



FINANSMINISTERIET

Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet

April 2017

2017



FINANSMINISTERIET

Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet

April 2017

2017

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
Center for konjunktur og økonomisk politik
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Elektronisk publikation:
ISBN: 978-87-93531-11-6

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet

1. Indledning

Den økonomiske politik i Danmark er gennem en længere årrække blevet planlagt under hensyntagen til en målsætning om finanspolitisk holdbarhed. At finanspolitikken er holdbar vil overordnet sige, at den politik, der planlægges inden for den mellemfristede planlægningshorisont, kan videreføres uændret derefter, uden at det fører til, at den offentlige gæld vokser ukontrolleret på langt sigt.

For at vurdere holdbarheden er det nødvendigt at definere et sæt beregningstekniske principper for, hvad der præcist skal forstås ved, at den planlagte politik videreføres uændret efter planlægningshorisonten.

I Finansministeriets fremskrivninger vurderes holdbarheden med afsæt i følgende:

- Den planlagte finanspolitik i den mellemfristede planlægningshorisont. Den langsigtede fremskrivning tager således udgangspunkt i det mellemfristede mål for den strukturelle saldo samt niveauet for de offentlige indtægter og udgifter ved udløbet af planlægningshorisonten.
- Derefter anvendes beregningstekniske principper for de offentlige udgifter og indtægter, som svarer til, at finanspolitikken fastholdes uændret i økonomisk forstand. Det betyder blandt andet, at skattebelastningen og de offentlige udgifter fastholdes uændret i forhold til den generelle indkomstudvikling.
- Dog indregnes eksplicit besluttede tiltag, som rækker udover den mellemfristede planlægningshorisont. Det gælder eksempelvis de vedtagne regler for levetidsindeksning af efterløns- og folkepensionsalderen.

Finansministeriets holdbarhedsindikator kan på den baggrund siges at måle *den langsigtede solvens* af de offentlige finanser, når der tages hensyn til besluttet politik, og de offentlige udgifter og indtægter i øvrigt følger de beregningstekniske principper.

Et formål med holdbarhedsopførelsen har endvidere været at vurdere, om man overordnet kan opretholde et "uændret samfund" på langt sigt og ikke "efterlade en regning i børneværelset", når levetiden stiger, og der bliver flere ældre. Det gælder dog, at den besluttede politik ikke nødvendigvis er "generationsmæssigt neutral". Det afspejler navnlig, at store stigninger i middelelivetiden i de seneste år har medført generationsmæssige forskelle i pensionspe-

rioden. Hertil kommer, at der også eksplicit er aftalt andre politiske tiltag, som til en vis grad stiller generationerne forskelligt. I dette arbejdspapir præsenteres derfor en supplerende tilgang, der ser på udviklingen i de offentlige finanser på langt sigt, når de finanspolitiske forudsætninger tager udgangspunkt i nogle nærmere definerede generationsneutrale principper efter planlægningshorisonten.

I afsnit 2 beskrives Finansministeriets nuværende principper for vurdering af den finanspolitiske holdbarhed nærmere, herunder de centrale drivkræfter bag de aktuelle udsigter for de offentlige finanser. I afsnit 3 præsenteres en supplerende indikator, som under bestemte antagelser så vidt muligt stiller nutidige og fremtidige generationer lige og dermed mere entydigt viser, om der fx "efterlades en regning i børneværelset". Afsnit 4 illustrerer hvordan politiske tiltag kan have en forskellig virkning på de to forskellige opgørelser af den finanspolitiske holdbarhed. Arbejdspapirets hovedbudskaber fremgår af *boks 1*.

Beregningerne af den finanspolitiske holdbarhed tager udgangspunkt i det samfundsøkonomiske forløb fra *Konvergensprogram 2017*. Det er dog i dette analysepapir rent beregnings-teknisk antaget at planlægningshorisonten går til 2025, hvor der ligeledes beregningsteknisk forudsættes strukturel balance i 2025.

Boks 1

Hovedbudskaber

- Den *traditionelle opgørelse af holdbarhedsindikatoren* hviler på besluttet politik i økonomisk (ikke juridisk) forstand. Fx er nominalprincippet i skattestoppet kun indregnet inden for den planlægningshorisont, hvor der er taget politisk stilling til skattestoppet og dets finansiering.
- Herudover indregnes eksplicit besluttet politik, som rækker udover den mellemfristede planlægningshorisont. Det gælder som nævnt den vedtagne levetidsindeksering af efterløns- og folkepensionsalderen. Det gælder i 2020-planen også fx den nominelle fastholdelse af grøn check mv. fra Forårspakke 2.0 og mindrereguleringen af overførsler frem mod 2023 i medfør af *Skatteaftalen 2012*. Disse elementer er udtryk for politiske prioriteringer, som ikke nødvendigvis er generationsmæssigt neutrale, men indgår i den traditionelle holdbarhedsindikator.
- Den supplerende *generationsneutrale holdbarhedsindikator* defineres med udgangspunkt i, at finanspolitikken anses for generationsneutral, hvis de forskellige årganges nettobidrag til de offentlige finanser set over årgangens fulde livsforløb er lige store fremadrettet .
- I den generationsmæssigt neutrale holdbarhedsindikator reguleres fx grøn check, børnefamilieydelse og boligsikring på linje med den almindelige indkomstudvikling efter planlægningshorisonten.
- Generationerne har endvidere forskellig levetid og sundhedstilstand. Beregninger viser, at når folkepensionsalderen reguleres på linje med udviklingen i levetiden er nettobidraget til de offentlige finanser omtrent konstant på tværs af generationer. De, der er raske og arbejder frem til pensionsalderen, vil således tilbringe en større andel af livet på arbejdsmarkedet. Det medgår til at finansiere, at generationer, der lever længere, også vil have større demografisk træk på sundhed og ældrepleje, og med højere pensionsalder vil flere gå på førtidspension mv. inden pensionsalderen.

Boks 1 (fortsat) Hovedbudskaber

- I den generationsneutrale holdbarhedsindikator følger pensionsalderen derfor den skønnede levetidsudvikling. Det indebærer, at antallet af år med pension fastholdes uændret fra 2025 og frem.
- Den generationsneutrale holdbarhedsindikator er opgjort til opgjort til -0,2 pct. af BNP. Det illustrerer, at finanspolitikken med strukturel balance i 2025 er tilnærmelsesvis holdbar, også uden indregning af stigende nettobidrag fra kommende generationer. At indikatoren er negativ og lavere end den primære holdbarhedsindikator afspejler navnlig, at pensionsperioden i 2025 er længere end planlagt i forbindelse med Velfærdsaftalen (2006) og Tilbagetrækningsaftalen (2011), fordi levetiden er steget kraftigt.
- Til sammenligning er den traditionelle holdbarhedsindikator opgjort til 0,9 pct. af BNP i et beregningsteknisk forløb med strukturel balance i 2025. Udviklingen i de offentlige finanser med den besluttede politik er dermed holdbar (solvent på langt sigt). Det hviler imidlertid på stigende nettobidrag fra fremtidige generationer i forhold til reglerne i 2025. Det stigende nettobidrag afspejler, at levetidsindekseringen af folkepensionsalderen gradvist indhenter den stigning i levetiden, der allerede er indtruffet. Fremtidige generationer får dermed ikke lige så lang pensionsperiode som de, der kan gå på pension i 2025.
- En positiv traditionel holdbarhedsindikator, der hviler på overskud langt fremme i tid og på stigende nettobidrag fra kommende generationer, er ikke alene tilstrækkeligt til at sikre høj troværdighed om dansk økonomi og den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet. Navnlig ikke, når der er udsigt til en lang årrække med betydelige underskud fra ca. 2030 til ca. 2050. Tiltag, som styrker de offentlige finanser i årrækken med demografisk modvind og stiller generationerne mere lige, kan således være med til at understøtte troværdigheden af den langsigtede holdbarhed.
- I sammenhæng med opgørelsen af den supplerende holdbarhedsindikator præciseres principperne for den traditionelle opgørelse af holdbarhedsindikatoren. Opgørelsen ændres på to punkter, idet der lægges øget vægt på besluttet politik relativt til generationsneutrale principper. Ændringerne består i, at børnefamilieydelsen og beløbsgrænser vedrørende boligsikring fremover reguleres med prisudviklingen, på linje besluttet politik, og ikke med lønudviklingen. Ændringerne bidrager isoleret set til en styrkelse af holdbarhedsindikatoren med 0,2 pct. af BNP og en reduktion af det fremskrevne strukturelle underskud i 2040-45 (hvor den demografiske modvind og hængekøjeudfordringen er størst) med ca. 0,2 pct. af BNP.

2. Finanspolitisk planlægning og holdbarhed

Inden for den mellemlistede planlægningshorisont afspejler udviklingen i de offentlige finanser den vedtagne politik, herunder gældende skatteregler, de gældende udgiftslofter og øvrige finanspolitiske prioriteringer. I dette arbejdsblad lægges rent beregningsteknisk til grund, at planlægningshorisonten går til 2025 og illustrationerne tager beregningsteknisk udgangspunkt i et sigtepunkt om strukturel balance i 2025.¹

¹ Den del af det finanspolitiske råderum, der ikke er disponeret på anden vis, bliver beregningsteknisk placeret som den mulige vækst i udgifterne til offentligt forbrug inden for målene for strukturel offentlig balance i 2025. Da der ikke foreligger en 2025-plan, hvor der tages stilling til de overordnede finanspolitiske prioriteringer, er der ikke indregnet skattestop til 2025 i det beregningstekniske forløb i dette analysenotat.

Efter planlægningshorisonten afspejler udviklingen i de offentlige finanser beregningstekniske principper, som overordnet set indebærer en fortsættelse af strukturerne i økonomien, som de vurderes at se ud i 2025. Herudover medregnes effekten af besluttet politik, hvis det eksplicit fremgår af den politiske aftale, at tiltaget har længerevarende eller permanent virkning, herunder hvis der fx er medregnet et varigt finansieringsbidrag fra tiltaget. Den finanspolitiske holdbarhed med besluttet politik vurderes derfor bl.a. med udgangspunkt i, at:

- De offentlige forbrugsudgifter følger den demografiske og velstandsmæssige udvikling efter 2025. Dermed vil det offentlige forbrug pr. person i en given demografisk gruppe udvikle sig i takt med det generelle velstandsniveau (målt ved lønudviklingen). I fravær af demografiske forskydninger svarer det til, at det offentlige forbrug udgør en uændret andel af BNP.
- De offentlige investeringer fremskrives efter 2025 således, at niveauet for det offentlige kapitalapparat følger et vægdet gennemsnit af den private og offentlige produktion. Det indebærer, at de offentlige investeringer fremover kan understøtte den private og offentlige produktion på samme niveau som ved udgangen af planlægningshorisonten.
- Indkomstoverførslerne til husholdningerne reguleres som udgangspunkt med satsreguleringsprocenten, som beregnes på basis af lønudviklingen i de foregående år. Det betyder, at kompensationsgraden for overførslerne forbliver konstant på lang sigt.
- Det er dog politisk besluttet, at nogle indkomstoverførsler ikke bliver reguleret med satsreguleringsprocenten. Det gælder navnlig for den grønne check, der er nominelt fastsat, samt boligsikring og børnefamilieydelse, hvor en række beløbsgrænser bliver prisreguleret. Den besluttede regulering betyder, at udgifterne til hhv. grøn check, boligsikring og børnefamilieydelse vil udgøre en faldende andel af BNP på sigt.
- Indkomstskatterne fremskrives på basis af de skatteregler, som gælder ved udgangen af planlægningshorisonten. Det betyder at de gennemsnitlige skattesatser som udgangspunkt fastholdes uændrede.
- Progressionsgrænsen for rentefradraget er fastholdt nominelt som følge af den politiske aftale om *Forårspakke 2.0*. Rentefradragets skatteværdi bliver derfor gradvist reduceret, efterhånden som progressionsgrænsen bliver udhulet af pris- og lønudviklingen.
- De effektive afgiftssatser fremskrives uændret efter planlægningshorisonten. Det indebærer, at procentvise satser fastholdes konstante, mens størrelsen på stykafgifter følger prisudviklingen. Det forudsættes dermed, at skattestopet for visse punktafgifter alene prioriteres inden for planlægningshorisonten og kun videreføres efterfølgende, hvis det eksplicit besluttes. En sådan forlængelse vil skulle finansieres inden for rammerne af den mellemfristede plan, som det også har været tilfældet hidtil.

Fremskrivningsprincipperne er nærmere beskrevet i *tabel 1*.

Tabel 1
Principper for fremskrivning af de offentlige udgifter og indtægter efter den mellemlistede planlægningshorisont

Fremskrivningsprincip	
Offentlige udgifter	
Offentligt forbrug	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • I fravær af forskydninger i befolknings sammensætningen er det offentlige forbrug konstant i pct. af BNP (svarende til, hvad der kan finansieres ved et konstant skattetryk).
Offentlige investeringer	<ul style="list-style-type: none"> • De offentlige investeringer fremskrives så forholdet mellem produktion og kapitalapparat (det såkaldte K/Y forhold) fastholdes. • Som produktionsmål anvendes et vægtet gennemsnit af privat og offentligt BVT, hvilket afspejler, at mange offentlige investeringer i fx infrastruktur (også) understøtter den private produktion.
Offentlige overførsler	<ul style="list-style-type: none"> • Satserne for overførselsindkomster reguleres som udgangspunkt med lønstigningstakten i den private sektor. Det indebærer uændrede kompensationsgrader ved fx ledighed, sygdom eller tilbagetrækning. • Enkelte overførsler, hvor der er taget eksplicit politisk stilling, reguleres anderledes efter planlægningshorisonten. Dette gælder for den grønne check, der er nominelt fastholdt, samt for børnefamilieydelsen og boligsikringen, der følger prisstigninger frem for lønninger.
Offentlige indtægter	
Indkomstskatter	<ul style="list-style-type: none"> • Gældende satser og alle vedtagne reformer indregnes. • Progressionsgrænser (personfradrag og topskattegrænsen) reguleres med lønningerne samt effekten af vedtagne reformer. • Rentefradragets progressionsgrænse for hvornår det lavere fradrag slår igennem fastholdes på 50.000 kr. nominelt.
Moms	<ul style="list-style-type: none"> • Effektive momssatser fastholdes.
Punktafgifter	<ul style="list-style-type: none"> • Afgiftssatserne for punktafgifterne antages at følge priserne efter planlægningshorisonten.
Boligskat	<ul style="list-style-type: none"> • Indtil der foreligger en ny samlet aftale om fremtidig boligbeskatning og ejendomsvurderinger fastholdes det oprindelige skattestop til 2020 og derefter følger provenuerne fra både grundskyld og ejendomsværdiskat udviklingen i BNP. Det skal ses i lyset af, at der ikke er taget stilling til beskatningen efter 2020. Når der foreligger en ny aftale, indregnes provenuskønnene med de nye regler.

Finansministeriets beregning af den finanspolitiske holdbarhed er grundlæggende en solvensberegning af, om den besluttede finanspolitik er holdbar – dvs. at den offentlige gæld ikke vokser ukontrolleret på langt sigt. Som nævnt ovenfor er der visse områder, hvor den besluttede politik medfører, at forskellige generationer ikke bliver stillet ens, og at fremskrivningsprincipperne dermed ikke kan siges at være generationsmæssigt neutrale efter planlægningshorisonten. Principperne for, hvornår et tiltag medregnes efter planlægningshorisonten, er nærmere beskrevet i *boks 2*.

Boks 2

Principper for medregning af politiske tiltag, der rækker ud over planlægningshorisonten, og præcisering af reguleringen af børnefamilieydelse og boligsikring

Udviklingen i de offentlige finanser efter planlægningshorisonten i den traditionelle holdbarhedsberegning afspejler beregningstekniske principper og virkningen af besluttede politiske tiltag, der rækker ud over planlægningshorisonten. Finansministeriets regneprincip for, hvornår et politisk tiltag skal medregnes efter planlægningshorisonten, tager udgangspunkt i følgende kriterier:

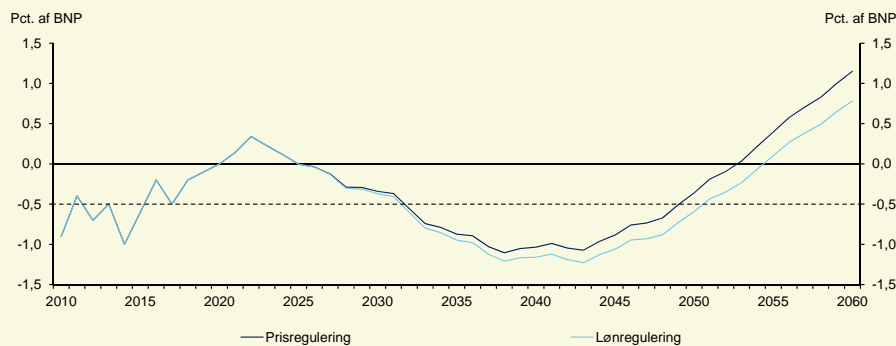
1. Hvis en politisk aftale er finansieret i en given årrække, bør virkningerne heraf indarbejdes i fremskrivningen i den finansierede periode, uanset om den ligger inden for eller uden for planlægningshorisonten. Nogle tiltag er eksplicit finansieret inden for planlægningshorisonten, men ikke efter planlægningshorisonten. Det gælder eksempelvis for skattestoppet for visse punktafgifter, hvor en forlængelse løbende skal finansieres, i takt med at planlægningshorisonten udvides.
2. Såfremt det fremgår eksplicit af en politisk aftale, at den har permanent virkning, bør den traditionelle holdbarhedsberegning afspejle intentionen bag aftalen, og dermed medregne virkningen efter planlægningshorisonten. Det gælder eksempelvis for grøn check, hvor det eksplicit fremgår i Forårspakke 2.0 at det nominelle niveau skal fastholdes permanent.
3. Tiltag, der har virkning efter planlægningshorisonten, skal som hovedregel være vedtaget ved lov, for at de kan indregnes i holdbarhedsberegningen. På nogle områder er det imidlertid nødvendigt, at en politisk besluttet regulering bliver implementeret af et fremtidigt folketing. I så fald skal reguleringsmekanismen være beskrevet eksplicit i lovgrundlaget, således at folketinget aktivt skal ignorere den eksisterende lovgivning for at afvige fra den besluttede politik. Dette gælder eksempelvis indekseringsmekanismen for efterløns- og folkepensionsalderen.

Formålet med holdbarhedsberegningen har blandt andet været at kunne vurdere, om man holdbart kan finansiere et "uændret samfund". Den nye supplerende generationsneutrale holdbarhedsindikator betyder, at den traditionelle holdbarhedsopgørelse i højere grad kan fokusere på at beskrive solvensen af den besluttede finanspolitik og i mindre grad på at opretholde generationsmæssigt neutrale principper.

Det gælder eksempelvis for fremskrivningen af børnefamilieydelse og boligsikring. Lovgrundlaget for børnefamilieydelse og boligsikring tilsiger, at ydelseniveauet følger forbrugerpriserne. Det betyder, at ydelsernes værdi gradvist bliver udhulet i forhold til lønudviklingen. Af hensyn til generationsmæssigt neutrale principper er ydelsen derfor blevet fremskrevet med lønudviklingen efter planlægningshorisonten siden finanslovsaftalen for 2004, hvor prisreguleringen blev indført.

Præciseringen med de ovenfor beskrevne principper for indregning af politiske tiltag tilsiger imidlertid, at prisreguleringen fortsættes efter planlægningshorisonten. Af finanslovsaftalen for 2004 fremgik, at aftaleparterne ikke fandt stigninger udover prisreguleringen velbegrundet, og der var ikke sat tidsbegrænsning på de ændrede regulering. Præciseringen af fremskrivningsprincippet forbedrer holdbarheden efter den traditionelle opgørelse med 0,2 pct. af BNP, og reducerer størrelsen af den finanspolitiske hængekøje tilsvarende, *jf. figur a*.

Figur a
Strukturel saldo med hhv. pris- og lønregulering af børnefamilieydelse og boligsikring

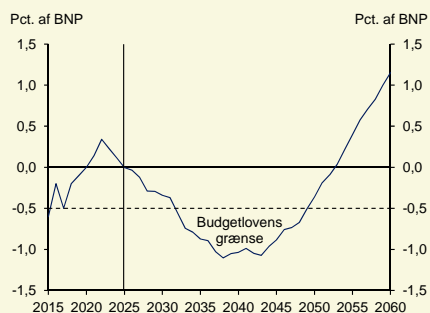


Anm.: De viste forløb er baseret på et beregningsteknisk forløb med strukturel balance på den offentlige saldo 2025.

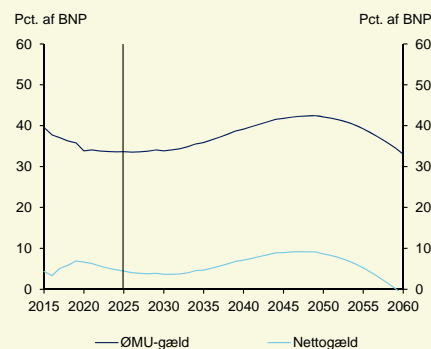
Kilde: Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

Den traditionelle finanspolitiske holdbarhedsindikator er med de gældende forudsætninger opgjort til 0,9 pct. af BNP. Selvom holdbarhedsindikatoren er positiv, er der imidlertid udsigt til strukturelle underskud fra ca. 2030 til 2050, som overstiger budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP – den såkaldte hængekøjeudfordring, jf. figur 1.

Figur 1
Udvikling i den strukturelle offentlige saldo med beregningstekniske principper og besluttet politik



Figur 2
Udvikling i den offentlige gæld med beregningstekniske principper og besluttet politik



Anm.: De viste forløb er baseret på et beregningsteknisk forløb med strukturel balance på den offentlige saldo i 2025.

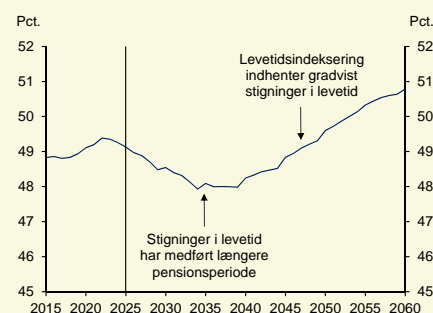
Kilde: Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

Svækkelsen af de offentlige finanser frem mod ca. 2040, hvor hængekøjeudfordringen er dybest, skal navnlig ses i lyset af to forhold. For det første indebærer den demografiske udvikling, at de generationer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, i en årrække vil være større end de generationer, som træder ind på arbejdsmarkedet, *jf. figur 3*. For det andet, at de generationer, der går på pension i løbet af nærmeste årtier, har udsigt til en længere pensionsperiode end både tidligere og kommende generationer. Det skyldes blandt andet større end forventede stigninger i middellevetiden i det seneste årti, *jf. boks 3*.

Figur 3
Til- og afgang fra gruppen af personer i de mest erhvervsaktive aldre



Figur 4
Andel af befolkningen i beskæftigelse falder frem mod midten af århundredet



Anm.: Andelen af befolkningen i beskæftigelse er opgjort som samlet strukturel beskæftigelse (i hoveder).
Kilde: Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

Samlet set betyder den demografiske udvikling, at personer i beskæftigelse udgør en faldende andel af befolkningen frem til ca. 2040, hvorefter andelen igen stiger i takt med, at indekseringen af pensionsalderen indhenter indtrufne stigninger i levetiden, *jf. figur 4*. Finanspolitikens holdbarhed og genopretningen af saldoen på langt sigt beror således i høj grad på, at pensionsperioden gradvist reduceres i forhold til niveauet ved udgangen af planlægningshorisonten. Det forhold, at folkepensionsperioden afkortes fremadrettet, medfører samtidig, at holdbarhedsberegningen med besluttet politik ikke til fulde er udtryk for en generationsmæssig lige fordeling.

Boks 3**Som følge af øget levetid er der udsigt til længere pensionsperioder de nærmeste årtier**

Med Velfærdsaftalen fra 2006 (videreført med Tilbagetrækningsreformen fra 2011) blev det besluttet at regulere folkepensionsalderen og efterlønsalderen i takt med udviklingen i middellevetiden for 60-årige. Princippet er fastsat ved lov, men de konkrete forhøjelser skal vedtages hvert femte år i Folketinget, således at varselsperioden for justeringer i folkepensionsalderen er 15 år.

Princippet for levetidsindeksering indebærer, at folkepensionsalderen beregnes til den senest opgjorte middellevetid for 60-årige plus et tillæg på 0,6 år, som skyldes, at levetiden forudsættes at stige over varselsperioden, minus 14½ år, som er sigtepunktet for den forudsatte folkepensionsperiode (målt ved forskellen mellem middellevetiden for 60-årige og folkepensionsalderen). Folkepensionsalderen afrundes til nærmest halve år.

Folkepensionsalderen kan dog ikke hæves med mere end ét år af gangen, og der kan kun forhøjes med et halvt år eller et helt år ad gangen. Efterlønsalderen fastsættes på sigt ud fra folkepensionsalderen, således at efterlønsperioden er tre år.

I dag er folkepensionsalderen 65 år. Det er besluttet, at folkepensionsalderen gradvist øges til 67 år i 2022. Endvidere øges folkepensionsalderen i 2030 til 68 år som følge af udviklingen i levetiden.

Levetiden er imidlertid steget langt hurtigere, end det blev forventet, da Velfærdsaftalen blev indgået i 2006 og også siden Tilbagetrækningsreformen fra 2011. I 2017 kan 60-årige forvente at blive godt 83½ år. I 2006 var det forventet, at en levetid på dette niveau først ville blive nået omkring 2050. Og levetiden er allerede steget et halvt år mere, end det var forudsat i forbindelse med Tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Den kraftige stigning i levetiden indebærer, at reguleringen af folkepensionsalderen er "kommet bagud" i forhold til levetiden. Det tager mange år, før levetidsindekseringen indhenter den faktiske udvikling i levetiden. Det skyldes blandt andet, at den første tilpasning af folkepensionsalderen i kraft af levetidsindeksering ikke indtræffer før 2030, samt at folkepensionsalderen højst kan reguleres med ét år hvert femte år.

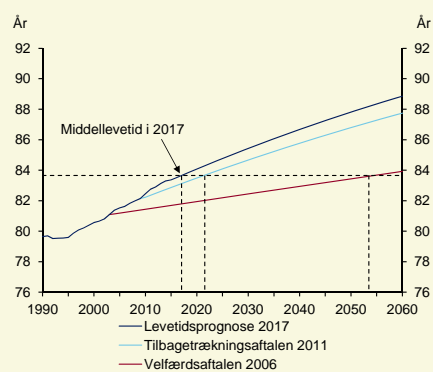
Dermed kan personer, der går på pension i de nærmeste årtier, forvente flere år med folkepension end de, der er unge i dag, og som først går på pension efter midten af dette århundrede. Eksempelvis har personer, der i dag er 56 år, udsigt til en folkepensionsperiode på 18 år, mens nyfødte har udsigt til en folkepensionsperiode på ca. 15½ år (målt ved udgangspunkt i restlevetiden for 60-årige). Længere pensionsperioder er en væsentlig årsag til den såkaldte hængekøjeudfordring for de offentlige finanser.

Boks 3 (fortsat)

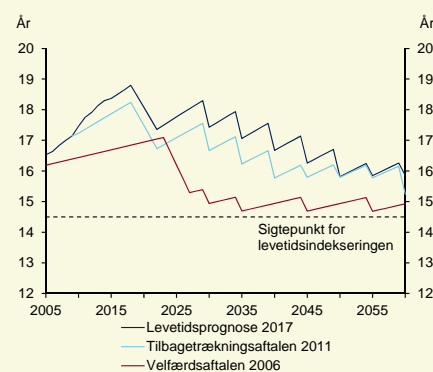
Som følge af øget levetid er der udsigt til længere pensionsperioder de nærmeste årtier

Figur a

Middellevetiden er steget mere end ventet i forbindelse med tidligere aftaler...

**Figur b**

... hvilket fører til længere pensionsperioder samt store forskelle mellem generationer



Anm.: Pensionsperioden er opgjort som forskellen mellem middellevetiden for 60-årige og folkepensionsalderen. Levetid for Tilbagetrækningsaftalen er opgjort med DREAMs levetidsprognose fra 2010. For Velfærdsaftalen anvendt den ventede levetidsudvikling fra DREAMs levetidsprognose fra 2004.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

3. Generationsneutral holdbarhedsindikator

En positiv traditionel holdbarhedsindikator, der hviler på overskud langt fremme i tid og på stigende nettobidrag fra kommende generationer, er ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til at sikre høj troværdighed om dansk økonomi og den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet. Fx kan det underminere troværdigheden, hvis der over flere årtier er betydelige offentlige underskud – også selv om de offentlige finanser beregningsteknisk genoprettes på langt sigt som følge et større nettobidrag fra kommende generationer.

Den traditionelle holdbarhedsindikator kan derfor ikke stå alene. I lyset af ovenstående er der udarbejdet en supplerende indikator, hvor holdbarheden af de offentlige finanser også vurderes ud fra en fremskrivning, hvor de økonomisk-politiske forudsætninger er fastlagt med udgangspunkt i et sæt generationsneutrale principper efter den mellemfristede planlægningshorisont.

Hvis de offentlige finanser på lang sigt er solvente med besluttet politik er finanspolitikken holdbar i traditionel forstand. Hvis de offentlige finanser ydermere er solvente i en situation, hvor den forudsatte politik er generationsneutral efter planlægningshorisonten, er finanspolitikken både holdbar og generationsmæssig neutral, *jf. boks 4*.

Den supplerende generationsmæssigt neutrale holdbarhedsindikator kan således bruges til at vurdere, om den finanspolitik, der er planlagt inden for planlægningshorisonten, er foreneligt med langsigtet holdbarhed *uden* at forudsætte stigende nettobidrag til de offentlige finanser fra kommende generationer. Den supplerende indikator kan dermed være et yderligere redskab, som kan indgå i vurderingen af finanspolitikken og fastlæggelsen af mål i de mellemfristede planer.

Boks 4

Anvendt definition af generationsneutral finanspolitik

Finanspolitikken kan siges at være generationsneutral, hvis nutidsværdien af de forskellige årganges nettobidrag til de offentlige finanser målt over årgangens fulde livsforløb er lige store fremadrettet (målt ved vækst- og inflationskorrigerede enheder pr. person pr. leveår). Denne definition:

1. Vedrører hele livsforløbet: Inden for et givent år sker der som følge af indretningen af de offentlige udgifter og skatter systematisk omfordeling på tværs af årgangene, da personer i den erhvervsaktive alder gennem skatten finansierer det udgiftsmæssige træk for unge (fx uddannelse) og ældre (fx plejehjem). Generationsmæssig neutralitet forstås ved, at generationerne over et helt livsforløb ikke i forskelligt omfang trækker mere eller mindre på de offentlige finanser, end de bidrager.
2. Gælder kun fremadrettet: I denne sammenhæng vedrører generationsmæssig neutralitet kun, hvad der sker for nulevende og kommende generationer i kraft af forudsætninger om perioden efter planlægningshorisonten. Historisk intergenerational omfordeling eller omfordeling i kraft af politik ført inden for planlægningshorisonten afspejler dermed politiske prioriteter, konjunktur eller andre hændelser, som nulevende generationer ikke i beregningen kompenseres for fremadrettet.

Den ovenstående definition er i analysen implementeret i form af uændrede regler i økonomisk forstand. Det betyder, at alle generationer som udgangspunkt vil blive stillet overfor ens forhold i forhold til beskæftning, offentlig service og overførselernes kompensationsgrad. Den forskellige levetid på tværs af generationer håndteres ved, at de forskellige generationer har samme forventede folkepensionsperiode, *jf. boks 5*. Disse fremskrivningsprincipper vil ikke nødvendigvis medføre, at alle generationer har præcist samme nettobidrag til de offentlige finanser. De skal derfor alene ses som en beregningsteknisk approksimation af de generationsneutrale principper.

Hvis den planlagte finanspolitik er generationsneutral, stilles generationerne som udgangspunkt lige fremadrettet. Begrebet siger dog ikke nødvendigvis noget om, hvorvidt antagelserne også samlet set er ønskværdige eller fair. Det er en politisk afvejning.

Endelig bemærkes det, at unge og kommende generationer i kraft af fremtidig produktivitet fremgang må ventes at opnå større indkomst end de ældre årgange. *Jf. definitionen ovenfor* skal finanspolitikken dog ikke kompensere ældre årgange herfor, for at kunne anses som generationsneutral.

En fremskrivning baseret på generationsmæssig neutralitet efter planlægningshorisonten adskiller sig fra Finansministeriets traditionelle fremskrivning på følgende punkter.

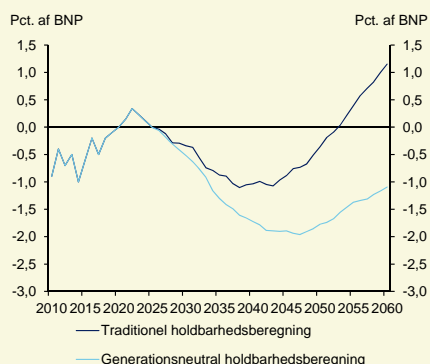
For det *første* fremskrives pensionsalderen ikke ud fra den besluttede indekseringsmekanisme, men baseres i stedet på, at antallet af år på pension (målt ved folkepensionsalderen) ved udgangen af den mellemfristede planlægningshorisont fastholdes uændret herefter.

For det *andet* tager en generationsmæssig neutral fremskrivning udgangspunkt i, at skatteværdien af rentefradraget og den grønne check opretholdes uændret efter 2025, hvorimod gældende regler indebærer, at værdien gradvist udhules.

For det *tredje* lønreguleres boligsikringen og børnefamilieydelsen efter planlægningshorisonten i stedet for prisregulering. Der er ned de valgte principper lagt vægt på en upåvirket indkomstfordeling blandt fremtidige generationer. Omvendt er der set bort fra, at prisregulerede ydelser opretholder en konstant real købekraft, mens fx den nominelle fastholdelse af grøn check i lovgivningen blandt andet er begrundet med en forventning om faldende afgiftsbelagt energiforbrug (relativt til fremtidige indkomster).

Hvis der i stedet for besluttet politik lægges de valgte principper til grund for perioden efter 2025 vil holdbarhedsindikatoren blive svækket fra 0,9 til -0,2 pct. af BNP. Det svarer til, at den økonomiske politik frem mod 2025 ikke kan fortsættes helt uændret på langt sigt, hvis generationerne skal stilles lige. Når den nuværende opgørelse af den traditionelle holdbarhedsindikator er positiv, er dette reelt i kraft af en forudsætning om, at unge og kommende generationer vil have et større nettobidrag til de offentlige finanser end de generationer, som går på pension i de kommende årtier.

Figur 5
Udvikling i den strukturelle saldo afhængig af HBI principper



Tabel 2
Dekomponeret bidrag af forskellen i HBI afhængig af principper

	HBI
Pct. af BNP	
Standard HBI	0,9
Uændret antal år på pension (målt ved folkepensionsalderen)	-0,8
Løn- fremfor prisregulering af ydelser (børnefamilieydelse, boligsikring)	-0,2
Indeksering af grøn check og progressionsgrænse for rentefradraget	-0,1
Generationsneutral HBI	-0,2

Anm.: De viste forløb er baseret på et beregningsteknisk forløb med strukturel balance på den offentlige saldo i 2025.

Kilde: Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

En oversigt over forskelle i fremskrivningsprincipper mellem den traditionelle solvensbaserede holdbarhedsindikator og en generationsmæssig neutral holdbarhedsberegning er vist i tabel 3 og beskrevet nærmere nedenfor.

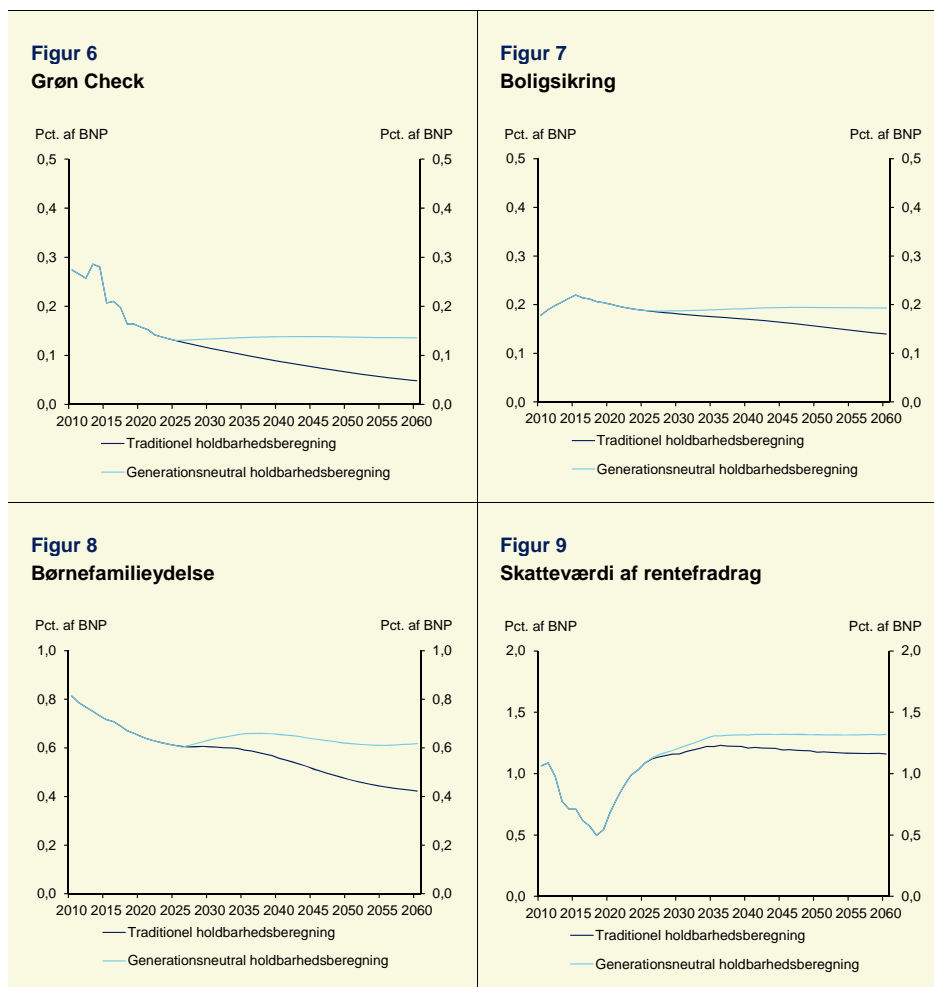
Tabel 3
Fremskrivningsprincipper for solvensbaseret og generationsneutral holdbarhedsindikator

Område	Solvensbaseret holdbarhed	Generationsneutral holdbarhed
Pensions- og efterlønsalder	<ul style="list-style-type: none"> Folkepensions- og efterlønsalderen følger den besluttede levetidsindeksering. Stigninger i midlelivetiden kan føre til forskelle i pensionsperioden i en periode indtil stigningerne er indhentet og pensionsperioden normaliseres. 	<ul style="list-style-type: none"> Efter planlægningshorisonten holdes pensionsperioden uændret (målt i antal år ved folkepensionsalderen).
Børnefamilieydelse og boligsikring	<ul style="list-style-type: none"> Inflationsreguleres på linje med besluttet politik. 	<ul style="list-style-type: none"> Lønreguleres, så den disponible indkomst for børnefamilier og modtagere af boligsikring udvikler sig parallelt med andre familier.
Rentefradrag	<ul style="list-style-type: none"> Progressionsgrænse fastholdes nominelt på 50.000 kr., svarende til gældende lovgivning. 	<ul style="list-style-type: none"> Progressionsgrænsen lønreguleres, så den reale skatteværdi af rentefradraget fastholdes uændret fra 2025 og frem.
Grøn check	<ul style="list-style-type: none"> Satsen fastholdes nominelt svarende til at skatteværdien udhules over tid. 	<ul style="list-style-type: none"> Satsen lønreguleres ligesom indkomsterstøttende overførsler.

Generationsneutrale forudsætninger om rentefradrag og konkrete overførsler

Forudsætningerne bag den traditionelle holdbarhedsindikator med besluttet politik indebærer, at den grønne check, boligsikringen og børnefamilieydelsen vil udgøre en mindre andel af kommende generationers indkomstgrundlag end i dag, jf. figur 6-8.

I den alternative holdbarhedsindikator baseret på generationsmæssigt neutrale principper, er det derimod forudsat, at satserne for den grønne check, boligsikringen og børnefamilieydelsen følger lønudviklingen efter planlægningshorisonten.



Anm.: De viste forløb er baseret på et beregningsteknisk forløb med strukturel balance på den offentlige saldo i 2025.

Kilde: Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

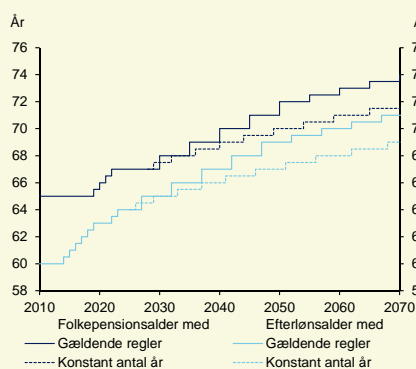
Med *Forårspakke 2.0* blev der indført en progressionsgrænse for rentefradraget, således at skatteværdien af rentefradrag over 50.000 kr. pr. person blev reduceret. Progressionsgrænsen bliver ifølge den politiske aftale fastholdt nominelt, hvilket bidrager til, at *Forårspakke 2.0* er fuldt finansieret i varige virkninger. Den nominelle fastholdelse medfører en gradvis udhuling af skatteværdien af rentefradraget. I den generationsmæssigt neutrale beregning af holdbarhedsindikatoren fastholdes den gennemsnitlige værdi af rentefradragets skatteværdi uændret fra 2025 og frem.

Generationsneutrale forudsætninger om pensionsperioden

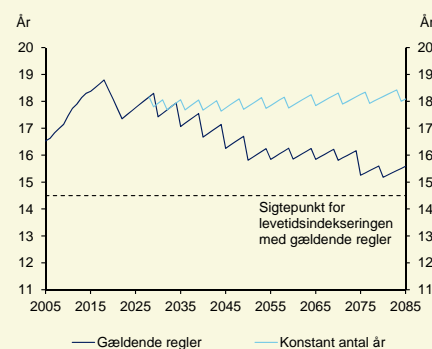
Med udviklingen i middellevetiden og stigningsbegrænsningerne på levetidsindekseringen af pensionsalderen stilles ældre årgange bedre end yngre årgange under de gældende regler. Levetiden er de seneste ca. 10 år steget hurtigere end ventet, så ældre årgange kan i gennemsnit forvente flere år på pension end de yngre årgange. Da folkepensionsalderen kun reguleres hvert femte år, og hver stigning er underlagt en stigningsbegrænsning på 1 år, er det først efter 2060, at levetidsindekseringen har indhentet sigtepunktet på 14½ år, jf. boks 3. Det er derfor først efter midten af århundredet at generationerne stilles ens med hensyn til det forventede antal år på folkepension.

I den generationsneutrale fremskrivning af de offentlige finanser lægges det i stedet til grund, at den forventede pensionsperiode målt ved folkepensionsalderen er holdt konstant efter planlægningshorisonten. Dermed kan alle årgange, der når folkepensionsalderen efter den mellemfristede planlægningshorisont, forvente at få samme antal år på pension. I 2025 er folkepensionsalderen 67 år, mens middellevetiden (for 60-årige) er knap 85 år i 2025. Det svarer til, at den forventede pensionsperiode er knap 18 år.

Figur 10
Folkepensions- og efterlønsalder med hhv. gældende levetidsindeksering og konstant antal år på pension fra 2025 og frem



Figur 11
Forskul mellem middellevetid for 60-årige og folkepensionsalderen med hhv. levetidsindeksering og konstant antal år på pension fra 2025 og frem



Anm.: Den generationsneutrale indeksering er kalibreret efter en konstant pensionsperiode ved pensionsalderen for at korrigere for stigende levetider.

Kilde: Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

I fremskrivningen med den hypotetiske generationsneutrale mekanisme reguleres folkepensionsalderen årligt for at holde den forventede pensionsperiode målt ved pensionsalderen konstant på knap 19 år, svarende til at den forventede pensionsperiode for 60-årige udgør ca. 18 år. Med denne mekanisme stiger pensionsalderen således i samme tempo som restlevetiden (målt ved folkepensionsalderen). Det betyder, at stigningen i pensionsalderen på sigt bliver mindre, fx ventes folkepensionsalderen at blive 71½ år i 2070 mod 74 år med gældende regler, *jf. figur 10*.

Den forudsatte lavere tilbagetrækningsalder medfører flere på pension og færre på arbejdsmarkedet. Det svækker isoleret den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,8 pct. af BNP svarende til ca. 17 mia. kr. (2017-niveau) sammenlignet med gældende regler.

Den negative virkning på holdbarheden afspejler, at hvis fremtidige generationer skal have samme antal år på folkepension som i 2025, er finanspolitikken ikke længere holdbar. Det illustrerer, at den positive holdbarhedsindikator i den traditionelle opgørelse hviler på, at fremtidige årgange må bidrage relativt mere til de offentlige finanser end nutidige årgange (ved at de tilbringer en større andel af voksenlivet på arbejdsmarkedet og færre år på pension).

Det skal dog samtidig understreges, at princippet om et uændret antal år på pension fra 2025 ikke skal betragtes som noget, der i sig selv er hensigtsmæssigt. Det er altid en politisk beslutning at prioritere mellem forskellige muligheder, herunder fx længden af arbejdslivet, skattetrykket og de offentlige udgifter. Senere tilbagetrækning vil fx give mulighed for at bruge penge på andre formål end udgifter til pension, hvilket er et politisk valg.

Når den generationsmæssigt neutrale holdbarhedsindikator er baseret på et fast antal år på pension skal det ses i lyset af to forhold. For det første vil længere levetid generelt være forbundet med større træk på sundhedsydelse, som også skal finansieres. For det andet vil der med alderen være et stigende antal personer i årgangen, som mister arbejdsevnen helt eller delvist før folkepensionsalderen, og som derfor vil være berettiget til førtidspension eller fleksjob mv. Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder stiger derfor langsommere end ændringer i folkepensionsalderen.

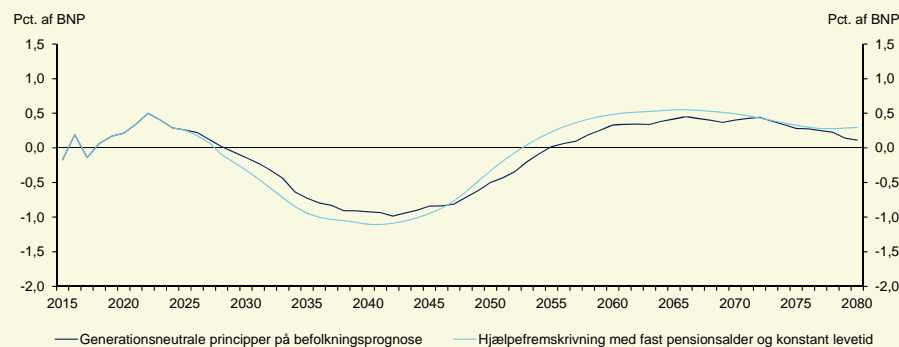
Hvis hver generation skal yde samme bidrag til de offentlige finanser, når levetiden vokser, vil de personer, der har arbejdsevnen i behold, derfor som udgangspunkt skulle arbejde en lidt større andel af voksenlivet for at finansiere førtidspension mv. til de, der mister arbejdsevne, og for at finansiere generationens større træk på sundhedsydelse, *jf. boks 5*.

Boks 5**Generationsmæssigt neutral regulering af pensionsalderen**

I beregningen af den generationsneutrale holdbarhedsindikator reguleres folkepensionsalderen løbende, så den forventede pensionsperiode målt ved folkepensionsalderen holdes konstant, svarende til den forventede pensionsperiode for personer, der går på pension i 2025. Der er foretaget en teknisk hjælpeberegning for at illustrere, at en sådan regulering af folkepensionsalderen overordnet set lever op til definitionen om generationsneutral finanspolitik (såfremt at de øvrige fremskrivningsprincipper følger antagelserne om uændret generationsneutral politik).

Når levetiden udvikler sig som forudsat i den befolkningsprognose, som ligger til grund for de mellemfristede fremskrivninger, vil en generationsneutral regulering af folkepensionsalderen betyde, at de vækst- og inflationskorrigerede nettobidrag pr. leveår er omtrent uændrede i forhold til en situation med konstant levetid og konstant pensionsalder. Det svarer til, at den strukturelle primære saldo skal udvikle sig omtrent ens i de to fremskrivninger, og den beregnede holdbarhedsindikator skal være omtrent den samme.

Den strukturelle primære saldo udvikler sig omtrent ens i de to fremskrivninger med generationsneutrale fremskrivningsprincipper efter planlægningshorisonten, *jf. figur a*. Den generationsneutrale holdbarhedsindikator beregnet på den kontrafaktiske fremskrivning med konstant levetid og konstant pensionsalder udgør -0,1 pct. af BNP, mens den generationsneutrale holdbarhedsindikator på den mellemfristede fremskrivning med stigende levetid og konstant pensionsperiode er ca. -0,2 pct. af BNP. Dette understøtter, at en reguleringsmekanisme, som sikrer konstant pensionsperiode (målt ved folkepensionsalderen) omtrent opfylder definitionen om generationsneutral finanspolitik (givet de øvrige generationsneutrale fremskrivningsprincipper).

Figur a**Strukturel primær saldo**

Anm.: De viste forløb er baseret på et beregningsteknisk forløb med strukturel balance på den offentlige saldo i 2025. Strukturel saldo er vist som et glidende gennemsnit efter 2025.

Kilde: Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

4. Illustration af forskellen mellem traditionel og supplerende HBI – to illustrative policyscenarier

Til illustration af hvordan økonomisk-politiske beslutninger kan påvirke de to opgørelser af den finanspolitiske holdbarhed forskelligt, er vist to hypotetiske politikændringer i forhold til et beregningsteknisk forløb:

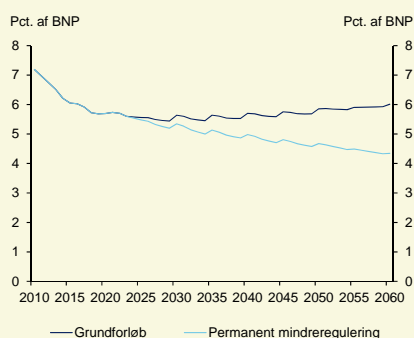
1. Aktuelt er det med Skattereformen fra 2012 besluttet, at en række overførselsindkomster mindreguleres med $\frac{3}{4}$ pct. årligt i forhold til satsreguleringen i 2016-2023 (således at reguleringen omtrent svarer til forbrugerprisudviklingen). I et hypotetisk scenarie vises effekterne på den langsigtede udvikling i de offentlige finanser, hvis en sådan mindregulering af overførselsindkomster forlænges permanent.
2. I et hypotetisk scenarie vises effekten af, at folkepensionsalderen hæves fra 67 år til $67\frac{1}{2}$ år i 2025 og efterlønsalderen hæves tilsvarende til $64\frac{1}{2}$ år. Fremtidige indekseringer fortsætter uændret svarende til, at pensionsalderen hæves til $68\frac{1}{2}$ år i 2030.

De to tiltag vil indgå forskelligt efter den mellemlistede planlægningshorisont afhængig af, hvorvidt indikatoren er baseret på besluttet politik eller generationsmæssig neutralitet.

Hypotetisk eksempel: Mindregulering fra Skattereform 2012 gøres permanent

En permanent videreførelse af mindreguleringen vil hvert år styrke de offentlige finanser med i størrelsesordenen $\frac{1}{2}$ mia. kr. fra 2024 og frem. Inden for planlægningshorisonten vil forbedringen gælde både med den traditionelle og supplerende holdbarhedsindikator. Det betyder, at de offentlige finanser styrkes med godt 1 mia. kr. i 2025, som inden for et mål om strukturel balance kan disponeres til fx skattelettelser eller øgede offentlige udgifter. I det beregningstekniske eksempel er det imidlertid forudsat, at de frigjorte midler ikke disponeres, således at den strukturelle saldo vil udvise et lille overskud i 2025.

Figur 12
Overførsler berørt af mindreregulering i den solvensbaserede holdbarhedsberegning



Tabel 4
Disponibel indkomst for forskellige familietyper

	2040	
	Traditionel	Generations-neutral
LO-arbejder	210.800	210.300
Dagpenge-modtager	95.700	114.500
Kompensationsgrad	45,4	54,4

Anm.: Der er i det beregningstekniske eksempel ikke taget højde for, at de lavere udgifter til overførsler vil påvirke det samlede arbejdsudbud. Den disponible indkomst måles efter boligudgifter. Det betyder, at det relative fald i den disponible indkomst, og dermed kompensationsgraden, er større end mindrereguleringen alene.

Kilde: Egne beregninger.

Efter den mellemfristede planlægningshorisont vil opgørelsen af holdbarheden baseret på besluttet politik tage udgangspunkt i, at de berørte overførsler hvert år mindrereguleres med ¾ pct. i forhold til lønudviklingen. Det vil indebære, at de offentlige udgifter til de satsregulerede overførsler gradvist aftager som andel af BNP over tid, *jf. figur 12*.

I 2025 vil den disponible indkomst for en dagpengemodtager udgøre ca. 54½ pct. af en gennemsnitlig LO-arbejders disponible indkomst. I den traditionelle holdbarhedsindikator, hvor mindrereguleringen medregnes efter 2025, vil kompensationsgraden blive reduceret til ca. 45½ pct. i 2040. I den generationsneutrale beregning vil kompensationsgraden forblive uændret, idet værdien af indkomstoverførslerne udvikler sig i takt med lønudviklingen. Det betyder, at kompensationsgraden fastholdes uændret på ca. 54½ pct. af BNP. Effekten af mindrereguleringen svarer således til, at dagpengemodtageren i 2040 vil have 19.000 kroner (2017-kroner) mindre om året sammenlignet med et generationsmæssigt neutralt forløb efter planlægningshorisonten.

Eksemplet med permanent mindreregulering giver på den baggrund en betydelig forbedring af den finanspolitiske holdbarhed målt ved den solvensbaserede holdbarhedsindikator, mens effekten målt ved den generationsneutrale HBI er meget begrænset, *jf. tabel 5*. Med en permanent mindreregulering vil den traditionelle holdbarhedsindikator med besluttet politik i givet fald ikke kunne tages som udtryk for et uændret samfund eller uændret politik.

Den øgede holdbarhedsindikator i et hypotetisk scenarie med permanent mindreregulering vil således basere sig på, at der i fremtiden er væsentligt lavere kompensationsgrader ved ledighed, sygdom og barsel mv. og dermed anderledes strukturer og vilkår end i dag.

Tabel 5
Marginalvirkning på HBI af permanent
mindreregulering

Pct. af BNP	HBI	
	Solvens	Generation
Grundforløb	0,9	-0,2
Med permanent mindreregulering af overførsler	2,1	-0,2
Forskel	+1,1	+0,0

Tabel 6
Marginalevirkning på HBI af fremrykket
levetidsindeksering

Pct. af BNP	HBI	
	Solvens	Generation
Grundforløb	0,9	-0,2
Med fremrykket levetidsindeksering	1,0	0,0
Forskel	+0,1	+0,3

Anm.: Afrunding kan medføre at søjlernes sum ikke stemmer.

Kilde: Egne beregninger.

Hypotetisk eksempel: højere pensionsalder i 2025

En hypotetisk forhøjelse af folkepensionsalderen med et halvt år i 2025 vil give en saldoforbedring i både den solvensbaserede og den generationsneutrale holdbarhedsberegning. I eksemplet er det antaget, at saldoforbedringen i 2025 ikke anvendes til andre formål.

Effekten på den solvensbaserede holdbarhedsindikator er kun en smule over 0 pct.-point, *jf. tabel 6*. Det skyldes, at fremrykningen ikke har nogen langsigtet effekt på pensionsalderen. Der er derfor ikke nogen permanent effekt på den primære offentlige saldo.

En forhøjelse af pensionsalderen med ½ år i 2025 har derimod en større effekt i den generationsneutrale beregning (når 2025-provenuet ikke disponeres). Saldoforbedringen er permanent og styrker den generationsneutrale HBI med ca. 0,3 pct.-point, *jf. tabel 6*.

Det skyldes, at beregningen efter 2025 holder den forventede pensionsperiode uændret målt i antal år ved folkepensionsalderen, således at pensionsperioden bliver reduceret med et halvt år i al fremtid. Forhøjelsen af folkepensionsalderen med ½ år fastholdes derfor gennem hele forløbet. Den resulterende pensionsalder er dog fortsat lavere end med gældende regler på sigt, og den generationsneutrale holdbarhedsindikator udgør dermed 0,0 pct. af BNP.

fm.dk