



Arbejdsrapport nr.: 7/2002

Titel: Beregning af den finanspolitiske holdbarhed¹

Forfatter: Mikkel Baadsgaard

Resumé:

I arbejdsrapporten redegøres for beregningsprincipperne bag den finanspolitiske holdbarhed, som senest blev offentliggjort i Økonomisk Redegørelse maj 2002.

¹ Det er forfatterne alene, der er ansvarlige for de synspunkter og analyser, som præsenteres i Finansministeriets arbejdsrapportserie. Der kan derfor forekomme synspunkter, der ikke nødvendigvis deles af Finansministeriet.

Indledning

I løbet af de næste 30-40 år sker der en betydelig stigning i antallet af ældre, samtidig med at antal personer i de erhvervsaktive aldre falder. Disse demografiske forskydninger vil medføre et pres på de offentlige finanser *dels* som følge af flere udgifter til bl.a. folkepension og et større træk på de offentlige velfærdsydelse som fx plejehjem og hjemmehjælp, og *dels* fordi udviklingen i beskæftigelsen isoleret set dæmper væksten i indkomstskattegrundlaget.

Der er imidlertid også forhold, der trækker i retning af at forbedre de offentlige finanser i de kommende årtier. Fx vil skatteindtægterne vokse i takt med at udbetalingerne fra arbejdsmarkedspensionerne vokser. Samlet er der imidlertid udsigt til markante netto-merudgifter i de kommende tiår.

For at sikre robustheden i de offentlige finanser overfor skiftet i befolkningens sammensætning er det afgørende at vurdere størrelsen af de aktuelle offentlige overskud i lyset af udsigten til fremtidige netto-merudgifter.

I de seneste år har Finansministeriet i Budgetoversigter, Økonomiske Redegørelser og Finansredegørelser beregnet den korrigerede offentlige saldo, som er et mål for den finanspolitiske holdbarhed. Beregningen tager udgangspunkt i den faktiske saldo i beregningsåret målt i pct. af BNP fratrukket en annuitet, der modsvarer de fremtidige netto-merudgifter. Herudover fratrækkes den del af det offentlige overskud, der hidrører fra de offentlige fonde (ATP mv.), som i henhold til gældende lovgivning allerede er disponeret over i form af fremtidige pensionsudbetalinger.

Beregningen af den korrigerede saldo er grundlag for Regeringens målsætning om at fastholde et overskud på de offentlige finanser på mellem 1½ og 2½ pct. af BNP i gennemsnit frem til 2010².

I dette notat redegøres for beregningsprincipperne bag opgørelsen af den korrigerede saldo, som blev offentliggjort i *Økonomisk Redegørelse, maj 2002*.

Det bemærkes at holdbarhedsberegningen er baseret på forudsætninger om konstant erhvervsdeltagelse og ledighed. Det indebærer bl.a., at der ikke fuldt ud tages højde for de senere års fald i den andel af de enkelte årgange, som tilgår førtidig tilbagetrækning.

I de mellemfristede fremskrivninger, som offentliggøres et par gange årligt, senest i *Økonomisk redegørelse*, januar 2002, er der indregnet sandsynlige og forudsatte stigninger i erhvervsfrekvenserne og lavere ledighed. Det øger det finanspolitiske råderum ift. de "nulpunkter", som holdbarhedsberegningen er baseret på. Samtidig indregnes modgående lempelser i form af større offentlig forbrugsvækst og lavere skattetryk end forudsat i holdbarhedsberegningerne, således at det mellemfristede forløb opfylder kravet om holdbarhed. Der arbejdes i øjeblikket med at omlægge holdbarhedsberegningerne, så de mere direkte tager udgangspunkt i de mellemfristede fremskrivninger.

Beregningsmetoden og resultater

Den holdbare offentlige saldo angiver det overskud på de offentlige finanser i et givet år, som er foreneligt med en videreførelse af den aktuelle finanspolitik uden, at der senere opstår behov for ændringer i skatter og udgiftsstandarder. Den holdbare saldo kan dermed dække rentebyrden på den

² Omlægningen af den særlige kollektive pensionsopsparing indebærer isoleret set en nedjustering af overskuddet i de offentlige fonde og i de offentlige finanser af præcis samme størrelse (½ pct. af BNP). I forhold til tidligere opgørelser reduceres kravet til de offentlige finanser derfor med ½ pct. af BNP, mens kravene til finanspolitikken samlet set er uændrede. Beregningsteknisk er målsætningen for de offentlige finanser derfor ændret til mellem 1½-2½ pct. af BNP, mens det tidligere lå på 2-3 pct. af BNP.

offentlige gæld og sikrer samtidig et niveau for den offentlige opsparing (nedbringelse af gælden), som kan finansiere de fremtidige ekstraforpligtelser som følge af ændret demografi m.v., *jf. boks 1*.

Med en finanspolitik som sikrer en sekvens af holdbare overskud på de offentlige finanser, vil den offentlige gæld udgøre en konstant andel af BNP på langt sigt (dvs. i steady state). Dermed afhænger det langsigtede gælds niveau af størrelsen af det primære overskud på langt sigt, og dermed af de forudsatte indtægts- og udgiftsregler og det demografiske forløb (herunder arbejdsstyrken), *jf. afsnit 4*.

Boks 1. Beregning af den holdbare og den korrigerede saldo

Beregningen af den korrigerede saldo tager udgangspunkt i den offentlige sektors intertemporale budgetrestriktion, der indebærer, at gældskvoten i udgangsåret b_{t-1} (gælden i pct. af BNP) ikke må overstige den tilbagediskonterede værdi af alle fremtidige primære budgetoverskud z_{t+j} målt i pct. af BNP.

$$b_{t-1} \leq \sum_{j=0}^{\infty} \tilde{d}_{t,j} z_{t+j},$$

hvor $\tilde{d}_{t,j}$ er den vækstkorrigerede diskonteringsfaktor fra tidspunkt t til tidspunkt $t+j$.

En holdbar finanspolitik defineres som en sekvens af primære budgetoverskud $\{\hat{z}\}_t$, der netop opfylder budgetrestriktionen med lighedstegn, dvs.

$$b_{t-1} = \sum_{j=0}^{\infty} \hat{z}_{t+j} \tilde{d}_{t,j}$$

Den holdbare sekvens af primære overskud $\{\hat{z}\}_t$ kan beregnes som summen af de primære overskud, der skønnes realiseret i fremtiden med de gældende skatte- og udgiftsregler $\{z\}_t$ og en rest δ , der opfanger den justering af saldoen (og dermed finanspolitikken), som er nødvendig for at sikre holdbarhed, dvs. $\hat{z}_t = z_t - \delta$. Variablen δ kaldes den korrigerede offentlige saldo og er senest offentliggjort i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2002. Det bemærkes bl.a. at:

en negativ værdi for den korrigerede saldo (δ) afspejler et strammingsbehov, mens en positiv værdi omvendt peger på mulighed for en mere lempelig politik inden for en holdbar ramme.

Den nødvendige justering beregnes som en konstant andel af BNP.

Der er ikke eksplicit taget stilling til, om den nødvendige justering foretages på indtægts- eller udgiftssiden, herunder om justeringen giver anledning til afledte (strukturelle) virkninger på den beregnede primære saldo (z).

Med betingelsen om en holdbar finanspolitik kan det *holdbare* overskud på de offentlige finanser på tidspunkt t skrives som:

$$\tilde{z}_t = \left[\sum_{j=0}^{\infty} \tilde{d}_{t+j} \right]^{-1} \left[b_{t-1} + \sum_{j=0}^{\infty} \tilde{d}_{t+j} (z_t - z_{t+j}) \right]$$

Den holdbare primære saldo kan dermed opgøres som produktet af to led. Det første led (den første firkantede parentes) kan ses som "en rente", mens det andet led (den anden firkantede parentes) er et mål for den samlede offentlige gæld – inklusiv fremtidige forpligtelser – givet de forudsatte indtægts- og udgiftsregler i finanspolitikken. De fremtidige ekstraforpligtelser opgøres som den tilbagediskonterede værdi af alle fremtidige ændringer i den primære saldo i forhold til udgangsåret, hvor de fremtidige primære overskud beregnes med udgangspunkt i de forudsatte indtægts- og udgiftsregler. Fx vil aldringen af befolkningen isoleret set medføre et fald i det primære overskud i fremtiden – sammenlignet med i dag. Det er udtryk for en fremtidig ekstraforpligtelse for den offentlige sektor, som skal finansieres og dermed øger den holdbare saldo.

Produktet af det første led ”renten” og gældskvoten i udgangsåret angiver størrelsen af det primære overskud, der sikrer en konstant gældskvotende og er dermed et udtryk for *gældsbyrden*. Renteudtrykket tager højde for, at stigninger i produktion og prisniveau udhuler den offentlige gældsbyrde, mens højere rente i sagens natur trækker modsat.

Den *faktiske* saldo udgøres af den *primære* saldo fratrukket nettorenteudgifter. Kravet til den faktiske saldo kan derfor beregnes som:

$$\tilde{s}_t = \left(\left[\sum_{j=0}^{\infty} \tilde{d}_{t+j} \right]^{-1} - \frac{i_t}{1 + \gamma_t} \right) b_{t-1} + \left[\sum_{j=0}^{\infty} \tilde{d}_{t+j} \right]^{-1} \sum_{j=0}^{\infty} \tilde{d}_{t+j} (z_t - z_{t+j})$$

Kravet til overskud på den faktiske saldo er derfor mindre end kravet til den primære saldo, fordi den faktiske saldo indeholder nettorenteudgifter (jf. sidste led i den første parentes). Samtidig sikrer kravet til den primære saldo, at renteudgifterne kan finansieres, uden at der senere opstår strammingsbehov, for at sikre en kontrolleret gældsudvikling.

Forskellen mellem den faktiske saldo i et givet år og den beregnede holdbare saldo kaldes *den korrigerede saldo*. Den korrigerede saldo er en indikator for om finanspolitikken må strammes eller lempes for at sikre en holdbar udvikling i den offentlige gæld. Er der fx underskud på den korrigerede saldo, kræves større overskud på de offentlige finanser og dermed større nettoindtægter for at sikre en kontrolleret gældsudvikling.

Den konkrete beregning af den holdbare og korrigerede saldo baseres på en grundfremskrivning af de udgifts- og indtægtsposter, der forventes at ændre sig markant i de kommende år. Det vedrører som nævnt primært det demografisk betingede udgifter til offentligt forbrug og transfereringer samt stigende provenu fra nettoudbetalinger fra pensionssektoren i form af udskudte skatter.

Hertil kommer, at der i fremskrivningen er taget højde for en række andre forhold som fx provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen samt midlertidigt høje selskabsskatter, *jf. afsnit 3 for en nærmere beskrivelse af fremskrivningen*. Alle øvrige indtægts- og udgiftskomponenter antages at udgøre en konstant andel af nominelt BNP. Der ses som en hovedregel bort fra, at ændret demografi og adfærdsændringer i husholdninger og virksomheder fx kan medføre ændringer i lønkvoten, formuens andel af BNP mv.

Antallet af udførte arbejdstimer fremskrives på baggrund af et grundforløb, hvor ledighed, erhvervsdeltagelse og arbejdstid er konstant opdelt på køn og alder. Endvidere fastholdes erhvervsdeltagelsen opdelt på herkomst (indvandrere og efterkommer fra mere og mindre udviklede lande samt øvrige) svarende til befolkningsgrupperingen i DREAM-gruppens seneste befolkningsprognose fra juli 2001, som anvendes i holdbarhedsberegningen³. Der er dermed tale om et grundforløb, der ikke fuldt ud indregner de skønnede virkninger på arbejdsudbuddet af det stedfundne fald i tilgangen til førtidig tilbagetrækning, virkningen af efterløns- og førtidspensionsreformen samt Regeringens initiativer på integrationsområdet mv.

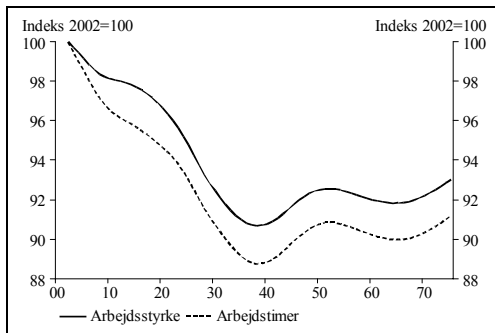
³ Befolkningsfremskrivningen er udarbejdet af DREAM-gruppen juli 2001, Danmarks Statistik. Denne fremskrivning adskiller sig fra fremskrivningen udarbejdet af befolkningskontoret i Danmarks Statistik, juli 2001 – bl.a. som følge af forskellige antagelser vedrørende levetid og indvandring.

Fremskrivningen af den gennemsnitlige arbejdstid tager bl.a. højde for de aftalte arbejdstidsforkortelser i form af flere feriefridage i forbindelse med de seneste overenskomster på det private arbejdsmarked. Desuden trækker ændringer i befolkningens alderssammensætning i retning af en reduktion i den gennemsnitlige arbejdstid. Fremskrivningen indebærer, at arbejdsstyrken falder med godt 9 pct. fra 2002 til 2035 svarende til ca. 260.000 personer, mens antallet af arbejdstimer falder med 11 pct. i samme periode., *jf. figur 1.*

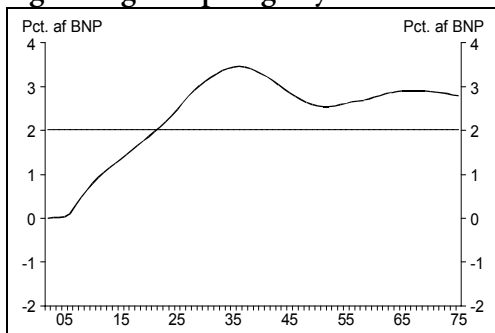
Fremskrivningen af nominelt BNP baseres på et forløb, hvor væksten i nominelt BNP pr. udført arbejdstime på langt sigt (dvs. ved uændret demografi) er $3\frac{3}{4}$ pct., mens den nominelle gennemsnitlige obligationsrente på langt sigt antages at være 6,5 pct., *jf. bilag.*

Fremskrivningen af udgifter og indtægter medfører samlet set, at de fremtidige nettoudgifter vil stige med ca. 5 pct. af BNP fra 2002 til 2035, hvor udgiftspreset toppe, *jf. figur 2.* Denne stigning dækker over, at udgifter til transfereringer (brutto) og offentligt forbrug i fremskrivningen øges med 7,4 pct. af BNP, mens indtægterne øges med i størrelsesordenen 2,3 pct. af BNP frem til 2035. Stigningen i de offentlige indtægter dækker samlet set over en stigning i provenuet fra skat af pensionsudbetalinger og transfereringer, mens provenuet fra selskabsskat og beskatning af olie- og gasudvinding i Nordsøen falder. På langt sigt falder merudgifterne i forhold til toppunktet til et stabilt niveau på 3,8 pct. af BNP. Det skyldes, at det demografisk betingede udgiftstryk afdæmpes lidt efter toppunktet i 2035.

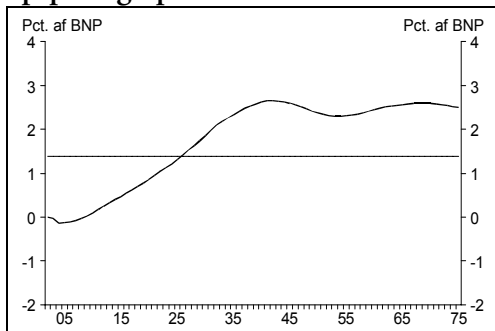
Figur 1. Arbejdsudbud i personer og timer



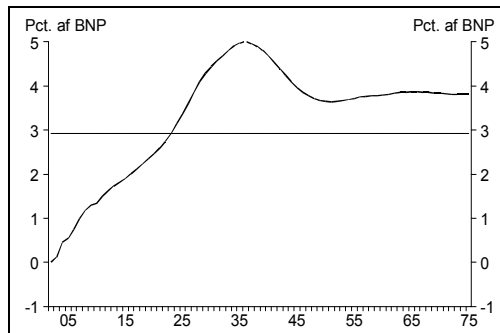
Figur 3. Transfereringer efter skat, afgifter og aftrapning af ydelser



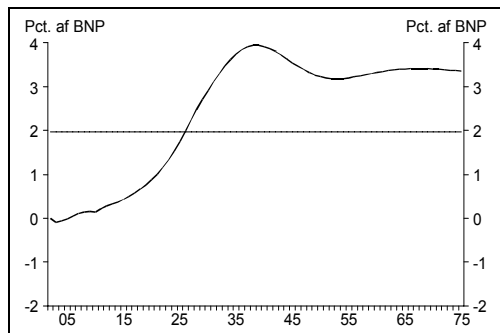
Figur 5. Udskudte skatter, herunder omlægning fra fri opsparing til opsparing i pensionssektoren



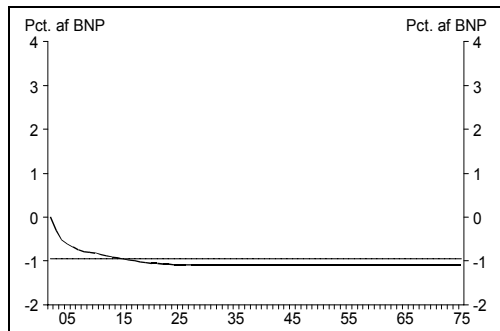
Figur 2. Nettomerudgifter



Figur 4. Offentligt konsum



Figur 6. Selskabsskatter, provenu fra olie- og gasudvinding i Nordsøen mv.



Den fremtidige stigning i de offentlige nettoforpligtelser kan omregnes til en fast årlig merudgift på 2,7 pct. af BNP, jf. tabel 1 (og den vandrette streg i figur 2). Udgifter til transfereringer og offentligt forbrug bidrager isoleret set til en fast årlig merudgift på 3,1 pct. af BNP, mens ændringer i nettopensionsudbetalinger kan omregnes til en fast årlig indtægt på 1,3 pct. af BNP (jf. figur 3-6).

Beregningen af den korrigerede saldo (holdbarhedsindikatoren) tager på den baggrund udgangspunkt i den faktiske saldo, som grundlæggende korrigeres for tre forhold.

Tabel 1. Den korrigerede offentlige saldo, 2002 og 2003

Pct. af BNP	2002	2003
Faktisk saldo	2,2	2,8
Sociale kasser og fondes saldo	1,0	0,8
Saldo ekskl. sociale kasser og фонде	1,3	2,0
<i>Stigning i netto-merudgifter</i>	-2,7	-2,7
- Korrektion for vækst i ældrebefolkning	-3,1	-3,3
-- transferinger efter skat, afgifter og aftrapning af ydelser	-1,4	-1,4
-- offentligt konsum	-1,7	-1,9
- Korrektion for udskudt skat mv.	1,3	1,4
- Andre forhold	-0,9	-0,8
<i>Vækst og inflationskorrektion af gæld</i>	1,1	1,0
Korrigeret offentlig saldo	-0,3	0,3
Bidrag fra konjunkturer (strukturel – faktisk saldo)	-0,2	-0,6
Konjunkturrensset korrigeret offentlig saldo	-0,6	-0,3

Kilde: Egne beregninger og Økonomisk Redegørelse maj 2002

For det *førstefratrækkes* overskuddet i sociale kasser og фонде, der i nationalregnskabet er en del af offentlig forvaltning og service. Det skyldes, at midlerne i denne delsektor allerede er disponeret via eksisterende lovgivning i form af specifikke fremtidige pensionsudbetalinger mv.

For det *andet* fratrækkes den beregnede faste årlige udgift – opgjort til 2,7 pct. af BNP i 2002 – der repræsenterer de fremtidige nettomerudgifter.

For det *tredje* tages højde for, at den offentlige gæld jo skal forrentes, hvilket isoleret set stiller krav om overskud på den *primære* offentlige saldo, hvis gældskvoten ikke skal stige. Med de anvendte skøn for nominel rente, vækst og inflation kan denne gældsbyrde opgøres til ca. 1,0 pct. af BNP i 2003.

Når holdbarhedsberegningen, som her tager udgangspunkt i de faktiske offentlige finanser, fremstår gældsbyrden ikke tydeligt, fordi de faktiske offentlige finanser også indeholder nettorentudgifterne. Med det aktuelle skøn for økonomisk vækst og inflation vil et *underskud* på den faktiske saldo på omkring 1 pct. af BNP således være forenelig med en uændret gældskvote. Forskellen på denne korrektion (som er foretaget under *vækst- og inflations korrektion af gæld* i tabellen) og gældsbyrden er netop årets rentebetalinger på den offentlige gæld, *jf. Boks 1*.

Det samlede resultat er, at den korrigerede offentlige saldo er henholdsvis -0,3 og 0,3 pct. af BNP i 2002 og 2003. Da saldoen på de offentlige finanser afhænger af konjunktursituationen er det hensigtsmæssigt at basere vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed på et saldomål, der så vidt muligt korrigerer for konjunkturbetingede bidrag til saldoen.

I Finansministeriet beregnes den strukturelle saldo ved at rense den offentlige saldo for konjunkturbetingede saldobidrag og midlertidige udsving i aktiekurser mv. På baggrund af skønnene fra *Økonomisk Redegørelse*, maj 2002 kan den konjunkturrensede korrigerede saldo opgøres til -0,6 og -0,3 pct. af BNP i 2002 og 2003. Det peger på et vist strammingsbehov for at sikre en holdbar finanspolitik. Opgørelse af den korrigerede saldo (og konjunkturbidraget til den faktiske saldoen) er imidlertid forbundet med usikkerhed og er følsom over for valget af underlæggende forudsætninger om vækst, rente mv. Inden for beregningsusikkerheden vurderes finanspolitikken at være holdbar.

Et væsentligt element i Regeringens langsigtede strategi er at fastholde et overskud på de offentlige finanser mellem 1½ og 2½ pct. af BNP i gennemsnit frem til 2010, når der tages hensyn til omlægningen af den særlige pensionsopsparing⁴. I perioden frem til 2010 kan det beregnede krav til den offentlige saldo opgøres til godt 2,1 pct. i gennemsnit, jf. tabel 1. Det understøtter, at overskud på i gennemsnit 1½ - 2½ pct. af BNP frem til 2010 vil sikre en holdbar udvikling af de offentlige finanser. Målsætningen for de offentlige finanser er netop opstillet som et interval på grund af den nævnte usikkerhed ved denne type beregninger.

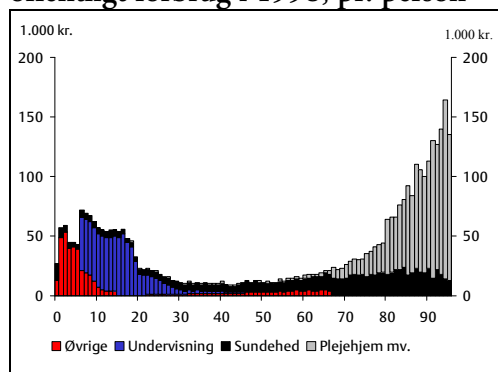
Nærmere om fremskrivning af udgifter og indtægter

Offentligt forbrug

Ved fremskrivningen af det offentlige forbrug tages udgangspunkt i Danmarks Statistiks opdeling af det offentlige konsum i *individuel* offentligt konsum og *kollektiv* offentligt konsum. Det individuelle offentlige forbrug udgør i størrelsesordenen 2/3 af det samlede offentlige forbrug. Udgifter, der direkte eller indirekte kan henføres til brugerne (enkeltpersoner) som fx udgifter til hospitaler, børnepasning uddannelse mv., kategoriseres som individuelt offentligt konsum, mens udgifter til administration, forsvar, retsvæsenet, erhvervsudvikling, samfærdsel og en mindre del af udgifterne til social tryghed og velfærd mv. henføres til kollektivt offentligt konsum.

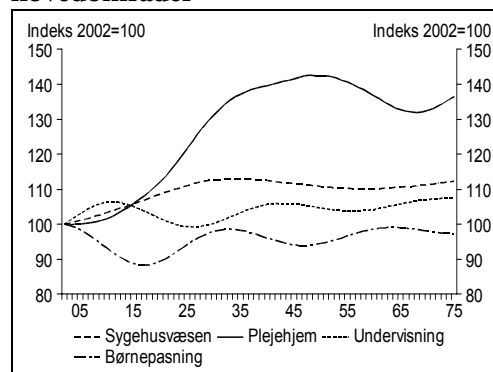
Der er stor forskel på, hvilke – og hvor mange – individuelle offentlige serviceydelser hver aldersgruppe modtager. De gennemsnitlige udgifter til offentlig service til ældre er markant højere end udgiften til børn og unge, mens personer i de erhvervsaktive aldre i gennemsnit trækker mindst på de offentlige serviceydelser., jf. figur 7.

Figur 7. Aldersfordelt individuelt offentligt forbrug i 1998, pr. person



Kilde: Finansministeriets generationsregnskab og egne beregninger.

Figur 8. Demografisk træk på hovedområder



De store offentlige udgifter til ældreservice skal ses i lyset af, at de ældre i gennemsnit har et dårligere helbred end resten af befolkningen. De ældre har derfor et særligt behov for pleje, som for en stor del varetages af det offentlige. En meget væsentlig del af udgifterne til ældre skyldes, at mange ældre bor på plejehjem og at plejehjemspladser er relativt omkostningstunge, jf. figur 7. Samtidig stiger sandsynligheden for behovet for plejehjemsplads kraftigt med alderen.

Den offentlige service til børn og unge består primært af uddannelse (folkeskole, gymnasier mv.) og børnepasning i børnehaver, vuggestuer og i hjemmeplejen.

⁴ Med omlægningen af den særlige kollektive pensionsopsparing reduceres kravet til de offentlige finanser beregningsteknisk med ½ pct. af BNP. Målsætningen for de offentlige finanser er derfor ændret fra 2-3 pct. af BNP til 1½-2½ pct. af BNP, jf. note 1.

Ved at sammenveje befolkningsudviklingen med de aldersfordelte udgifter på de enkelte delområder fås et mål for udviklingen i det demografiske træk på de enkelte serviceområder. Med udsigten til en markant stigning i antallet af ældre frem mod 2040 vil behovet på plejehjemsområdet stige med omkring 40 pct. *jf. figur 8*. Det skal ses i lyset af, at udgifter til dette område stiger kraftigt med alderen. Det beregnede træk på sundhedsvæsenet stiger også som følge af aldringen af befolkningen.

Udgifterne til kollektivt offentligt forbrug antages at følge den generelle befolkningsudvikling. Det indebærer, at den forventede stigning i befolkningens størrelse medfører et øget træk på det kollektive offentlige konsum. Mulighederne for et mere afdæmpet forløb skal ses i lyset af, at der kan være stordriftsfordele på nogle af udgiftsområderne (fx administration og samfærdsel), samtidig med at befolkningsstigningen som følge af flere ældre formentlig ikke medfører behov for nævneværdige udgiftsstigninger indenfor fx retsvæsenet.

Udviklingen i den samlede udgift til offentligt forbrug kan opdeles i et bidrag fra væksten i det nævnte demografiske træk på den offentlige service (dvs. stigningen i antallet af brugere) og et bidrag fra væksten i enhedsudgiften (dvs. udgiften pr. bruger) på de offentlige ydelser. *jf. boks 2*.

Boks 2. Udgiftsregel for det nominelle offentlige forbrug

Idet dc angiver et mål for antallet af brugere af den offentlige service (det demografiske træk), og Ec er enhedsudgiften, kan væksten i det nominelle offentlige forbrug i pct. af nominelt BNP fra tidspunkt s til tidspunkt t skrives som:

$$\frac{\Delta_t(Uc_s / y_s)}{Uc_s / y_s} \approx \frac{\Delta_t dc_s}{dc_s} + \frac{\Delta_t Ec_s}{Ec_s} - \frac{\Delta_t y_s}{y_s}$$

Hvor Uc er udgiften til offentligt konsum, y er nominelt BNP og L er beskæftigelsen målt i timer. Antages enhedsudgiften Ec at følge udviklingen i nominelt BNP pr. arbejdstime, afhænger væksten i det nominelle forbrug målt i pct. af nominelt BNP kun af antallet af brugere og udviklingen i beskæftigelsen målt i timer.

$$\frac{\Delta_t(Uc_s / y_s)}{Uc_s / y_s} \approx \frac{\Delta_t dc_s}{dc_s} - \frac{\Delta_t L_s}{L_s}$$

Enhedsudgiften er ikke en pris i normal nationalregnskabsterminologi, men et mål for udgifterne pr. bruger. Hvis det antages, at offentlige og private lønninger udvikler sig ens, svarer det til, at enhedsudgiften vokser i takt med lønningerne fratrukket væksten i lønkvoten (samlet lønsum ift. BNP).

I fremskrivningen sker ikke en eksplicit prioritering mellem varekøb og beskæftigelse. Men udgiftsreglen giver mulighed for, at de personalemæssige standarder kan fastholdes på niveauet i udgangsåret, samtidig med at dækningsgraderne (andelen af befolkningen i de enkelte aldersgrupper, der modtager serviceydelser) på de enkelte serviceområder fastholdes. I et sådant forløb kan det reale offentlige vareforbrug pr. bruger samtidig øges i takt med forskellen mellem nominelle lønstigninger og prisstigningerne på offentligt nettovarekøb.

Som et overordnet udgangspunkt er det forudsat, at enhedsudgiften udvikler sig i takt med nominelt BNP pr. arbejdstime. Det svarer omtrent til, at enhedsudgiften følger lønudviklingen i den private sektor. Den anvendte udgiftsregel indebærer ikke på forhånd en prioritering mellem beskæftigelse og of-

fentligt varekøb, men giver principielt mulighed for:

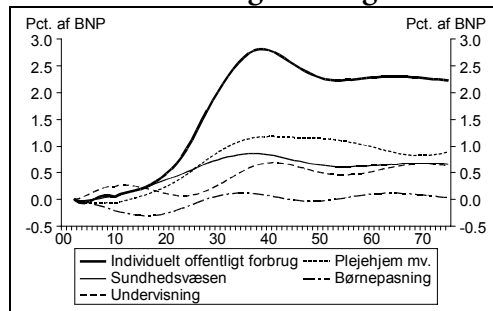
- at de personalemæssige standarder kan fastholdes inden for udgiftsrammen, dvs. den offentlige beskæftigelse pr. bruger af den offentlige service kan holdes uændret (idet de offentlige lønninger forudsættes at følge de private),
- at der inden for udgiftsrammen er plads til en vis realvækst i det offentlige netto-varekøb pr. bruger, fordi priserne på disse varer typisk stiger langsommere end lønningerne,
- at udgifternes andel af BNP ikke påvirkes, hvis fx afgiftstrykket, lønkvoten eller produktiviteten ændres.

For perioden frem til 2010 er der dog gjort afvigelser fra dette hovedprincip. Det er her forudsat, at det reale offentlige forbrug følger udviklingen i det demografiske træk på den offentlige service. Det indebærer, at det reale offentlige forbrug pr. bruger antages konstant, og at enhedsudgiften dermed ikke stiger helt så kraftigt som efter 2010⁵.

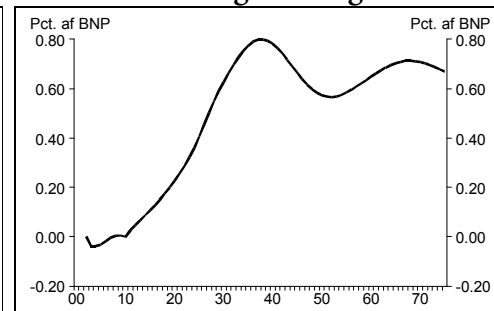
Forudsætningen sikrer en korrespondence ift. de mellemfristede makroøkonomiske fremskrivninger, som udarbejdes og offentliggøres et par gange årligt, senest i *Økonomisk Redegørelse, januar 2002*. I den seneste fremskrivning indregnes nominalprincippet i skattestoppet og eventuelle nedsættelser af indkomstskatten i 2004, samt såkaldte reale standardforbedringer (dvs. stigende realt offentligt forbrug pr. bruger) frem til 2010. Disse elementer har karakter af finanspolitiske lempelser ift. de ”nulpunkter” som anvendes i holdbarhedsberegningen. Modstykket er stigende erhvervsdeltagelse og aftagende ledighed frem mod 2010, som styrker det finanspolitiske råderum og dermed sikrer et finanspolitisk holdbart forløb.⁶

Med de anførte fremskrivningsprincipper vil udgifterne til individuelt offentligt forbrug stige med 2,8 pct. af BNP frem til 2040, mens udgifterne til kollektivt offentligt forbrug stiger med 0,8 pct. af BNP i samme periode, jf. figur 9 og 10.

Figur 9. Stigning i udgifter til individuelt offentligt forbrug



Figur 10. Stigning i udgifter til kollektivt offentligt forbrug



⁵ Forudsætningen om uændrede reale standarder til 2010 indebærer, at det beregnede krav til de offentlige finanser som udgangspunkt mindskes med ca. 1,2 pct. af BNP, i forhold til et forløb, hvor enhedsudgiften følger nominelt BNP pr. arbejdstime i hele fremskrivningsperioden.

⁶ Det skal ses i lyset af at ”nulpunkter” i holdbarhedsberegningen netop er et forløb med uændret erhvervsdeltagelse og ledighed. Et primært pædagogisk problem ved den tilgang er, at forudsætningen om uændret erhvervsdeltagelse med stor sikkerhed undervurderer arbejdsstyrkevæksten frem til 2010 i den nuværende situation, som følge af det stedfundne fald i tilgangen til førtidig tilbagetrækning i de senere år. Det overvejes derfor at ændre principper, så offentliggjorte holdbarhedsberegninger mere eksplicit baseres på de mellemfristede forløb, hvor bidraget er indarbejdet.

Hovedparten af stigningen i udgifterne til individuelt offentlige forbrug kan henføres til sundhedsvæsenet samt pleje- og hjemmehjælp. Med den forudsatte fertilitet vil udgifterne til børnepasning på langt sigt noglunde svare til det nuværende niveau (i pct. af BNP).

Stigende middellevetid og udgifter til helbredsrelaterede serviceydelser

Stigningen i antallet af ældre afspejler bl.a. forudsætningen om en gradvist stigende middellevetid for mænd og kvinder på henholdsvis 5 og 2 år frem til 2100. Den forudsatte stigning i middellevetiden afspejler formentlig *både* forventningen om bedre "almen" sundheds tilstand *og* (bio)-teknologiske fremskridt i sygdomsbehandlingen.

Når trækket på de enkelte udgiftsområder fremskrives ved at sammenveje befolkningsudviklingen med alders- og kønsfordelingen af udgifterne i udgangsåret antages implicit, at den aldersspecifikke forbedring af sundhedstilstanden (som de stigende middellevetider til en vis grad er udtryk for) *ikke* påvirker det aldersspecifikke træk på de helbredsrelaterede offentlige ydelser.

I takt med at sundhedstilstanden i de enkelte aldersgrupper forbedres må det imidlertid forventes, at det aldersspecifikke træk på fx sundhedsvæsenet reduceres. Samtidig vil den enkeltes behov for en plejehjemsplads formentlig indtræffe i en højere alder end i dag.

En række danske og internationale analyser peger på, at en stor del af udgifterne til plejehjem og sundhedsvæsenet er koncentreret i månederne og årene op til den enkeltes dødstidspunkt. Individbaserede registeroplysninger viser ligeledes, at antallet af sengedage på hospitalet i 1998 for personer, der døde i 1999, var 2-3 gange større end blandt de overlevende i de enkelte aldersgrupper. Tilsvarende var andelen i de enkelte aldersgrupper, der boede på plejehjem i 1998, ca. 3 gange større blandt de der døde året efter end for de overlevende, *jf. tabel 2*.

Tabel 2. Gennemsnitligt antal sengedage på hospitalet og andel på plejehjem i 1998 opdelt på overlevende og døde i 1999

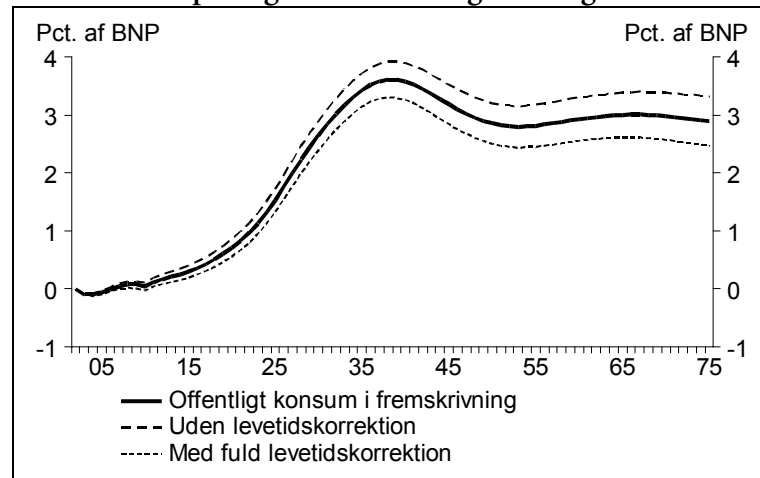
	65-69	70-74	75-79	80-84	O.84 år
Gennemsnitligt antal sengedage på hospitalet					
Overlevet i 1999	2,7	3,0	4,3	4,7	5,1
Død i 1999	17,5	12,6	12,4	9,8	10,0
Andel af aldersgruppen på plejehjem før evt. dødstidspunkt					
Overlevet i 1999	0,3	1,0	1,6	4,2	11,0
Død i 1999	1,9	3,3	11,5	14,1	31,7

Kilde: Udtræk fra lovmodellen.

På den baggrund kan der argumenteres for, at det er mere sandsynligt, at det individuelle udgiftstræk afhænger af den forventede restlevetid end af alderen. Det vil betyde, at det aldersspecifikke træk på de helbredsrelaterede serviceydelser falder i takt med stigningen i levetiden. Benyttes denne udgiftsregel falder udgiftspresset fra offentligt konsum med i størrelsesordenen knap 1 pct. af BNP på langt sigt i forhold til et forløb, hvor det aldersspecifikke træk fastholdes, *jf. figur 11*. Omregnet til en fast årlig annuitet svarer dette til 0,5 pct. af BNP.

⁷ Fx Jacobzone, S et. Al. Is the health of older persons in OECD countries improving fast enough to compensate for population aging?, *OECD Economic studies (2000/30)*

Figur 11. Betydningen af korrektion for stigende middelleve tid på udgifter til offentligt forbrug.



Den beregnede stigning i udgifterne til offentligt konsum i forløbene *med* og *uden* korrektion for stigende middellevetid udgør formentlig et over- og underkantsskøn – givet de øvrige fremskrivningsprincipper. Det skyldes bl.a., at det er usikkert i hvilken grad den forventede stigning i levetiden er et resultat af livsstilsændringer, og i hvilken grad stigningen er betinget af en fortsat udbygning af udgiftskæ vende behandlingsmuligheder.

I fremskrivningen, der ligger til grund for beregningen af den finanspolitiske holdbarhed, er det groft antaget, at korrektionen for stigende middellevetid får halv effekt. Det giver isoleret set en forbedring af den korrigerede saldo på godt 0,2 pct. af BNP i forhold til et forløb, hvor det aldersspecifikke træk holdes konstant.

Transfereringer

Fremskrivningen af udgifterne til transfereringer følger principperne i loven om satsreguleringsprocenten, hvilket som udgangspunkt indebærer, at overførslerne indekseres med lønudviklingen i den private sektor⁸. Med konstant lønkvote – og parallel lønudvikling i den offentlige og den private sektor – vil væksten i transfereringernes andel af nominelt BNP dermed primært afhænge af væksten i antallet af transfereringsmodtagere og væksten i antallet af udførte arbejdstimer⁹. Der er i beregningen endvidere taget højde for, at de overenskomstmæssige stigninger i indbetalingerne til arbejdsmarkedspensionerne frem til 2004 (opgjort som andel af lønsummen) reducerer satsreguleringsprocenten tilsvarende.

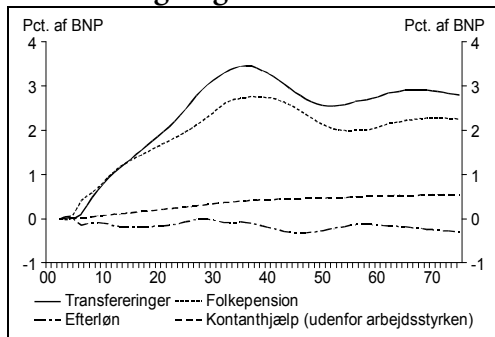
⁸ Satsreguleringsloven indeholder en passus om, at den årlige opregulering af overførslerne skal reduceres med 0,3 pct., hvis lønningerne stiger mere end 2,3 pct. om året, og at de 0,3 pct. overføres til satsreguleringspuljen. I beregningen er der set bort fra denne nedjustering af væksten i overførslerne, idet midlerne i satspuljen målrettes mod andre overførsler og/eller forbedringer i den offentlige service. Det er forudsat, at alle midler i satspuljen anvendes til andre transfereringsudgifter.

⁹ Der er indregnet en virkning på satsreguleringen som følge af flere feriefridage og udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne svarende til de seneste overenskomstaftaler på det private arbejdsmarked. Derudover ændres den gennemsnitlige arbejdstid kun som følge af ændringer i arbejdsstyrkens sammensætning, hvilket som udgangspunkt ikke har satsreguleringsvirkning.

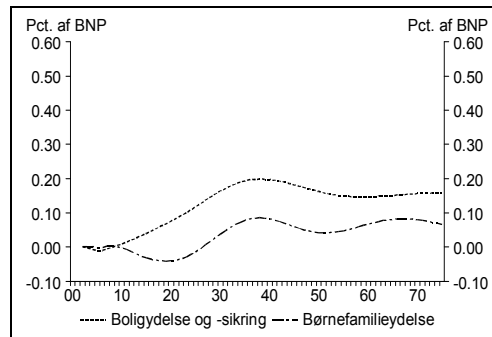
Hovedparten af transfereringerne til husholdningerne vedrører indkomsterstøttede ydelser som fx efterløn, førtidspension, overgangsydelse, kontanthjælp mv. Fremskrivningen af antal personer der modtager disse overførselsindkomster baseres på den demografiske udvikling og en antagelse om, at andelen i de enkelte overførselsgrupper opdelt på køn og alder i hele fremskrivningsperioden svarer til niveauet i 2002. Da der er betydelige forskelle på hvordan indvandrere og danskfødte fordeler sig i de forskellige arbejdsmarkedskategorier (arbejdsstyrken, efterløn, overgangsydelse, førtidspension, kontanthjælp mv.) er der i fremskrivningen også opdelt på herkomst.

Med disse fremskrivningsprincipper vil udgifterne til transfereringer stige med knap 4 pct. af BNP før skat frem til 2035, hvoraf langt hovedparten kan henføres til stigende udgifter til alderspension, *jf. figur 12.*

Figur 12. Fremskrivning af indkomsterstøttede transfereringsudgifter før skat



Figur 13. Fremskrivning af øvrige transfereringsudgifter



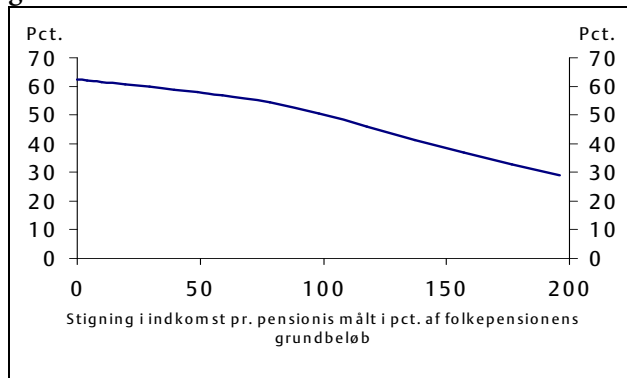
Der er i beregningen taget højde for, at stigende udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger på længere sigt medfører en reduktion i udgifterne til folkepension på i størrelsesordenen 0,3 pct. af BNP, idet en del af folkepensionen er indkomstafhængig, *jf. boks 3.* Herudover bidrager befolkningsforskydninger i retning af flere indvandrere isoleret set til, at udgifterne til kontanthjælp kan stige med godt ½ pct. af BNP på langt sigt, idet indvandrere er overrepræsenteret i denne gruppe. Denne stigning skal imidlertid ses i sammenhæng med, at stigningen i antallet af indvandrere også bidrager til en stigning i arbejdsstyrken.

Boks 3. Beregning af indkomstafhængige pensionstillæg

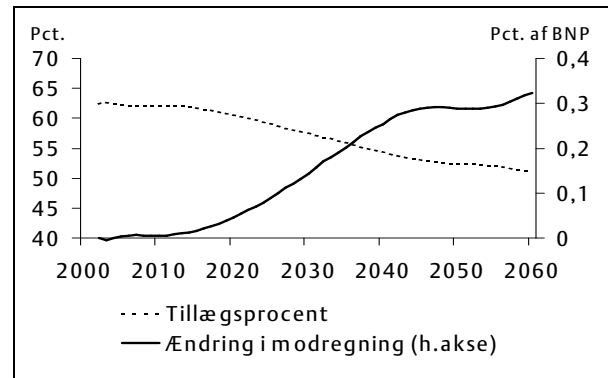
I takt med udbygningen af individuelle og kollektive pensionsordninger vil fremtidens pensionister have højere indkomster end i dag. Det bidrager isoleret set til, at udgifterne til folkepension reduceres, idet ca. 1/3 gives i form af indkomstafhængige tillæg. I fremskrivningen aftrappes udbetalingerne af pensionstillæg, i takt med at pensionisternes indkomst i gennemsnit stiger mere end folkepensionens grundforløb.

På baggrund af beregninger fra lovmodellen beregnes sammenhængen mellem den gennemsnitlige tillægsprocent (pensionstillæg i forhold til grundbeløbet) og pensionisternes indkomster (målt i forhold til størrelsen af grundbeløbet) *jf. figur a*. Ved at benytte lovmodellen tages der hensyn til den nuværende fordeling af pensionisternes indkomster, og dermed hvor stor en del af pensionistgruppen, der indkomstmæssigt befinder sig på aftrapningsintervallet for pensionstillægget. I beregningen er antaget, at samtlige pensionister er omfattet af indkomststigningen – dvs. en parallelforskydning af indkomstfordelingen. Ved at sammenholde med fremskrivningen af pensionisternes indkomst (målt i forhold til grundbeløbet) kan der gives et bud på den gennemsnitlige tillægsprocent i frem skrivningsperioden, *jf. figur b*.

Figur a. Tillægsprocentens afhængighed af ændringer i pensionsudbetalinger målt i grundbeløbsækvivalenter.



Figur b. Udvikling i den gennemsnitlige tillægsprocent og ændring i modregning efter skat.



I henhold til gældende lovgivning er størrelsen af pensionstillægget afhængig af familietypen (enlig, gift, samboende mv.) Det antages beregningsteknisk, at pensionisternes fordeling på disse husstandstyper er konstant i fremskrivningen, selvom indsnævringen af forskellen mellem mænd og kvinders middellevetid isoleret set trækker i retning af en lavere andel enlige pensionister. Den beregnede stigning i modregningsprocenten kan være undervurderet, fordi der ikke tages højde for en mulig ændring i den fremtidige indkomstfordeling blandt pensionister f.eks. udbygning af arbejdsmarkedspensionerne for lavtlønnede de senere år.

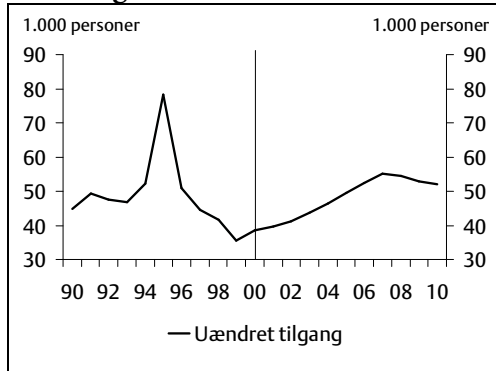
De øvrige transfereringsudgifter som fx boligstøtte og børnefamilieydelse er fremskrevet på baggrund af en sammenvejning af køn- og aldersfordelingen for disse udgifter i udgangsåret og befolkningsudviklingen. Det indebærer, at den demografisk betingede stigning i udgifterne til boligstøtte udgør 0,2 pct. af BNP frem til 2035¹⁰, *jf. figur 13*.

Ved at fastholde bestandsfrekvenserne (andelen i de enkelte arbejdsmarkedskategorier opdelt på køn, alder og herkomst) fås en stiliseret fremskrivning, der ikke tager hensyn til at ændringer i tilgangsmønstret til de enkelte ordninger påvirker de aldersspecifikke bestandsfrekvenser fremover. Fx vil det markante fald i tilgangen til førtidig tilbagetrækning, (overgangsydelse, efterløn og

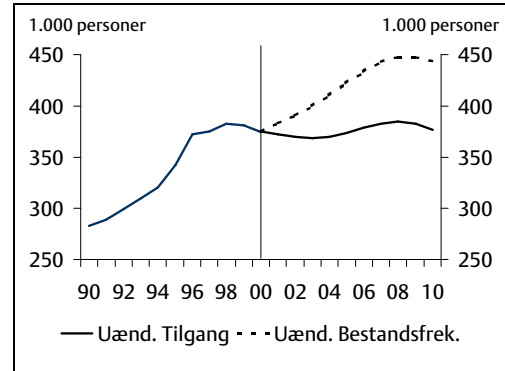
¹⁰ Der er i beregningerne ikke taget højde for, at boligydelse er indkomstafhængig. Dette vil blive indarbejdet. Betydningen heraf vil være, at den gennemsnitlige udgift i de enkelte aldersgrupper falder, i takt med at pensionisternes indkomst stiger i gennemsnit.

førtidspension) der er indtruffet i anden halvdel af 90'erne, påvirke de aldersspecifikke andele på disse ordninger i nedadgående retning i de kommende år, *jf. figur 14*.

Figur 14. Tilgang til førtidig tilbagetrækning, 15-64 år



Figur 15. Antal på førtidig tilbagetrækning



Til illustration af betydningen af ændringer i tilgangsmønstret kan grundforløbet (hvor de aldersspecifikke bestandsfrekvenser holdes konstant) sammenlignes med et forløb, hvor tilgangsfrekvensen (sandsynligheden for at overgå til én af de førtidige tilbagetrækningsordninger) fastholdes på niveauet i 2000. Sammenligningen viser, at antallet af personer på de førtidige tilbagetrækningsordninger reduceres med ca. 70.000 i 2010, når der regnes med uændret tilgang, *jf. figur 15*. Det peger på, at et statisk forløb med uændrede bestandsfrekvenser overvurderer antal overførselsmodtagere og undervurderer størrelsen af arbejdsstyrken. Det bliver der taget højde for i de mellemfristede fremskrivninger, men uden effekt på de offentlige finanser fordi pengene bruges igen.

Offentlige indtægter

I holdbarhedsberegningen antages som udgangspunkt, at de offentlige indtægter udgør en konstant andel af BNP bortset fra følgende indtægtsposter:

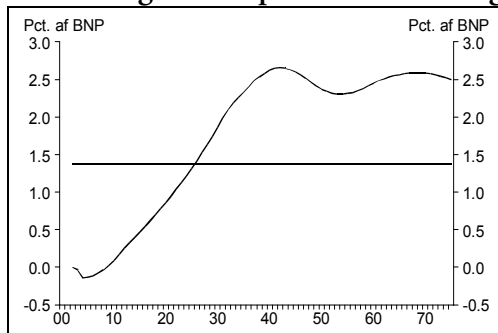
- Provenu fra beskatning af netto-pensionsudbetalinger (udskudte skatter).
- Indkomstbeskatning af transfereringer.
- Indirekte skatter i forbindelse med stigende transfereringsudgifter.
- Selskabsskatter og provenu fra beskatning af udvindingen af olie og naturgas i Nordsøen.

Beskatning af pensionsudbetalinger

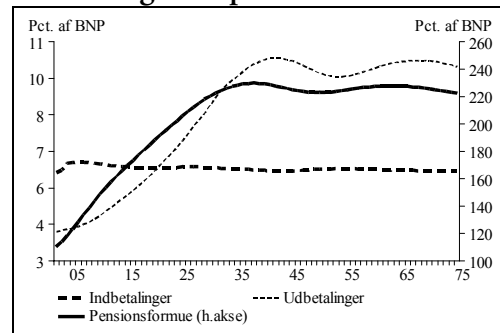
Ved langsigtede fremskrivninger af de offentlige finanser er det afgørende at inddrage udviklingen i ind- og udbetalinger fra pensionssektoren. Det skyldes, at pensionsopsparing primært beskattes, når pensionerne udbetales, mens indbetalinger til pensionsordninger kan trækkes fra i den almindelige indkomstskat. For den enkelte pensionsopsparer er det ikke afgørende om beskatningen foretages på ind- eller udbetalingstidspunktet, såfremt indkomstskatten er ens, men det flytter det offentlige provenu over tid.

Derimod har beskatningstidspunktet helt afgørende betydning for udviklingen i den registrerede offentlige gæld. Når pensionssystemet er under opbygning vil fradragsretten for pensionsindbetalinger indebære, at staten går glip af nogle skatteindtægter, hvilket medfører et opadgående pres på den offentlige gæld. Denne stigning er imidlertid ikke udtryk for en reel stigning i de offentlige gældsforpligtelser. Modstykket er nemlig, at der opbygges et statsligt aktiv i form af udskudte skatter, som administreres af pensionssektoren.

Figur 16. Ændring i provenu fra beskatning af nettopensionsudbetalinger



Figur 17. Pensionsformue samt ind- og udbetalinger fra pensionssektoren



Frem mod 2010 ventes et fortsat svagt negativt bidrag til den offentlige saldo fra pensionssektorens nettoudbetalinger, hvilket primært skyldes den overenskomstmæssigt fastsatte udbygning af arbejdsmarkedspensionerne frem til 2004. På langt sigt kan det skattemæssige merprovenu fra nettoudbetalingerne skønsmæssigt opgøres til omkring 2½ pct. af BNP, *jf. figur 16*. Det afspejler, at pensionsindbetalingerne fra 2004 og frem vil udgøre omkring 6½ pct. af BNP, mens udbetalingerne stiger fra godt 4 pct. af BNP til 10-11 pct. af BNP på langt sigt (begge opgjort før skat). Forløbet for ind- og udbetalinger i pensionssektoren indebærer, at den samlede pensionsformue efter 2040 vil udgøre mere end 2 gange BNP, *jf. figur 17*.

Fremskrivningen er grundlæggende baseret på en antagelse om konstante køn- og aldersspecifikke indbetalingsandele (i pct. af lønsummen) svarende til niveauet i udgangsåret¹¹. Udbetalingerne fra de private og kollektive pensionsordninger samt de offentligt administrerede fonde som ATP mv. beregnes efter grundlæggende aktuarmæssige principper under hensyntagen til forventede døds- og invaliditetsynligheder. Det indebærer, at udbetalinger til en given generation modsvarer af tidligere indbetalinger fra samme generation – inklusiv forrentning. Der er således ingen omfordeling mellem generationer. Fremskrivningsprincipperne svarer stort set til og er inspireret af fremgangsmåden i DREAM-modellen.

I fremskrivningen er det beregningsteknisk forudsat, at den private sektors samlede finansielle formue udgør en konstant andel af BNP – fraregnet værdien af de udskudte skatter i pensionssektoren. Ændringer i indbetalingsandelene til arbejdsmarkedspensionerne har derfor ingen selvstændige opsparingseffekter og påvirker dermed kun de offentlige finanser som følge af 1) ændret satsregulering af overførsler mv. 2) forskellig beskatning af pensionsafkast og afkast af fri opsparing samt 3) eventuelle forskelle i skat på ind- og udbetalings tidspunktet.

I beregningerne er det antaget, at den offentlige gæld og pensionsformuen forrentes med samme rente, hvilket bl.a. indebærer, at den effektive forrentning af aktier og obligationer er ens. Denne forudsætning indebærer at der ses bort fra en mulig merforrentning af aktier, som i vidt omfang må antages modsvaret af større afkastusikkerhed.

Øvrige indtægter

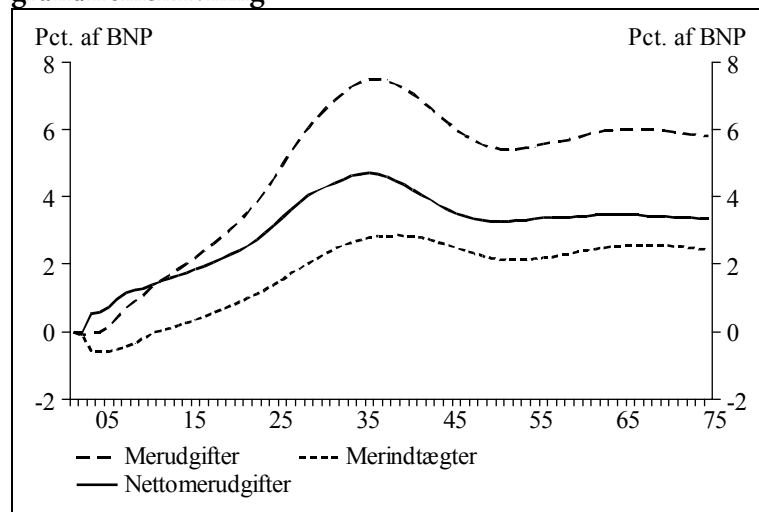
I takt med stigningen i transfereringsudgifterne øges indkomstskatteprovenuet og de indirekte skatter i form af moms og punktafgifter. Hertil kommer, at provenuet fra selskabsskatten ventes at falde i de

¹¹ For arbejdsmarkedspensionerne indgår den overenskomstmæssigt fastsatte stigning i indbetalingsandelen frem til 2004 i fremskrivningen.

kommende år pga. et ekstraordinært højt provenu i udgangsåret. Samtidig ventes provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen at falde på langt sigt. I fremskrivningen antages alle øvrige skatteindtægter at følge udviklingen i nominelt BNP.

Samlet set kan det dermed anslås, at de offentlige indtægter stiger med knap 2,3 pct. af BNP fra 2002 til 2035, mens stigningen i udgifterne er skønnet til 7,4 pct. i denne periode. Det indebærer at nettoerudgifterne stiger med omkring 5,1 pct. frem til 2035 og på langt sigt stabiliserer sig på omkring 3,8 pct. af BNP, *jf. figur 18.*

Figur 18. Ændringer i udgifter og indtægter i grundfremskrivning



Udvikling i den offentlige gæld

I holdbarhedsberegningen antages den offentlige gæld og pensionsformuen begge forrentet med den effektive obligationsrente som på langt sigt antages at være 6,5 pct. I opgørelsen af den initiale gæld er benyttet et implicit netto-gældsbebeg, der er beregnet på baggrund af skøn over den effektive obligationsrente og offentlige nettorenteuudgifter eksklusiv fonde i udgangsåret¹². Herved sikres, at der er sammenhæng mellem gælden og de skønnede netto-renteudgifter og renteniveauet.

Dette gældsbebeg adskiller sig fra den offentlige nettogæld, der opgøres af Danmarks Statistik. Fratrullet sociale kasser og fonde er den offentlige nettogæld ultimo 2000 opgjort til 418,5 mia., hvilket et ca. 120 mia. mindre end den implicitte gæld, der indgår i holdbarhedsberegningen, *jf. tabel 3.*

Tabel 3. Opgørelse af implicit offentlige gæld

	2000	2001	2002
Offentlige nettorenteuudgifter, mia. kr.	22,7	20,6	18,6
Nettorenteuudgifter ekskl. fonde, mia. kr.	34,0	33,1	30,5
Effektiv obligationsrente, pct.	6,3	5,8	5,6
Implicit nettogæld ekskl. Fonde	541,7	574,1	544,8
Nettogæld ekskl. fonde (DS-opgørelse)	418,5	-	-
Implicit forrentning af DS-nettogæld ¹³	8,1	-	-

Kilde: ADAMs databank, Økonomisk Redegørelse, maj 2002, SE offentlige finanser juni 2001 samt egne beregninger.

¹² Som effektiv obligationsrente er variabelen IWBZ fra ADAM benyttet.

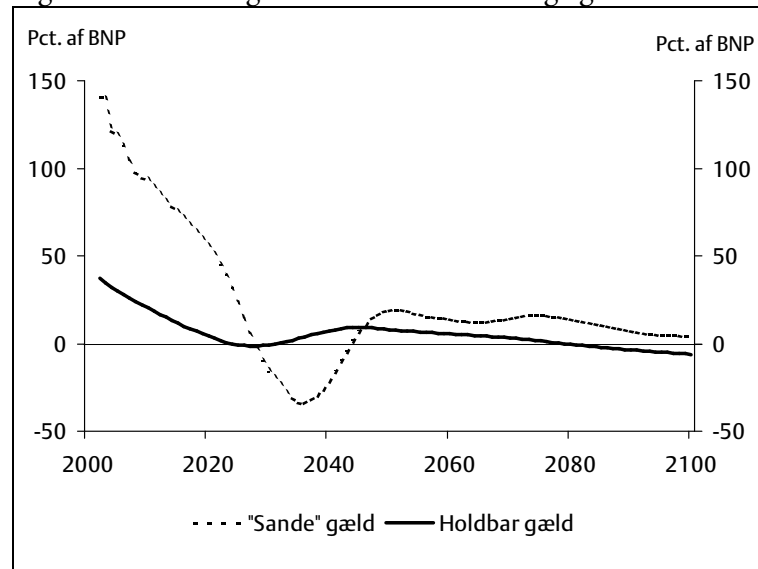
¹³ Beregnet som nettorenteuudgifter eksklusiv fonde (34 mia. kr.) i forhold til DS's opgørelse af nettogælden eksklusiv fonde (418,5 mia. Kr.)

Denne forskel afspejler, at den effektive danske obligationsrente ikke er dækkende for den faktiske gennemsnitlige forrentning af nettogælden. Det skyldes bl.a., at forrentningen af de offentlige aktiver er lavere end forrentningen af passiverne, og at den gennemsnitlige forrentning af nettogælden derfor er større end den gennemsnitlige danske obligationsrente. På baggrund af nettogæld og nettorenteudgifter kan den implicitte nettorente opgøres til 8,1 pct. i 2000 hvilket er knap 2 pct. enhed højere end den effektive obligationsrente¹⁴.

Hvis Danmarks Statistiks opgørelse af nettogælden anvendes, bør den implicitte nettorente også indgå i stedet for den effektive obligationsrente. Det indebærer samlet en ændring i det beregnede niveau for den finanspolitiske holdbarhed på i størrelsesordenen 0,1 til 0,2 og har derfor som udgangspunkt begrænset betydning. I beregningen tages dog ikke højde for, at den implicitte forrentning fremadrettet formentlig påvirkes af ændringer i passivsammensætningen selv ved uændret obligationsrente.

En holdbar udvikling i de offentlige finanser indebærer, at den offentlige gæld (som den er defineret i holdbarhedsberegningen) reduceres markant frem mod 2030, hvorefter gælden igen stiger som følge af udgiftspresset fra det stigende antal ældre, *jf. figur 19*.

Figur 19. Udvikling i den holdbare offentlige gæld



Anm.: Basisår for holdbarhedsberegningen er 2002.

På langt sigt peger fremskrivningen på, at den offentlige sektor skal holde formue for at kunne finansiere de fremtidige nettomerudgifter, hvilket adskiller sig fra tidligere beregninger, som indebærer en vis nettogæld.¹⁵ Ændringen skyldes primært, at der er indarbejdet en ny befolkningsprognose, som indebærer, at erhvervsdeltagelsen – og dermed indkomstskattebasen – reduceres kraftigere på langt sigt end tidligere antaget, *jf. boks 4*.

Det lavere niveau for erhvervsdeltagelsen skyldes, at der nu er taget hensyn til, at et stigende antal indvandrere – primært fra mindre udviklede lande – isoleret set trækker den gennemsnitlige erhvervsdeltagelse ned for fastholdte erhvervsfrekvenser i de enkelte befolkningsgrupper.

¹⁴ Bemærk at $rN = r_P P - r_A A \Rightarrow r = r_P + (r_P - r_A) A / N$, hvor N er nettogæld, A er aktiver og P er passiver, r er den implicitte forrentning af nettogælden. r_P og r_A er den implicitte rente på henholdsvis aktiver og passiver

¹⁵ Fremskrivninger med DREAM peger ligeledes på, at indarbejdelsen af den nye befolkningsprognose indebærer, at den offentlige sektor på langt sigt skal holde formue.

Medtages nutidsværdien af de fremtidige mer-forpligtelser (netto) i gældsbegrebet kan den offentlige gæld – dvs. den såkaldte ”sande gæld” i figur 15 - opgøres til 136 pct. af BNP i 2002, hvilket er ca. 4 gange mere end den beregnede implicitte gæld. Den store forskel afspejler de betydelige fremtidige merforpligtelser, givet de anvendte indtægts- og udgiftsregler. Den ”sande gæld” er et mål for den reelle gældsbyrde, som nedbringes og derfor fordrer pæne overskud på offentlige finanser.¹⁶

Boks 4. Niveauet for den offentlige gæld på langt sigt

Kravet om holdbarhed indebærer, at den offentlige gæld på langt sigt udgør en konstant andel af BNP. Det gælds niveau, som kan opretholdes på langt sigt, vil afhænge af den holdbarhedskorrigerede saldo – dvs. den primære saldo i det holdbare forløb. Denne (holdbare) saldo kan skrives som det langsigtede niveau for den primære saldo (som beregnes med de nævnte udgifts- og indtægtsregler) fratrukket den korrigerede saldo:

$$dB = z - \delta$$

hvor d er den vækstkorrigerede rente, B den langsigtede gældskvote, z den langsigtede primære saldo mens δ betegner holdbarhedsindikatoren (den korrigerede saldo) i beregningsåret. For beregningen med basisår i 2002 svarer det langsigtede niveau for z – dvs. den primære saldo med de anvendte indtægts- og udgiftsregler – til – 0,8 pct. af BNP. Den korrigerede saldo udgør samtidig –0,3 pct. af BNP i 2002, jf. *tabel 1*. Dermed svaden holdbare saldo til –0,5 pct. af BNP. I det holdbare forløb indebærer en negativ primær saldo på langt sigt derfor at den offentlige sektor skal holde formue (dvs. negativ gæld) for at sikre uændret gældskvote fra år til år.

Hvis den langsigtede arbejdsstyrke var større end i forløbet ville det alt andet lige være muligt at oppebære større gæld (mindre formue) – fordi indtægterne ville være større, hvorved det offentlige kan klare en større rentebyrde.

Sammenligning med tidligere beregninger

Sammenlignet med beregningen af den finanspolitiske holdbarhed i Budgetoversigten august 2001 peger beregningerne i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2002 på, at den korrigerede saldo er forværret med i størrelsesordenen 0,3 pct. af BNP. Denne nedjustering dækker over en række modsatrettede forhold, herunder indarbejdelsen af en ny befolkningsfremskrivning og konjunkturvurdering samt justeringer i beregningsmetoden.

¹⁶ På meget langt sigt (dvs. ved stationær demografi mv.) vil den implicitte gæld og den sande gæld være ens.

Indarbejdelsen af en ny befolkningsprognose indebærer isoleret set, at den korrigerede offentlige saldo forværres med godt 1 pct. af BNP. Det skyldes primært en ændret befolknings sammensætning, der giver et kraftigere fald i arbejdsstyrken sammenlignet med den tidligere anvendte befolkningsfremskrivning, jf. tabel 4¹⁷.

Tabel 4. Den korrigerede offentlige saldo, 2002.

Pct. af BNP	BO Aug 2001	ØR Maj 2002	Ændring	Heraf bidrag fra				
				Pensionsm odel	Demogr afi	Levetidsko rrektion	Forbrugsaf gifter	Øvrigt
Faktisk saldo	2,5	2,2	-0,3	-	-	-	-	-0,3
Sociale kasser og fondes saldo	1,3	1,0	-0,3	-	-	-	-	-0,3
Saldo ekskl. sociale kasser og фонде	1,2	1,3	0,1	-	-	-	-	0,1
<i>Stigning i netto-merudgifter</i>	-2,4	-2,7	-0,3	-0,1	-1,1	0,2	0,6	0,1
- Korrektion for vækst i ældrebef.	-2,9	-3,1	-0,2	0,0	-1,0	0,2	0,6	0,0
-- transfereringer efter skat		-1,4		0,0		0,0	0,5	
-- offentligt konsum		-1,7		0,0		0,2	0,0	
- Korrektion for udskudt skat mv.	1,3	1,3	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
- Andre forhold	-0,8	-0,9	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
<i>Vækst og inflationskorrektion af gæld</i>	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Korrigeret offentlig saldo	0,0	-0,3	-0,3	-0,1	-1,1	0,2	0,5	0,2
Bidrag fra konjunkturer	-0,4	-0,2	0,2	-	-	-	-	0,2
Konjunkturanset korrigeret offentlig saldo	-0,4	-0,6	-0,2	-0,1	-1,0	0,2	0,5	0,2

Kilde: Økonomisk Redegørelse maj 2002, Budgetoversigt august 2001 samt egne beregninger.

Anm.: Bemærk at der forekommer afvigelser pga. afrunding

Justeringerne i beregningsmetoden omfatter for det *førstæn* bedre modellering af ind - og udbetalinger fra de opsparingsbaserede pensionsordninger. Samtidig er beregningen af modregningen af pensionstillægget til folkepensionen nu baseret på mere velunderbyggede principper, der baserer sig på lovmodelberegninger. Samlet set har ændringer i pensionsmodellen imidlertid kun betydet en nedrevision af den korrigerede saldo på omkring 0,1 pct. af BNP.

For det *andet* er der i fremskrivningen af de helbredsrelaterede udgifter til en vis grad taget hensyn til, at den forventede stigning i levetiden må forventes at reducere det aldersspecifikke træk på offentlige serviceydelser som plejehjem, hjemmehjælp og sundhedsvæsenet. Denne korrektion blev ikke tidligere foretaget og indebærer isoleret set en forbedring af den korrigerede saldo på i størrelsesordenen 0,2 pct. af BNP.

For det *tredje* tager de nye beregninger højde for, at stigningen i udbetalingerne af offentlige transfereringer isoleret set medfører øget forbrug ift. BNP og dermed en stigning i de indirekte skatter i form af moms og punkafgifter. Medregningen af skatteprovenuet herfra indebærer isoleret set en forbedring af den korrigerede saldo på ca. 0,6 pct. af BNP.

¹⁷ Med indarbejdelsen af den nye befolkningsfremskrivning er befolkningen opdelt på indvandrere fra mere og mindre udviklede lande, efterkommere og øvrige, mens der tidligere "kun" var foretaget en opdeling på indvandrere og danskfødte. Den mere detaljerede befolkningsfremskrivning indebærer, at antallet af indvandrere fra mindre udviklede lande øges markant i årene fremover, mens antallet af etniske danskere (øvrige) reduceres kraftigt, idet der er forudsat en lille – men permanent – nettoudvandring for denne befolkningsgruppe. Sammenholdt med at indvandrere fra mindre udviklede lande har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet, giver disse befolkningsforskydninger anledning til en kraftig reduktion af arbejdsstyrken i et grundforløb, hvor erhvervsdeltagelsen opdelt på køn, alder og herkomst fastholdes i hele fremskrivningsperioden.

I beregningen er det antaget, at den private sektors samlede finansielle formue udgør en konstant andel af BNP – fraregnet værdien af de udskudte skatter. Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne antages derfor ikke at påvirke provenuet fra de indirekte skatter.

I forhold til opgørelsen i Budgetoversigten er der herudover indregnet de seneste skøn for den offentlige saldo, det konjunkturbetingede bidrag til saldoen samt mindre justeringer på øvrige poster som følge af den opdateret konjunkturvurdering.

Appendix 1.

Tabel A1. Forudsætninger

	Pct.
Rente på offentlig gæld og i pensionskasser	6,5
Nominel BNP pr. arbejdstime	3,75
Skattesatser vedr. transfereringer:	
Folkepension	23
Førtidspension	28
Efterløn og overgangsydelse	26
Dagpenge	28
Kontanthjælp	17
Orlov	29
Indkomstskat ved indbetaling til pensionsopsparing	54
Indkomstskat ved udbetaling af pensionsopsparing	40
Afkastbeskatning i pensionskasser	15
Afkastbeskatning af fri opsparing	32
Indirekte beskatning af transfereringer efter indkomstskat	27