	Levetidsindeksering
Danmark		X
Holland		X
Slovakiet		X
Cypern		X
Tjekkiet	X	
Finland	X	
Frankrig	X	
Letland	X	
Norge	X	
Polen	X	
Portugal	X	
Spanien	X	
Sverige	X	
Tyskland	X	
Grækenland	X	X
Italien	X	X

Med levetidsindekseringen vil der på sigt være en mere konstant andel af befolkningen, som modtager folkepension, på trods af en stigende levetid, *jf. figur 9.19*.

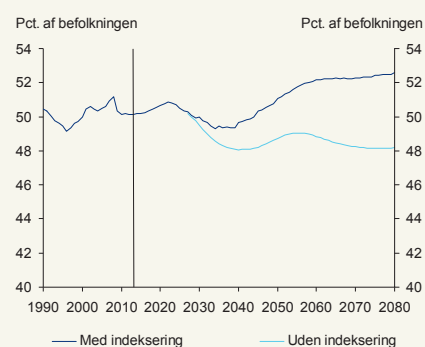
Formålet med levetidsindeksering af pensionsalderen er at tage hånd om de langsigtede udfordringer for de offentlige finanser, der følger af stigende levetid for personer over 60 år. Uden regulering af aldersgrænserne for pension vil øget levetid som udgangspunkt føre til flere år som pensionist og et uændret antal år på arbejdsmarkedet.

Grundlæggende ville det betyde flere offentlige udgifter til pension uden en tilsvarende stigning i de offentlige indtægter. Med fortsatte stigninger i levetiden, som forventet i befolkningsfremskrivningerne, ville uændret pensionsalder indebære en uholdbar udvikling i de offentlige finanser og dermed før eller siden behov for markante tilpasninger på enten indtægtsiden (øget skat) eller på udgiftssiden (fx lavere service- eller pensionsydelse).

Levetidsindekseringen indebærer, at øget levetid afspejler sig i flere år som erhvervsaktiv og dermed en større beskæftigelse. I dag udgør de beskæftigede omkring halvdelen af befolkningen. Uden levetidsindeksering ville denne andel falde til omkring 48 pct. (fordi øget levetid i så fald ville give flere pensionister). Indekseringen bidrager til, at andelen af beskæftigede stiger til godt 52 pct. af befolkningen (fordi øget levetid og pensionsalder vil give flere beskæftigede), *jf. figur 9.20*.

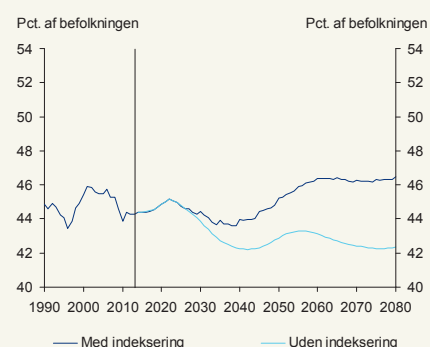
Figur 9.20

Andel af befolkningen i beskæftigelse, 1990-2080



Figur 9.21

Andel af befolkningen i beskæftigelse, fuldtidspersoner, 1990-2080



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort strukturelt.

Kilde: ADAM og egne beregninger.

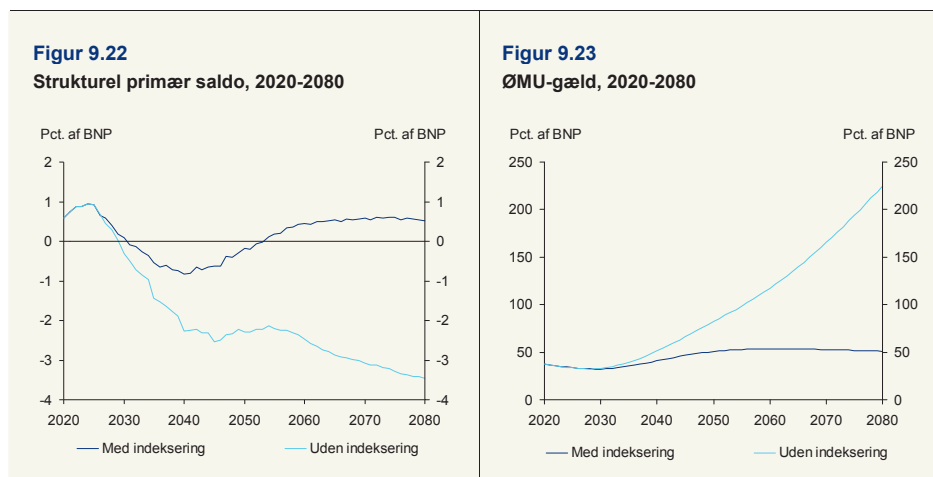
Ikke alle beskæftigede arbejder fuld tid. Omregnes de beskæftigedes arbejdsomfang til fuldtidspersoner, svarer dette antal fuldtidspersoner til godt 44 pct. af befolkningen. Uden levetidsindeksering ville denne andel falde til godt 42 pct., og med levetidsindeksering stiger andelen til godt 46 pct., *jf. figur 9.21*.

Levetidsindeksering vurderes således at bidrage til, at andelen af befolkningen, der er beskæftiget, er 4,4 pct.-point højere i 2080 opgjort i antal hoveder og godt 4 pct.-point højere opgjort i antal fuldtidspersoner. I opgørelsen indgår en antagelse om en aftagende profil for arbejdstiden for de enkelte aldersgrupper, der berøres af den stigende pensionsalder.

Den øgede beskæftigelse afspejler sig i en øget produktion. Levetidsindekseringen bidrager gennem øget beskæftigelse til, at den årlige realvækst i BNP er 0,2 pct.-point højere i perioden fra 2027 og frem. Fx skønnes realt BNP i 2040 at ligge godt 3½ pct. højere set i forhold til en situation *uden* indekseringsreglen. Det svarer til en forøgelse på ca. 12.000 kr. pr. dansker i 2040 (målt i dagens niveau).

Hertil kommer, at flere år på arbejdsmarkedet giver en større livsindkomst for den enkelte samt en større pensionsformue. Den større pensionsformue indebærer større pensionsudbetalinger og dermed også højere årsindkomst i pensionisttilværelsen. Som følge af indkomstmødregning i forbindelse med pensionstillæg, personlige tillæg mv. reduceres de offentlige udgifter forbundet med pension.

Med indeksering af aldersgrænserne for pension vurderes den primære offentlige saldo at udvise et stabilt overskud på godt ½ pct. af BNP fra 2060 og frem, *jf. figur 9.22*. Uden indeksering ville underskuddet udgøre en stadig større andel af BNP, således at underskuddet ville være større end 3 pct. af BNP i 2080.



Kilde: ADAM og egne beregninger.

Det stabile forløb for den primære saldo på langt sigt afspejler sig i en nogenlunde konstant offentlig gæld i pct. af BNP, *jf. figur 9.23*. Uden indekseringen ville der være udsigt til gradvist stigende strukturelle underskud på de offentlige finanser. Et sådant forløb ville i sagens natur ikke være holdbart, og ØMU-gælden ville i givet fald udgøre en stadig stigende andel af BNP.

Samlet set vurderes levetidsindekseringen at styrke de offentlige finanser varigt med 2½ pct. af BNP, svarende til 50 mia. kr. Uden levetidsindekseringen af pensionsalderen ville der med

andre ord skulle gennemføres varige stramninger for 50 mia. kr. for at sikre en holdbar udvikling i den offentlige økonomi.

9.3.2 Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder i fremskrivningen

Forhøjelserne af aldersgrænserne indebærer et betydeligt større arbejdsudbud blandt personer i 60-års alderen og dermed en højere beregnet tilbagetrækningsalder. Finansministeriet opgør den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder baseret på antallet af personer i arbejdsstyrken for hver aldersgruppe fra 50 år og op, *jf. boks 9.5*.

Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder forventes at stige fra 63½ år i 2013 til ca. 66½ år i 2020 og ca. 72 år i 2080, *jf. figur 9.24*. Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder forventes dermed at stige langsommere end stigningen i aldersgrænserne for efterløn og folkepension. Således stiger den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder med omtrent 0,6-0,7 år, når aldersgrænserne for overgang til pension øges med 1 år.

Gennemslaget af højere aldersgrænser på den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder skal ses i sammenhæng med, at der løbende er en vis afgang fra arbejdsstyrken til andre ordninger som fx førtidspension. Dertil kommer, udover afgang i form af død og udvandring, at nogle vælger at trække sig tilbage før tilbagetrækningsalderen for egne midler.

Boks 9.5

Beregning af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder

Finansministeriet opgør den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder på baggrund af opgørelser af arbejdsstyrken fra den registerbaserede arbejdsstyrke statistik (RAS) fra Danmarks Statistik. Der tages udgangspunkt i nettoafgang fra arbejdsmarkedet uden hensyn til årsagen. Det betyder blandt andet, at dødsfald og nettoudvandring tæller med i opgørelsen og bidrager til at trække den beregnede gennemsnitlige tilbagetrækningsalder ned.

Beregningen måler den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for personer på 49 år og derover, og bygger konkret på en opgørelse af antallet, der er erhvervsaktive som 49-årige og derefter trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet på forskellige alderstrin.

Konkret er den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder på tidspunkt t beregnes som

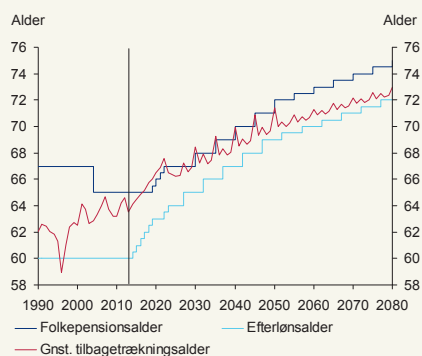
$$G(t) = \sum_{a=50}^{96} a \cdot \left(1 - \frac{A(t, a)}{A(t-1, a-1)}\right) \cdot \prod_{i=50}^{a-1} \frac{A(t, i)}{A(t-1, i-1)}$$

hvor $A(t, a)$ er personer med alderen a i arbejdsstyrken på tidspunkt t , og $A(t, 96)$ beregningsteknisk er sat til 0, svarende til en antagelse om, at alle trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet senest ved alderen 95 år.

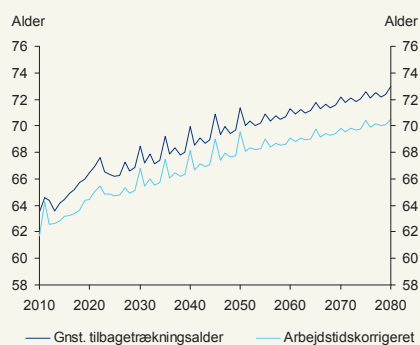
Beregningen er justeret i forhold til Finansministeriets tidligere opgørelse på to punkter. For det *første* ved, at det ikke længere antages, at alle trækker sig tilbage ved folkepensionsalderen. For det *andet* ved, at forskellige årgange nu indgår med samme vægt.

Udgangspunktet er medioficeret RAS, dvs. gennemsnittet af to års RAS-opgørelser. Endvidere er arbejdsstyrkeopgørelsen før 2003 korrigeret med henblik på at korrigere for databrud i dette år.

Figur 9.24
Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder,
1990-2080



Figur 9.25
Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder inkl.
arbejdstidskorrektion, 2010-2080



Kilde: Finansministeriets befolkningsregnskab.

Tilbagetrækningsbeslutningen er ikke nødvendigvis en enten-eller beslutning. Således ses det ofte, at nogle personer fortsætter med at arbejde, men med lavere arbejdstid, når de når op i alderen. Beslutningen om fortsat arbejde for personer, der når pensionsalderen, skal blandt andet ses i lyset af de gennemførte initiativer til styrkelse af incitamenter til fortsat arbejde, herunder opsat pension og lempeligere modregning for arbejdsindkomst.

En person, der skifter fra at arbejde på fuld tid til at arbejde på nedsat tid, kan betragtes som værende delvist tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet. Tilsvarende med personer, der fortsat arbejder efter pensionering.

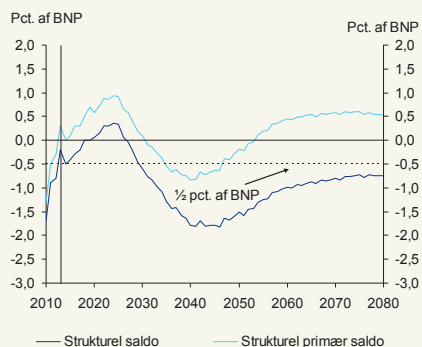
Tages der højde for aldersgruppernes forskelle i arbejdstid, bliver den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder lidt lavere. Når der korrigeres for arbejdstid udgør den aktuelle gennemsnitlige tilbagetrækningsalder ca. 62½ år, dvs. at korrektionen reducerer den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder med ét år, *jf. figur 9.25*.

I takt med den stigende pensionsalder får arbejdstidskorrektionen også stigende betydning. På længere sigt bidrager lavere arbejdstid blandt de ældre årgange til en yderligere reduktion i den gennemsnitlige arbejdstid med godt ca. 1½ år, så den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder opgjort på denne måde reelt er 70½ år i 2080 i forhold til 73 år uden arbejdstidskorrektion.

9.4 Langsigtet ”hængekøje”-udfordring og budgetlov

I det beregningstekniske forløb styrkes den strukturelle saldo fra balance i 2020 til et overskud på godt ¼ pct. af BNP i 2025. Derefter svækkes saldoen med godt 2 pct.-point til et underskud på 1,8 pct. af BNP i 2045, *jf. figur 9.26*.

Figur 9.26
Strukturel saldo, 2010-2080



Tabel 9.2
Svækkelse af saldoen fra 2025 til 2045

Pct. af BNP	2025	2045	Æn- dring
Indtægter fra Nordsøen	0,9	0,2	-0,7
Pensionsbeskatning netto	0,5	0,7	0,2
Længere pensions- periode end i 2060	-0,7	-0,5	0,2
Demografi mv.	0,2	-1,0	-1,2
Primær saldo	0,9	-0,6	-1,5
Nettorenter	-0,6	-1,2	-0,6
I alt	0,3	-1,8	-2,1

Kilde: Egne beregninger.

Omkring ½ pct.-point af saldossvækkelsen fra 2025 til 2045 kan henføres til stigende nettorentudgifter på den offentlige gæld. Den primære saldo reduceres med 1½ pct.-point fra et overskud på ca. 0,9 pct. af BNP i 2025 til et underskud på ca. 0,6 pct. af BNP i 2045.

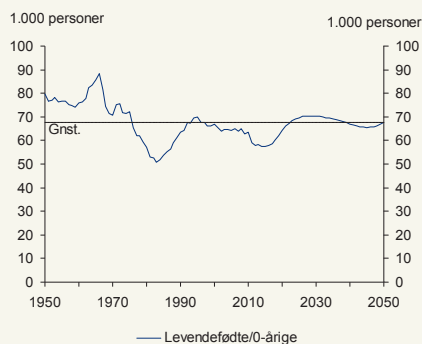
Af det samlede fald i den primære saldo på 1½ pct.-point fra 2025 til 2045 kan 0,7 pct.-point henføres til faldende statslige indtægter fra Nordsø-beskatningen, *jf. tabel 9.2*. I modsat retning trækker øgede offentlige nettoindtægter fra pensionsind- og -udbetalinger, dvs. skat af udbetalinger minus skatteværdi af fradrag for indbetalinger.

Frem mod 2025 og 2045 er pensionsperioden længere end i 2060. Denne forsinkelse i reguleringen af aldersgrænserne indebærer en svækkelse af den primære saldo på godt 0,7 pct. af BNP i 2025 og 0,5 pct. af BNP i 2045.

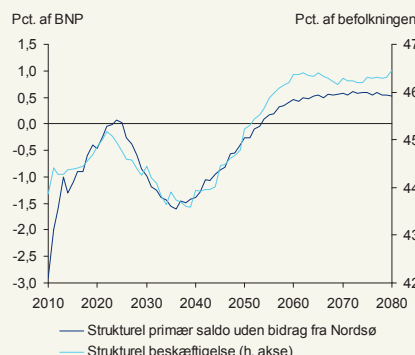
Derudover påvirkes saldoen af en række øvrige forhold. Det gælder navnlig ændret befolknings sammensætning, herunder virkningen fra forskelle i årgangenes relative størrelser.

Således er årgangene fra 1960'erne (der kan gå på folkepension i slutningen af 2020'erne og starten af 2030'erne) relativt store, samtidig med at årgangene fra 1980'erne (der indgår i arbejdsstyrken indtil ca. 2060) er relativt små, *jf. figur 9.27*.

Figur 9.27
Årgangenes størrelser, 1950-2050



Figur 9.28
Strukturel primær saldo uden bidrag fra Nordsø og beskæftigelse i pct. af befolkningen, 2010-2080



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort strukturelt og i antal fuldtidspersoner.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Af den samlede svækkelse af saldoen fra demografi mv. på 1,2 pct.-point kan godt 0,3 pct.-point forklares alene ved øgede udgifter til overførsler til et større antal folkepensionister som følge af store årgange på pension i årene fra 2025 til 2045. Hertil kommer yderligere virkninger fra øget offentligt forbrug som følge af store ældreårgange og ikke mindst lavere skattebase som følge af små årgange i arbejdsstyrken.

Andelen af befolkningen, der er i beskæftigelse, er af central betydning for udviklingen i den primære strukturelle saldo over tid, *jf. figur 9.28*. Den faldende andel af befolkningen i beskæftigelse frem mod 2040 er således en væsentlig årsag til svækkelsen af den primære saldo frem til det tidspunkt. Tilsvarende er den fremgang i andelen i beskæftigelse, der indtræffer derefter, en hovedforklaring på, at den primære saldo styrkes i forløbet efter ca. 2040.

Samlet set er der således to hovedårsager til den relativt store svækkelse af den primære saldo frem mod 2045. For det *første*, at bidraget til finanserne fra afkortelsen af pensionsperioden ikke opvejer det fald i indtægterne, der følger af den samlede virkning fra Nordsø- og pensionsbeskatningen netto. For det *andet*, at årgangene på pension er store samtidig med, at der er relativt små årgange i arbejdsstyrken.

Svækkelsen af saldoen indebærer et underskud, der fra 2030 overstiger $\frac{1}{2}$ pct. af BNP og dermed overstiger den gældende grænse i budgetloven. Det er ikke et udtryk for, at der planlægges efter et underskud, der overstiger kravet i budgetloven. Der vil i forbindelse med den mellemfristede planlægning blive taget stilling til, hvordan udgifter og indtægter tilpasses således, at de mellemfristede planer holder sig inden for budgetlovens grænser til den tid. Den økonomiske politik vil således fx i forbindelse med kommende 2025- eller 2030-planer blive planlagt således, at budgetloven også overholdes i denne periode.

De finanspolitiske prioriteringer til sikring af overholdelse af budgetlovens krav til den strukturelle saldo kan udformes på mange måder. Overordnet kan det enten være lavere offentlig udgiftsvækst i en periode eller højere skatter. Da det mellemfristede forløb er finanspolitisk holdbart, rummer enhver stramning i forhold til det beregningstekniske forløb mulighed for modsvarende lempelser efterfølgende.

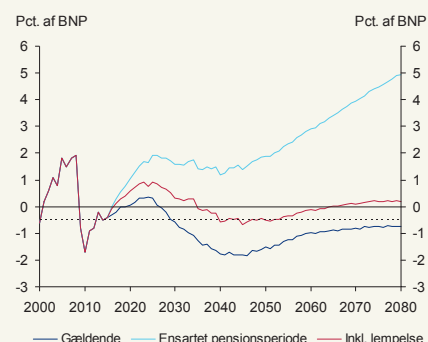
I det følgende angives beregningstekniske illustrationer af, hvad der kræves af tilpasninger i offentligt forbrug eller indkomstskatter, hvis forløbet ikke blot skal være finanspolitisk holdbart, men også indebære at de årlige underskud ikke overstiger $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Forinden illustreres, hvor stor betydning det har for udviklingen i den offentlige saldo, at det gennemsnitlige antal år, en 60-årig kan forvente at modtage folkepension, er højere end det langsigtede sigtepunkt på $14\frac{1}{2}$ år.

9.4.1 Saldoprofil ved ensartet pensionsperiode

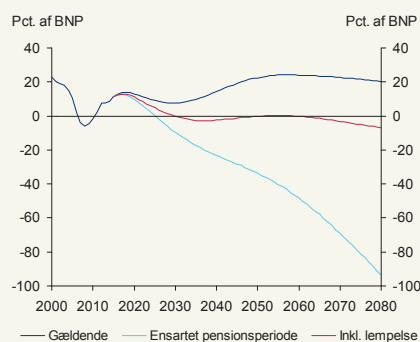
Sigtepunktet for levetidsindekseringen af aldersgrænserne er som nævnt, at en 60-årig i gennemsnit kan forvente at have $14\frac{1}{2}$ år med folkepension. Virkningen af den længere pensionsperiode i de kommende år kan illustreres ved at sammenligne med et forløb, hvor det hypotetisk lægges til grund, at folkepensionsalderen hæves med $\frac{1}{2}$ år i hvert af årene fra 2016 til 2025, således at det forventede antal år med folkepension for en 60-årig udgør $14\frac{1}{2}$ år allerede i 2025. Derefter fortsætter levetidsindekseringen så pensionsperioden i forløbet holdes på $14\frac{1}{2}$ år.

I et sådant hypotetisk forløb med en stort set ensartet pensionsperiode for generationerne er der markante og stigende overskud på de offentlige finanser, jf. figur 9.29 (lyseblå kurve), og stor offentlig nettoformue, jf. figur 9.30. Holdbarhedsindikatoren i dette forløb er klart positiv, dvs. skatteindtægterne overstiger langt det nødvendige for at holde stabil offentlig gæld (eller formue).

Figur 9.29
Strukturel saldo uden forsinkelse i regulering af aldersgrænserne for pension, 2000-2080



Figur 9.30
Nettogæld og uden forsinkelse i regulering af aldersgrænserne for pension, 2000-2080



Kilde: Egne beregninger.

Et holdbart forløb med ensartet pensionsperiode kan illustreres ved at indregne finanspolitiske lempelser svarende til uændret holdbarhedsindikator på ca. 0. I en beregning, hvor lempelsen gennemføres som fx en skatnedsættelse, der indføres i samme periode som forhøjelsen af aldersgrænserne og herefter fastholdes, er den offentlige saldo fremadrettet over eller tæt på grænsen i budgetloven i alle år, *jf. figur 9.29 (rød kurve)*.

I en periode fra omkring 2040 til 2055 er underskuddet på den strukturelle saldo på 0,6-0,7 pct. af BNP og altså lidt større end kravet i budgetloven.

Forløbet illustrerer dermed, at det forhold, at pensionsperioden er længere end 14½ år i de kommende årtier, forklarer stort set hele overskridelsen af budgetlovsgrænsen på ½ pct. af BNP i årene fra omkring 2040 til 2055. Kravet om budgetforbedringer i perioden frem mod 2040-2045 for at sikre overholdelse af budgetlovens underskudsgrænse svarer dermed grundlæggende til et krav om, at der skal være løbende finansiering af den længere pensionsperiode for bestemte generationer.

Forløbet tjener alene til kortlægning af bidraget fra uensartet pensionsperiode til størrelsen af de offentlige underskud i midten af århundredet.

9.4.2 Lavere offentlig udgiftsvækst eller højere skat i en periode

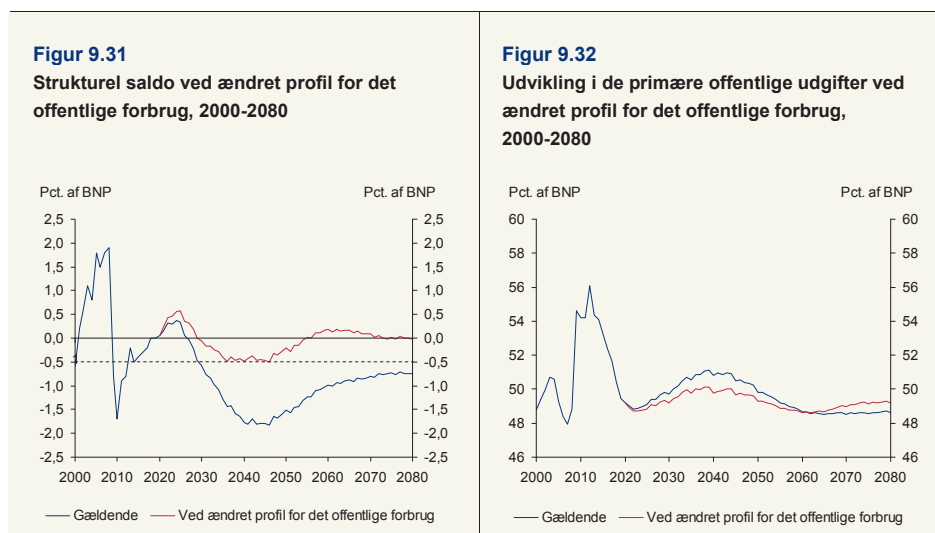
Givet reguleringen af aldersgrænserne i velfærdsaftalen og tilbagetrækningsreformen stiller opfyldelse af den gældende underskudsgrænse i budgetloven krav om enten øgede indtægter eller lavere offentlige udgifter i et par årtier efter 2020 eller 2025. For at illustrere størrelsesordenen af det mulige tilpasningsbehov vises eksempler på henholdsvis udgifts- eller indtægtssiden, der sikrer overholdelse af den vedtagne undergrænse for den strukturelle saldo i hele forløbet⁷.

Forst beregnes et alternativt forløb, hvor den årlige realvækst i de offentlige forbrugsudgifter over perioden fra 2021-2041 sænkes med ca. 0,15 pct.-point fra godt 1 pct. i gennemsnit til ca. 0,9 pct. i forhold til det beregningstekniske forløb. Det indebærer en reduktion i den årlige vækst i de primære offentlige udgifter med ca. 0,1 pct.-point og svarer til en finanspolitisk stramning på godt 1 pct. af BNP over 20 år. Derudover forbedres saldoen af lavere renteudgifter.

Efterfølgende forøges væksten i det offentlige forbrug med ca. 0,15 pct.-point om året i perioden 2042 til 2074, så holdbarhedsindikatoren fortsat er 0. I dette forløb er de offentlige finanser i hele perioden på linje med kravene i budgetloven og stabilitets- og vækstpagten, *jf. figur 9.31*.

⁷ I eksemplerne sikres overholdelse af undergrænsen på -½ pct. af BNP. Det inddrages således ikke, at der som udgangspunkt kan siges efter en strukturel saldo på ca. 0 inden for planlægningshorisonten, for at der kan være plads til aktiv finanspolitik i forbindelse med konjunkturudsving, *jf. kapitel 8*. Endvidere inddrages ikke, at de senere års reformer af blandt andet skat, regulering af overførsler, dagpenge og kontanthjælp kan reducere de automatiske stabilisatorer på sigt og eventuelt muliggøre en lavere undergrænse i budgetloven på sigt, *jf. kapitel 7*.

I eksemplet vil de primære offentlige udgifter være lavere end i grundforløbet i perioden fra 2020 til 2062, mens de i perioden efter 2062 vil være højere end i grundforløbet, *jf. figur 9.32*.

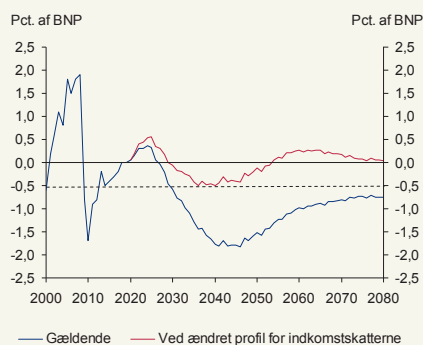
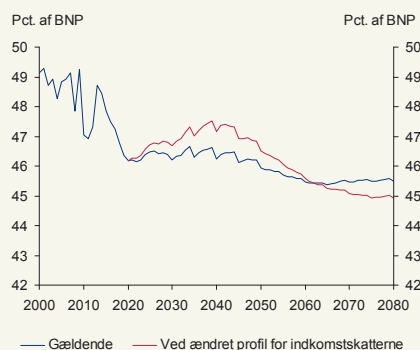


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På tilsvarende vis kan budgetlovens krav sikres opfyldt i det beregningstekniske forløb, hvis det fx antages, at indkomstskatterne gradvist øges i perioden fra 2021 til 2041, så indkomstskatterne samlet set er øget med én pct. af BNP i 2041. Det svarer til en samlet gradvis forhøjelse af fx bundskatten med op til 2,3 pct.-point over perioden 2021 til 2041, når der tages højde for afledte adfærdsvirkninger.

Stramningen rummer – inden for rammerne af et finanspolitisk holdbart forløb – mulighed for en efterfølgende gradvis lempelse af indkomstskatterne i perioden fra 2042 til 2074 med i alt godt 1½ pct. af BNP, således at skatterne i alt er sænket med 0,6 pct. af BNP i forhold til grundforløbet. Det svarer til en samlet nedsættelse af fx bundskatten med 3,7 pct.-point over perioden fra 2042 til 2073. En sådan ændring i indkomstskatterne vil indebære et forløb for den offentlige saldo, der hvert år overholder underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP, *jf. figur 9.33*.

I det betragtede eksempel er skatterne samlet set højere frem til 2060 og lavere i de efterfølgende år, *jf. figur 9.34*. De to illustrative forløb til sikring af overholdelse af budgetloven i hele perioden vil som udgangspunkt indebære forskelle mellem generationernes skattebetalinger eller adgang til offentlig service. Dette er grundlæggende en konsekvens af de generationsmæssige forskelle, der følger af forskelle i pensionsperioden på tværs af generationer under gældende regler. Overordnet vil sikring af strukturelle underskud, der ikke overstiger den gældende grænse i budgetloven, via gradvise tilpasninger af skatter eller udgifter frem mod midten af århundredet, således kunne indebære, at små årgange løbende kommer til at bidrage mere til finansieringen af, at relativt store årgange er længere på pension.

Figur 9.33**Strukturel saldo ved en ændret profil for indkomstskatterne, 2000-2080****Figur 9.34****Udvikling i skattetrykket ved ændret profil for indkomstskatterne, 2000-2080**

Anm.: Skattetrykket er opgjort ekskl. provenu fra omlægning af kapitalpensionsbeskatningen og med strukturelle niveauer for registreringsafgift, pensionsafkastbeskatning og Nordsø-beskatning.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

9.4.3 Usikkerhed om saldogprofil ved holdbar finanspolitik

Tidspunktet for beslutninger om håndtering af hængekøjeudfordringen frem mod midten af århundredet skal blandt andet tilrettelægges i lyset af usikkerheden om saldogprofilen og omfanget af hængekøjeudfordringen givet en holdbar finanspolitik. Fordi den strukturelle saldo i fx 2045 (hvor underskuddet er størst i det beregningstekniske forløb) inkluderer rentebetalinger på den offentlige gæld, er usikkerheden på saldoen i 2045 noget større end usikkerheden på opgørelsen af holdbarhedsindikatoren.

Det er illustreret ved to eksempler i tabel 9.3. Er fx den strukturelle beskæftigelse 15.000 personer højere eller lavere end lagt til grund i det centrale forløb, ændres holdbarhedsindikatoren med ca. 0,2 pct. af BNP, mens saldoen i 2045 – inkl. rentebetalinger på den mellemliggende ændring i den offentlige gæld – ændres med ca. ½ pct. af BNP. Hvis fx den langsigtede statsrente svarer til 4 pct. i stedet for 4¾ pct. som i det centrale forløb, ændres saldoen i 2045 tilsvarende med 2-3 gange så meget som ændringen i holdbarhedsindikatoren.

Tabel 9.3**Følsomhed af offentlig saldo i 2045 og holdbarhed over for ændrede forudsætninger**

	Ændring i saldo i 2045	Ændring i holdbarhed
Beskæftigelse	Pct.-point	Pct.-point
15.000 flere i beskæftigelse	0,5	0,2
15.000 færre i beskæftigelse	-0,5	-0,2
Rente		
0,75 pct.-point lavere rente på offentlig gæld	0,2	0,1

Anm.: Ændringen i beskæftigelsen modsvares i beregningen af en tilsvarende ændring i selvforsørgede.

Kilde: Egne beregninger.

Usikkerheden om saldogprofilen ved holdbar finanspolitik kan isoleret set trække i retning af, at beslutninger vedrørende de konkrete tiltag til håndtering af hængekøjeudfordringen udskydes, til der er større sikkerhed om udfordringernes størrelse. Omvendt vil en tidligere fastlæggelse af konkrete tiltag trække i retning af større planlægningsikkerhed, og nogle typer tiltag vil i givet fald også skulle indføres med et forudgående varsel.

9.4.4 Implikation af budgetloven for langsigtet gæld

Budgetlovens krav om, at de strukturelle offentlige underskud ikke overstiger ½ pct. af BNP, medvirker til at sikre en moderat offentlig gæld på langt sigt. Som udgangspunkt vil den offentlige nettogæld være omtrent 0, når der i gennemsnit er omtrent balance eller lille underskud. Dette er illustreret for forskellige stiliserede antagelser om den langsigtede budgetsaldo i tabel 9.4.

Tabel 9.4**Sammenhæng mellem strukturel offentlig saldo og offentlig formue/gæld**

	Strukturel saldo	Offentlig nettoformue	ØMU-gæld
Eksempel		Pct. af BNP	
Balance	0	11	22
Lille underskud	-¼	3	30
Budgetlovens grænse	-½	-5	38

Anm.: Der er taget udgangspunkt i, at nettoformuen i pct. af BNP på langt sigt svarer til forholdet mellem den strukturelle saldo i pct. af BNP (tillagt forudsatte omvurderinger på nettoformuen) og væksten i nominelt BNP.

Kilde: Egne beregninger.

I et forløb, hvor den offentlige strukturelle saldo i al fremtid holdes på fx -½ pct. af BNP, vil den offentlige nettogæld på langt sigt svare til godt 5 pct. af BNP, hvilket er tæt på 0. ØMU-gælden vil dermed stabiliseres på 35-40 pct. af BNP (givet de beregningstekniske antagelser

om offentlige aktiver mv.). Det skal ses i sammenhæng med, at selv om der i et sådant forløb er vedvarende underskud, som øger gælden målt i kroner, så udhules gældskvoten i pct. af BNP af den forudsatte BNP-vækst⁸.

Budgetloven bidrager således samlet set til, at den offentlige nettogæld holdes relativt tæt på 0 på langt sigt, og at ØMU-gælden holdes på et moderat niveau med betydelig sikkerhedsafstand til EU-grænsen på 60 pct. af BNP.

Når gælden holdes på et moderat niveau, er den offentlige saldo mere robust over for ændringer i renteniveauet. Når den offentlige saldo er mere robust over for renteændringer, mindskes risikoen for at komme ind i en negativ spiral, hvor eventuel usikkerhed eller manglende tillid fører til yderligt stigende renter og svækket økonomisk aktivitet. En moderat offentlig gæld mindsker således risikoen for, at rentestigninger bliver selvforstærkende.

⁸ Dertil kommer, at der i Finansministeriets lange fremskrivninger på baggrund af det historiske forløb indregnes, at en del af afkastet på de offentlige aktiver opstår i form af omvurderinger, som ikke tælles med i den strukturelle saldo, jf. *Konvergensprogrammet 2009*. Omvurderingerne svarer til en årlig forbedring af gældsudviklingen på ca. 0,3 pct. af BNP i forhold til det strukturelle underskud. Det betyder fx også, at hvis den strukturelle saldo i gennemsnit svinger omkring 0 i et langsigtet forløb, vil det offentlige på langt sigt holde en lille finansiell nettoformue på ca. 11 pct. af BNP.
