

d. 1.7.2004

LL, BV

Finanspolitikens holdbarhed

Baggrundsnotat vedr. Dansk Økonomi, forår 2004, kapitel II

Baggrundsnotatet uddyber vurderingen af den aktuelle finanspolitik holdbarhed, som er præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2004*. Notatet indeholder en gennemgang af forudsætningerne vedr. fremskrivningen af arbejdsstyrken og de offentlige finanser. Der foretages endvidere en sammenligning med andre institutioners vurdering af finanspolitikens holdbarhed, herunder Velfærdskommissionen og regeringen. Endelig indeholder notatet en række følsomhedsanalyser, der belyser betydningen af en række centrale forudsætninger for beregningerne.

1 Indledning

Vurderingen af holdbarheden i den aktuelle finanspolitik er foretaget med den anvendte dynamiske generelle ligevægtsmodel DREAM, der bl.a. indeholder en detaljeret beskrivelse af den fremtidige demografiske udvikling og giver en stiliseret fremskrivning af dansk økonomi, jf. www.dreammodel.dk.

Hovedresultaterne af analysen ses i tabel 1.1. Beregningerne viser, at den nuværende finanspolitik ikke er holdbar. I fravær af nye tiltag på arbejdsmarkedet, der øger arbejdsudbuddet svarende til 146.000 personer, kræves en stramning af finanspolitikken, der permanent øger indtægterne eller mindsker udgifterne med knap 2 pct. af BNP fra 2007. For en mere detaljeret gennemgang af resultaterne henvises til *Dansk Økonomi, forår 2004*, kapitel II.

Tabel 1.1 Hovedresultater - Forskellige metoder til at opnå finanspolitisk holdbarhed og udvalgte størrelser omkring år 2040

	Krævet ændring	BNP	Privat forbrug	Off. udgifter	Off. nettogæld
	Pct.point	2001=100		--- Pct. af BNP ---	
Stigning i bundskattesats fra 2007	4,2	91,8	93,5	59,3	-31,0
Stigning i bundskattesats fra 2017	4,8	91,8	93,6	59,3	-14,5
	Pct. af BNP				
Besparelser på offentligt forbrug fra 2007	1,9	92,9	98,1	56,6	-35,4
Besparelser på offentligt forbrug fra 2017	2,1	92,8	98,1	56,3	-16,5
	Personer				
Forøgelse af arbejdsstyrken frem mod 2011	146.000	96,9	100,5	56,4	-19,1

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

Notatets struktur er, at i afsnit 2 gennemgås fremskrivningen af arbejdsstyrken. Afsnit 3 ser på fremskrivningen af de offentlige finanser. I afsnit 4 sammenlignes med tidligere og andres vurderinger. Det sidste afsnit ser på centrale forudsætningers betydning for beregningerne.

2 Fremskrivningen af arbejdsstyrken

I det følgende gennemgås detaljerne bag arbejdsstyrkefremskrivningen, der hovedsageligt bygger på DREAM's befolkningsprognose og RAS-tal fra medio 2001.

2.1 DREAMs befolkningsprognoser

Det rene demografiske forløb med konstante erhvervsfrekvenser fra 2003 til 2020 vil betyde et fald i arbejdsstyrken¹ på ca. 105.000 personer, når man inkluderer integrationspakkens effekt på indvandringen. DREAM's basisforløb for arbejdsstyrken tager endvidere højde for effekterne fra udfasningen af overgangsydelsen, ændringen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år fra medio 2004 og opholdstidens betydning for indvandreres erhvervsfrekvens. Inkluderes disse effekter, falder arbejdsstyrken med ca. 80.000 personer fra 2003 til 2020, jf. figur 2.1 og tabel 2.1. Ud over de nævnte effekter bygger også basisforløbet på en antagelse om konstante bestandsfrekvenser for arbejdsmarkeds- og velfærdsordninger for grupper defineret ved alder, køn og etnisk herkomst.²

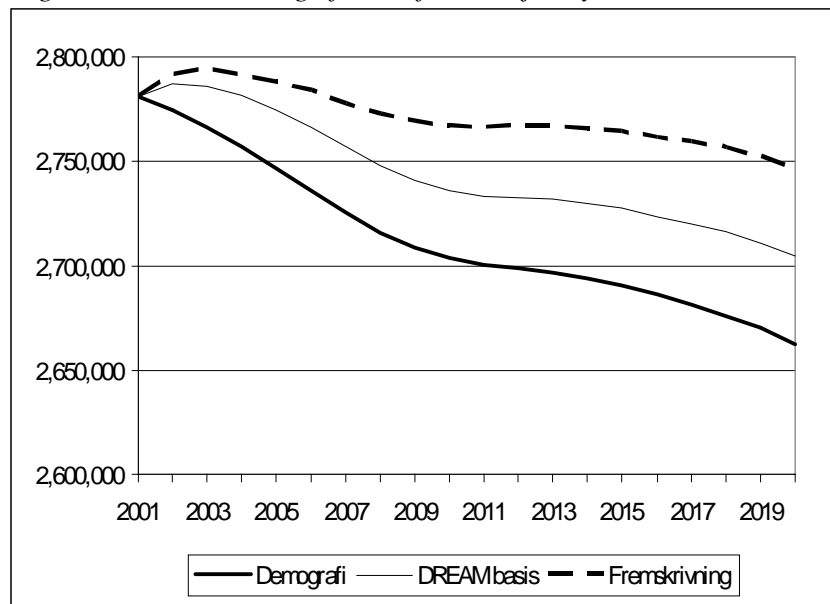
Integration: Integrationen af indvandrere betinges af deres opholdstid i Danmark. Jo længere de opholder sig i Danmark; jo mindre bliver gabet mellem indvandrernes erhvervsfrekvens og den resterende befolknings erhvervsfrekvens. Betydningen heraf er, at mellem 2001 og 2020 mindskes forskellen til den resterende befolknings erhvervsfrekvens for aldersgruppen 18-59 år i gennemsnit med ca. 15 pct. og 20 pct. for hhv. kvinder og mænd fra mindre udviklede lande, og i gennemsnit med ca. 18 pct. og 9 pct. for hhv. kvinder og mænd fra mere udviklede lande mellem 2001 og 2020.

Nedsættelsen af folkepensionalderen til 65 år: Nedsættelsen af folkepensionsalderen påvirker primært fordelingen af overførselsmodtagere, dvs. den forventede bestand af 65-66 årige efterlønnere, førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere uden for arbejdsstyrken overgår til folkepension i perioden 2004-2006. I forhold til arbejdsstyrken er det kun

- 1) Arbejdsstyrken defineres som personer over 17 år og i beskæftigelse, ledige på dagpenge, kontanthjælpsmodtagere tilknyttet arbejdsmarkedet og sygedagpengemodtagere fra beskæftigelse. I arbejdsstyrken indgår førtids- og folkepensionister i beskæftigelse samt studerende i beskæftigelse.
- 2) Herkomstgrupperne er indvandrere fra mindre udviklede lande, indvandrere fra mere udviklede lande, efterkommere efter indvandrere fra mindre udviklede lande, efterkommere efter indvandrere fra mere udviklede lande og den resterende befolkning.

grupperne af sygedagpengemodtagere, studerende og førtidspensionister i arbejdsstyrken, der på tilsvarende måde overgår til folkepension. Den 'almindelige' erhvervsfrekvens for 65-66-årige antages uændret også efter 2004. Derfor er effekten af nedsættelsen af folkepensionsalderen kun -3.000 på arbejdsstyrken.

Figur 2.1. *Forskellige forløb for arbejdsstyrken 2001-20*



Kilde: DREAM og egne beregninger.

2.2 Arbejdsstyrkefremskrivning

Fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2004* baseres på DREAM's basisforløb, men inkluderer endvidere effekter på erhvervsfrekvenserne af flere politiktiltag og af uddannelsessammensætningen. Samlet betyder de øvrige effekter, at arbejdsstyrken stiger med ca. 35.000 personer mellem 2003 og 2020 i forhold til basisforløbet, jf. igen figur 2.1 og tabel 2.1. Fremskrivningen tager udgangspunkt i 2001, som rent konjunkturt set var et relativt neutralt år, hvilket er vigtigt ved en strukturel fremskrivning af arbejdsstyrken. Det første fremskrivningsår er 2002.

Uddannelse: Her benyttes uddannelsesfordelte erhvervsfrekvenser på alder, køn og etnisk herkomst for aldersgruppen 30-64 år. Som følge af for få observationer,³ sker der to korrektioner i forhold til beregningen af uddannelsesbetingede erhvervsfrekvenser opdelt på herkomstgrupper. Efterkommere sammenlægges med den resterende befolkning, og for indvandrere mellem 60 og 64 år benyttes kun den gennemsnitlige erhvervsfrekvens for alle

3) De uddannelsesbetingede erhvervsfrekvenser er beregnet på registerdata for en 10 pct. stikprøve af befolkningen.

Tabel 2.1. Ændringer i arbejdsstyrken 2003-20

	2003-10	2010-20	2003-20
Demografisk forløb	-63	-42	-105
Opholdstider	+5	+6	+11
Overgangsydelse	+10	+4 ¹⁾	+14
Folkepensionsalder	-3		-3
DREAM's basisforløb	-50	-32	-82
Uddannelse	+13	+4	+16
Barselsorlov mv.	-3		-3
Flere i arbejde	+5		+5
Førtidspension	+20	+5	+25
Efterløn	-11	+3 ¹⁾	-8
Korrekationer i forhold til DREAM basis	+24	+12	+35
Korrigeret arbejdsstyrke	-27	-20	-47

Note: 1) Der er ingen decideret politikeffekt i denne periode, men i forhold til bestandsfrekvenser fra 2001 er der en demografi-effekt, som afspejler, at aldersgrupperne ændrer sig frem mod 2020. I *Dansk Økonomi, forår 2004* er disse to effekter placeret under det demografiske forløb.

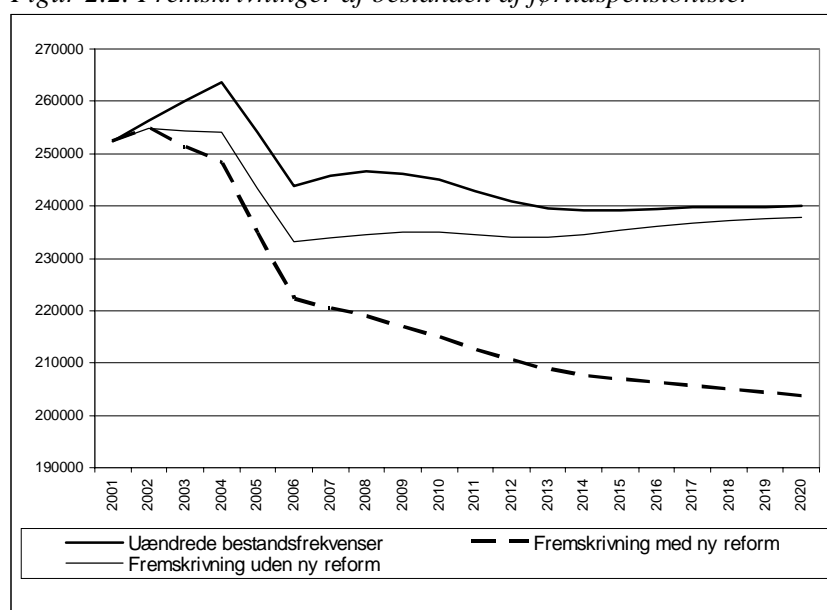
uddannelsesgrupper. Højere uddannelsesniveau betyder typisk højere erhvervsfrekvens for de enkelte alders-, køns- og herkomstgrupper. Det højere uddannelsesniveau for de yngre årgange benyttes til at øge erhvervsfrekvensen frem i tid ved at holde uddannelsesfordelingen for en årgang konstant. Det antages, at 30-årige har opnået deres højeste uddannelsesniveau, og fremskrivningen starter fra de 30-årige. Det forudsættes, at uddannelsesfordelingen af fremtidige 30-årige er som uddannelsesfordelingen for de 30-årige i 2001. Dvs. der indtænkes ikke nogen yderligere forøgelse af uddannelsesniveauet. Forøgelsen af erhvervsfrekvensen som følge af uddannelsessammensætningen sker rent praktisk ved at reducere gruppen af 'øvrige uden for arbejdsstyrken'.

Barselsorloven: Det vælges at antage, at den kombinerede effekt af afskaffelsen af forældreorloven og forlængelsen af barselsorloven er -3.000 på arbejdsstyrken fra 1/1 2002. En eventuel effekt af de nye overenskomsters vedtagelse af en central barselsfond er ikke indtænkt.

Flere i arbejde: Arbejdsstyrken øges med ca. 5.300 personer som følge af flere i arbejde, hvilket rent praktisk lægges ind ved at reducere antallet af aktiverede med 5.300. Effekten på beskæftigelsen bliver ca. 5.000 i DREAM-kørslen. Effekten indfases med ca. 30 pct. om året, dog kun halv effekt i 2003, da de første tiltag i flere i arbejde først blev igangsat 1/7 2003 og flere af reformerne først igangsættes fra 1/1 2004.

Førtidspensionen: Den fremtidige bestand af førtidspensionister opdelt på alder og køn. beregnes vha. bestands- og tilgangsfrekvenserne fra 2001 og 2002.⁴ Der opstilles en akkumulationsligning som - ud over afgang til folkepension - benytter alders- og kønsfordelte dødshyppigheder opjusteret med en vis 'overafgang' blandt førtidspensionisterne til at bestemme afgang fra ordningen.⁵ Den nye førtidspensionsreform, som træder i kraft 1/1 2003, lægges ind via en reduktion i tilgangen på samlet 3.000 personer årligt i forhold til tilgangen i 2002. Dette følger vurderingen i Finansredegørelse 2002, og er i rimelig overensstemmelse med data fra den sociale database om nytilkendelser til førtidspension i de første 3 kvartaler af 2003.⁶ Samlet reduceres antallet af førtidspensionister med knap 22.000 mellem 2003 og 2010, jf. figur 2.2.

Figur 2.2. Fremskrivninger af bestanden af førtidspensionister



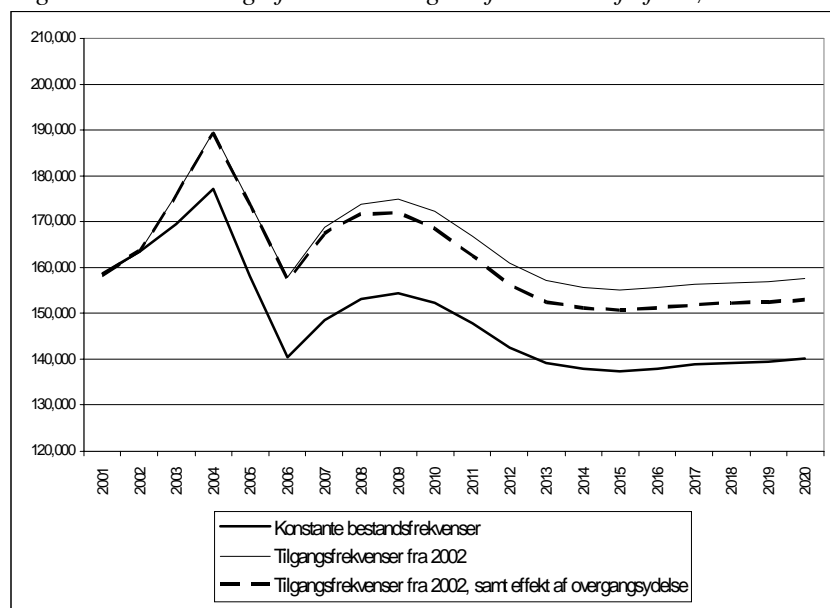
Heraf betyder den nye reform isoleret set en reduktion i bestanden af førtidspensionister på knap 17.000. Ca. 13 pct. af førtidspensionisterne deltager i arbejdsstyrken i 2001, men

- 4) Bestandsfrekvenserne hentes fra DREAM's befolkningsprognose, og tilgangsfrekvenserne opdelt på alder og køn er beregnet på basis af registerdata. Der benyttes tilgangsfrekvenser, der er glidende gennemsnit over 3 aldersgrupper, for at udjævne noget af variationen. Bestands- og tilgangsfrekvenser er proportionaljusteret til at ramme ADAM's opgørelse af bestand og den sociale databases opgørelse af tilgang i 2001 og 2002. Efterfølgende nedjusteres bestanden igen for at ramme DREAM's niveau i 2001. Forskellen mellem ADAM og DREAM i 2001 er ca. 6.000 førtidspensionister eller ca. 2½ pct.
- 5) Historisk set overvurderer en akkumulationsligning med DREAM's generelle dødshyppigheder antallet af førtidspensionister det følgende år med ca. 2 pct. for mænd og 1 pct. for kvinder. Dette justeres der for.
- 6) De gennemsnitlige kvartalsvise nytilkendelser var ca. 4.300 i 2002, mens gennemsnittet over de første 3 kvartaler i 2003 var 3.700.

andelen varierer efter alder og køn. Det forudsættes, at andelen af førtidspensionister i arbejdsstyrken er den samme som i 2001, hvorfor ca. 13 pct. af faldet i antallet førtidspensionister henføres til førtidspensionister i arbejdsstyrken. Disse personer antages at overgå til den 'almindelige' arbejdsstyrke. De øvrige ca. 87 pct. af faldet i bestanden af førtidspensionister antages at kunne opretholde en form for støttet beskæftigelse, men vil altså fortsat modtage en form for overførsel fra det offentlige, og antages dermed at arbejde med lavere produktivitet. Dette betyder, at de alle tilgår arbejdsstyrken, men rent praktisk overgår halvdelen til gruppen 'førtidspensionister i arbejdsstyrken' og halvdelen til den 'almindelige' arbejdsstyrke. Den halvdel, der tilgår 'førtidspensionister i arbejdsstyrken' vil modtage overførsler og rent teknisk have meget lav produktivitet.

Efterlønnen: Bestanden af efterlønnere frem mod 2020 er fundet ved den samme metode som bestanden af førtidspensionister, dvs. en akkumulationsligning med konstante til- og afgangsfrekvenser opdelt på alder og køn (dog uden overafgang). En person mindre på efterløn, betyder en person mere i arbejdsstyrken. Effekten af efterlønsreformen på tilgangsfrekvenserne for 62-årige ses først for alvor i 2002. Dette skyldes, at den første årgang, hvis efterlønsdeltagelse blev påvirket af reformen, netop fylder 62 i 2002. En stor del af denne årgang har tilsyneladende valgt at udskyde efterlønnen til de fylder 62 år. Der benyttes tilgangsfrekvenser for 2002. Effekten på bestanden af efterlønnere frem mod 2020 kan ses i figur 2.3.

Figur 2.3. Forskellige fremskrivninger af bestand af efterlønnere



Der kan forudses en effekt på tilgangen af efterlønnen som følge af udfasningen af overgangsydelsen. Alle på overgangsydelse, der fylder 60, overgår nærmest pr. automatik

til efterløn, og dermed er de observerede tilgangsfrekvenser for 60-årige formentlig højere end efterlønsreformens incitamentsstruktur tilsiger. I både 2001 og 2002 er der tale om ca. 4.400 personer ud af de ca. 20.000 60-årige, som går på efterløn på årsbasis. Antallet af personer, der vil gå fra overgangsydelse til efterløn falder derfor frem mod 2009, jf. tabel 2.2.

Tabel 2.2. Antallet af personer, der ventes at gå fra overgangsydelse til efterløn 2002-2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mænd	1344	1350	1307	1165	903	393	17	0
Kvinder	3122	3041	2876	2554	1934	821	41	0
I alt	4467	4391	4183	3719	2837	1214	59	0

Kilde: 59-årige på overgangsydelse i DREAM's befolkningsprognose 2001-2008.

Effekten af udfasningen af overgangsydelsen på tilgangsfrekvenserne for 60-årige kan anslås ved at beregne faldet i tilgangen fra overgangsydelsesmodtagere i et givent år i forhold til 2002 og justere tilgangsfrekvensen for de 60-årige i dette år, således at denne gruppes sandsynlighed for at gå på efterløn nedsættes fra 100 pct. Det er valgt at sætte denne gruppes tilgangsfrekvens til et vægtet gennemsnittet af 100 pct., svarende til gruppen der er på overgangsydelse, og den generelle tilgangsfrekvens for 60-årige, altså gruppen der ikke er på overgangsydelse.⁷ Dette betyder ca. 4.000 færre efterlønsmodtagere i 2010, end hvis tilgangsfrekvenserne fra 2002 benyttes i hele fremskrivningen, jf. igen figur 2.3.

Tabel 2.3. Tilgangsfrekvenser til efterløn før og efter udfasning af overgangsydelse

Alder	Kvinder		Mænd	
	2002	2009	2002	2009
	----- Pct. -----			
60	41,7	39,0	27,0	25,6
61	4,2	4,4	5,2	5,3
62	11,4	11,9	15,6	16,0
63	6,0	6,3	9,1	9,3
64	2,2	2,2	3,9	4,0

Anm: Frekvenserne er beregnet på basis af den fulde befolkning i aldersgruppen.

7) Samtidigt justeres tilgangsfrekvenserne for de 61-64 årige lidt op for at tage højde for den større gruppe potentielle personer, der kan gå på efterløn for disse årgange.

2.3 *Sammenligning med fremskrivningen i Dansk Økonomi, efterår 2002.*

I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2002* er der i denne arbejdsstyrkefremskrivning sket et par markante revisioner. Dels er det demografiske udgangspunkt blevet ændret, og dels er der sket et par ændringer i, hvordan enkelte af korrektionerne til det grundlæggende demografiske forløb er beregnet.

2.3.1 *Demografi*

Som udgangspunkt baseres fremskrivningerne på to forskellige befolkningsprognoser. I den nye befolkningsprognose er der særligt sket en reduktion i indvandringen bl.a. som følge af integrationsloven fra 2002. Den lavere indvandring betyder, at den samlede befolkning vil være omkring 60.000 lavere i 2020 end, hvis indvandringen var antaget at være som før integrationsloven. Effekten på arbejdsstyrken ses klart af tabel 2.4. Det demografisk betingede fald i arbejdsstyrken mellem 2001 og 2020 ændres med ca. 30.000 personer fra -88.000 til -119.000 personer.

2.3.2 *Integration*

I *Dansk Økonomi, efterår 2002* blev det antaget, at forskellen mellem erhvervsfrekvenserne for indvandrere og efterkommere og den resterende befolkning ville blive reduceret med $\frac{1}{3}$ mellem 2001 og 2020. Selv hvis antagelsen var blevet opretholdt, ville effekten på arbejdsstyrken være mindre i den nuværende fremskrivning end tidligere. Ganske enkelt fordi der er færre indvandrere i den nye befolkningsprognose. Antagelsen er imidlertid også blevet ændret til, at der nu tages udgangspunkt i de nye undersøgelser af effekten af indvandreres opholdstid på deres erhvervsfrekvenser. Effekten fra opholdstiden reducerer forskellen mellem erhvervsfrekvenserne med mindre end $\frac{1}{3}$, jf. tidligere afsnit. Kombinationen af færre indvandrere i den nye befolkningsprognose og skiftet i beregningsforudsætninger betyder, at integrationens bidrag til arbejdsstyrken fra 2001-20 reduceres til $\frac{1}{3}$ fra E02 til F04, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4 Ændring i arbejdsstyrke 2001-20

	2001-10		2010-20		2001-20	
	E02	F04	E02	F04	E02	F04
	----- 1.000 personer -----					
Demografi	-63	-77	-25	-42	-88	-119
Bidrag fra øget erhvervsfrekvens i alt	+85	+63	+54	+22	+138	+86
Heraf:						
Integration	+16	+8	+30	+6	+46	+14
Uddannelse	+16	+18	+2	+4	+18	+22
Overgangsydelse	+23	+21	0	+4 ²⁾	+23	+25
Efterløn	+5	-17	0	+3 ²⁾	+4	-13
Førtidspension	+20	+28	+21	+5	+41	+33
Kvindens Catch-up	+5	-	+1	-	+6	-
Øvrige korrektioner ¹⁾	-	+5	-	-	-	+5
Arbejdsstyrken i alt	+22	-14	+28	-20	+51	-34

Noter: 1) Øvrige korrektioner dækker over nedsættelse af folkepensionsalder, flere i arbejde og omlægningen af barselsorloven, som samlet betyder et fald i arbejdsstyrken på 1.000 personer fra 2003-20. Herunder foretages en korrektion for arbejdsmarkedsorloven, som har betydning fra 2001-03, og som øger arbejdsstyrken med knap 6.000 i den periode i DREAM's basisforløb.

2) Der er ingen decideret politikeffekt i denne periode, men i forhold til bestandsfrekvenserne fra 2001 er der en demografi-effekt, som afspejler, at aldersgrupperne ændrer sig frem mod 2020.

Anm: Denne tabel viser effekten fra 2001-20 for at kunne sammenligne med E02, hvor tabel 2.1 viser 2003-20.

Kilde: Dansk Økonomi, efterår 2002 og Dansk Økonomi, forår 2004.

2.3.4 Efterløn

En anden større ændring i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2002*, er efterlønnens bidrag til arbejdsstyrken. Sidst blev en beskeden positiv effekt af efterlønsreformen lagt ind i bestandsfrekvenserne for de 60-61 årige, som følge af de observerede tendenser. Nu viser observationer en stigning i tilgangen til efterlønnen, særligt for 62-årige. Resultatet bliver, at efterlønnens bidrag til arbejdsstyrken er faldet med knap 20.000 personer i forhold til den sidste fremskrivning.

2.3.5 Førtidspension

Antagelserne bag førtidspensionens bidrag til arbejdsstyrken er ændret i forhold til sidste fremskrivning. For det første sker fremskrivningen af førtidspensionen nu på basis af tilgangen til ordningen, hvor den tidligere fremskrivning reducerede bestanden af førtidspensionister med 1/3 mellem 2001 og 2020. For det andet tilgår hele faldet i antallet af 'førtidspensionister uden for arbejdsstyrken' nu arbejdsstyrken, hvor kun halvdelen tilgik arbejdsstyrken tidligere. De to effekter er modsatrettede, men betyder i sidste ende, at ændringen i arbejdsstyrken som følge af korrektioner i antallet af førtidspensionister er mindre i den nye fremskrivning. Særligt sker der en nedjustering i perioden 2010-20.

En sammenligning vanskeliggøres af en ændret opdeling på arbejdsmarkedsstatus i

DREAM's befolkningsregnskab, således at der nu er to grupper af førtidspensionister, en i og en uden for arbejdsstyrken. Det samlede antal førtidspensionister er en sum af de to kategorier, og det er den samlede bestand, der benyttes i DØR's fremskrivning. I *Dansk Økonomi, efterår 2002* var der kun én kategori af førtidspensionister - uden for arbejdsstyrken.

Det antal personer, der tilgik arbejdsstyrken i *Dansk Økonomi, efterår 2002* som følge af politiktiltag vedr. førtidspension, var halvdelen af faldet i antallet af førtidspensionister. De indgik i arbejdsstyrken som en gennemsnitsperson og påvirkede holdbarheden som en sådan. Det antal personer, der tilgår arbejdsstyrken i *Dansk Økonomi, forår 2004*, er hele faldet i antallet af 'førtidspensionister uden for arbejdsstyrken', som udgør ca. 87 pct. af det samlede fald i antallet af førtidspensionister. Personerne ventes dog kun at kunne deltage i arbejdsstyrken i form af støttet beskæftigelse, dvs. de har lav produktivitet og de vil fortsat modtage en form for indkomsterstøttende overførsel.

13 pct. af det samlede fald i antallet af førtidspensionister henføres til gruppen 'førtidspensionister i arbejdsstyrken'. Disse personer antages at overgå til den 'almindelige' arbejdsstyrke. Da der er tale om en omkategorisering inden for arbejdsstyrken, vil disse personer ikke påvirke den samlede arbejdsstyrke i personer. Til gengæld øges deres produktivitet til den samme som resten af arbejdsstyrken, og de modtager ikke længere førtidspension.

På basis af ovenstående giver det således mere mening at sammenligne enten det samlede fald i antallet af førtidspensionister eller stigningen i almindeligt produktive personer i arbejdsstyrken i de to fremskrivningen, jf. tabel 2.5.

Tabel 2.5 Effekt af fald i antal førtidspensionister 2001-2020

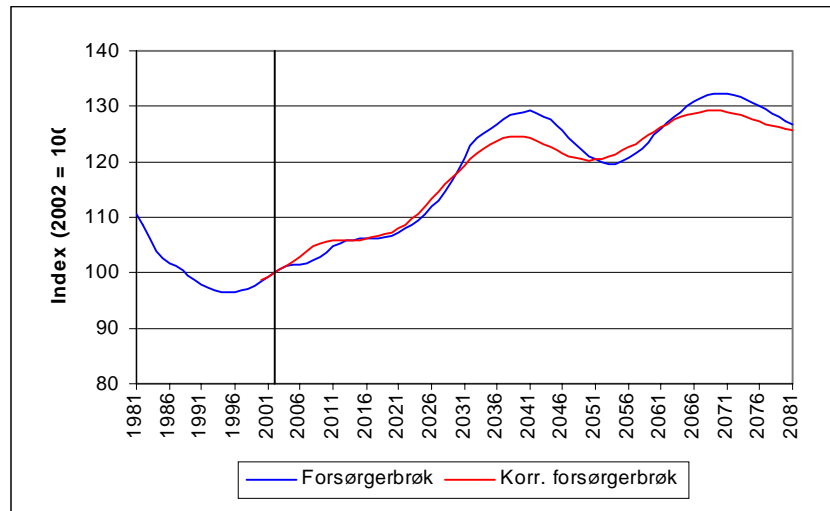
	2001-2010		2010-20		2001-20	
	E02	F04	E02	F04	E02	F04
	-----		1.000 personer		-----	
Personer, der tilgår arbejdsstyrken (jf. tabel 2.3)	20	28	21	5	41	33
Fald i antal førtidspensionister	40	30	42	6	82	36
'Gns. produktive personer', der tilgår arbejdsstyrken	20	16	21	4	41	20

Anm: 'Gns. produktive personer' er almindelige personer i arbejdsstyrken.

3 Det demografiske pres og de offentlige finanser

I de kommende år presses de offentlige udgifter som følge af to forhold. For det første vil de ældre udgøre en forholdsvis større andel af befolkningen. Det ses ved, at forsørgerbrøken vokser med ca. 25 pct. mellem 2002 - 2040, jf. figur 3.1.

Figur 3.1 Forsørgerbrøk over tid

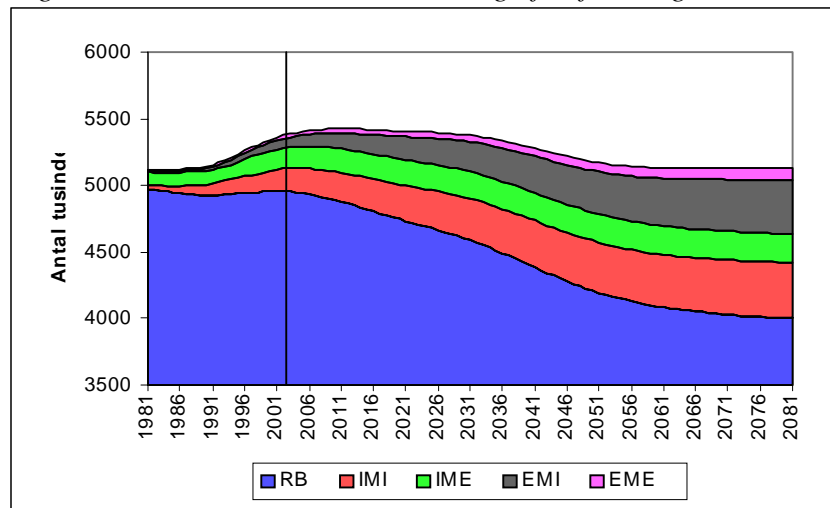


Anm.: Forsørgerbrøken er defineret som antallet af personer uden for arbejdsstyrken i forhold til personer i arbejdsstyrken.

Kilde.: DREAM's befolkningsprognose.

Det andet forhold er, at der sker en forskydning i befolkningen mod relativt flere indvandrere og efterkommere, jf. figur 3.2.

Figur 3.2. Den etniske sammensætning af befolkningen over tid



Anm.: IMI er indvandrere fra mindre udviklede lande, IME fra mere udviklede lande. EMI er efterkommere efter indvandrere fra mindre udviklede lande, EME er efterkommere efter indvandrere fra mere udviklede lande. RB dækker den resterende befolkning.

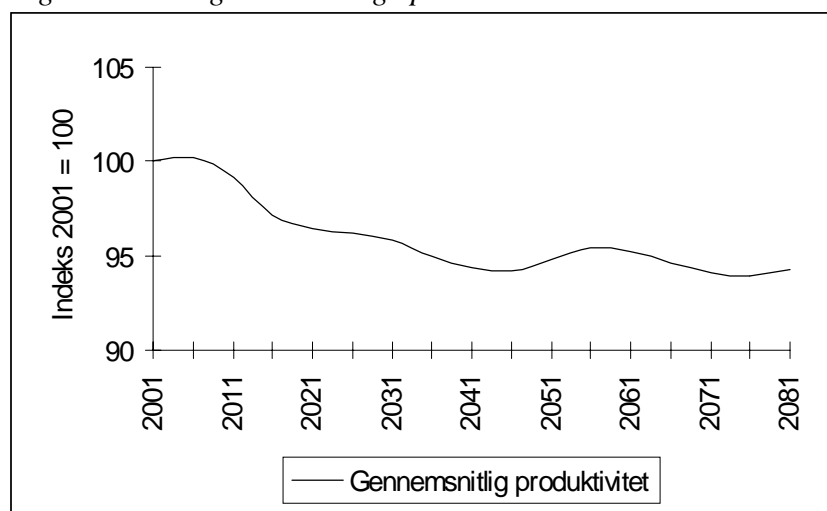
Kilde.: DREAM's befolkningsprognose.

Ændringen i den aldersmæssige og etniske sammensætning i befolkningen presser de

offentlige udgifter på to måder. Dels gennem øgede udgifter til overførselsindkomster, og dels gennem øgede udgifter til den individuelle service. Samlet set ventes det, at de offentlige udgifter vokser med ca. 9 pct. frem mod 2040 som følge af den demografiske udvikling.

Forskydningen i befolkningssammensætningen medfører på samme tid to effekter. For det første, at den generelle erhvervstilknytning i fremtiden vil være faldende, jf. afsnit 2, der omhandler arbejdsstyrken. Desuden sker der en forskydning mod flere indvandrere og efterkommere i arbejdsstyrken, der bevirker, at den gennemsnitlige produktivitet også vil være faldende, jf. figur 3.3. Begge dele presser alt andet lige de offentlige skatteindtægter nedad som følge af relativt lavere lønindkomster i økonomien.

Figur 3.3. Den gennemsnitlige produktivitet over tid



Anm.: Korrigeret for den underliggende udvikling i produktiviteten.

Kilde.: Egne beregninger med DREAM.

Faldet i den gennemsnitlige produktivitet spiller også ind på udviklingen i de offentlige udgifter, da den dæmper den generelle lønudvikling og derved regulerer af overførselsindkomsterne. Det indebærer, at udgifterne til de offentlige overførselsindkomster alt andet lige også dæmpes sammenholdt med et forløb, hvor der ikke sker en etnisk forskydning i sammensætningen af arbejdsstyrken.

3.1 Det offentlige forbrug

Udgifterne til det offentlige forbrug deles mellem individuel service og kollektivt forbrug, hvor udgifterne til den individuelle service udgør ca. 2/3, mens udgifterne til det kollektive forbrug udgør ca. 1/3. Den individuelle service dækker over udgifter, som direkte er knyttet

til den enkelte såsom undervisning, hospitaler, ældrepleje mv. Det kollektive offentlige forbrug er den del af det offentlige forbrug, der ikke direkte kan knyttes til den enkelte. Dvs. politi, forskning, forsvar mv.

Udgangspunktet for fremskrivningen af det offentlige forbrug er, at makroniveauet hentes fra nationalregnskabet. Med udgangspunkt i data fra Lovmodellen og befolkningsstatistikken opgøres udgifterne til den individuelle service. Det kollektive forbrug bestemmes derefter residualt. Dvs. den del af det samlede offentlige forbrug, der ikke kan identificeres som individuel service, defineres som kollektivt forbrug.

3.1.1 Den individuelle service

Ved beregningerne afhænger den offentlige service til den enkelte af deres alder, køn og etnisk herkomst. Udgifterne til den enkelte er bestemt med udgangspunkt i lovmodeldata fremskrives med den generelle lønudvikling⁸. Dvs., at de samlede udgifter til det individuelle forbrug følger den generelle lønudvikling og ændringen i befolkningssammensætningen:

$$CGTOT_t^I = \sum_{a,g} \left(POP_{t,a,g} \left[\left(\frac{GW_t}{GW_{t-1}} \right) CG_{t-1,a,g}^I \right] \right)$$

Hvor $CGTOT_t^I$ er den samlede udgift til individuelt offentligt forbrug, $POP_{t,a,g}$ er befolkningen fordelt på alder og etnisk herkomst. GW er den generelle lønudvikling. CG^I er det individuelle forbrug pr. bruger. Hvis der ikke sker en forskydning i befolkningen over tid, indebærer den givne fremskrivningsregel, at udgifterne til den individuelle service udgør en fast andel af BNP.

Selvom den samlede befolkning vil være faldende frem mod 2040, så sker der en markant forskydning i befolkningssammensætningen mod flere ældre, indvandrere og efterkommere, hvilket presser udgifterne til den individuelle service opad.

3.1.2 Det kollektive forbrug

De samlede udgifter til det kollektive forbrug følger den nominelle vækst i BNP:

$$CGTOT_t^K = CGTOT_{t-1}^K \left(\frac{BNP_t}{BNP_{t-1}} \right)$$

$CGTOT^K$ er det samlede kollektive forbrug. Det indebærer, at de samlede udgifter til det kollektive forbrug vil udgøre en fast andel af BNP.

8) Med generelle lønudvikling tænkes på udviklingen i arbejdsproduktiviteten og inflationen.

3.2 Offentlige overførsler

De offentlige udgifter til overførsler påvirkes gennem to kanaler. For det første gennem udviklingen i satserne for de respektive overførsler, der i henhold til satsreguleringen følger den generelle lønudvikling. Den anden påvirkning kommer fra den demografiske udvikling, hvor både ændringen i befolkningen størrelse og sammensætning (alder og etnisk oprindelse) spiller ind. F.eks. er befolkningen stort set uændret frem mod 2040, men der kommer flere ældre, hvilket isoleret set indebærer, at de offentlige udgifter til overførsler vokser kraftigt pga. af stigende udgifter til alderspensioner. Udviklingen i de samlede udgifter til overførselstype j , undtagen boligsikring og børnefamilieydelse, fremskrives på følgende vis:

$$UT_t^j = \sum_{a,g} P O P_{t,a,g} T_{t,a,g}^j \left(\frac{W_t}{W_{t-1}} \right)$$

Hvor UT er den samlede udgift til offentlige overførsler af type j . T er den tilhørende individuelle ydelse til overførselsordning j . W er den gennemsnitlige timeløn.

Der tages under beregningerne også hensyn til, at boligsikring og børnefamilieydelse fremover vil blive reguleret med den generelle prisudvikling (forbrugerpriserne). Dvs.:

$$UT_t^j = \sum_{a,g} P O P_{t,a,g} T_{t,a,g}^j \left(\frac{P_t}{P_{t-1}} \right)$$

Hvor P er de faktiske forbrugerpriser. Her dækker j over ydelserne til boligsikring og børnefamilieydelse.

De samlede udgifter til offentlige overførsler opgøres til summen over udgifterne til de j forskellige typer offentlige overførsler.

3.3 Offentlige investeringer

Under fremskrivningen med DREAM sikres gennem de offentlige investeringer et fast forhold mellem det offentlige kapitalapparat og den offentlige produktion, når der tages hensyn til afskrivninger:

$$\frac{K_t^{o,j}}{Y_t^o} = \frac{K_{t-1}^{o,j}}{Y_{t-1}^o}$$

Hvor $K^{o,j}$ er det offentlige kapitalapparat af type j , og Y^o er den offentlige produktion.

3.4 Offentlige indtægter

Den offentlige sektor indkræver en lang række skatter fra husholdninger og virksomheder. Der er tale om både direkte og indirekte skatter. Ved fremskrivningen tages højde for

effekterne af den allerede vedtagne politik mht. pinsepakken, skattestoppet og skattelettelserne som følge af skatte- og forårspakkerne. Udviklingen i de offentlige indtægter følger i grove træk den generelle udvikling i økonomien, og bestemmes endogent under modelberegningerne.

3.4.1 *Udfasningen af produktionen i Nordsøen*

I fremskrivningen tages højde for, at Nordsøen er en udtømmelig ressource. Det medfører, at der modelleres en ressourcerente, der antages at falde fra ca. 10 mia. i 2002 til ca. 1 mia. i 2020 og fremefter. Ressourcerenten beskattes i DREAM ikke anderledes end ordinær kapitalindkomst. Ved fremskrivningen er der ikke eksplicit taget højde for Nordsøaftalen. Bidraget fra denne til holdbarheden i de offentlige finanser vurderes også at være beskedent.

3.4.2 *Indirekte skatter, ejendomsskatter, afgifter mv. og skattestoppet*

De indirekte skatter deles op i to kategorier. Afgifter, der er en procentsats af værdien og punktafgifter, der er stykafgifter. I perioden 2002 - 2010 er punktafgifterne (stykafgifterne) omfattet af skattestoppets nominalprincip, hvilket betyder, at satserne holdes på det nominelle niveau fra 2002. Betydningen heraf er, at provenuet fra punktafgifterne udhules med inflationen frem mod 2010. Efter 2010 forudsættes det, at styksatserne vokser i takt med den faktiske inflation. De øvrige afgifter som f.eks. moms er som nævnt opgjort som procentsatser, og provenuet herfra følger den generelle økonomiske udvikling. Skattestoppet, der under beregningerne forudsættes at løbe til 2010 påvirker ikke kun punktafgifterne, men også ejendomsværdibeskatningen, da skattestoppet indebærer, at denne skat i kr. og øre holdes på 2002-niveau frem mod 2010. Efter 2010 følger ejendomsværdibeskatningen den generelle økonomiske udvikling.

3.5 *Sikring af holdbarhed og den intertemporale budgetrestriktion*

Er den aktuelle finanspolitik holdbar indebærer det, at den intertemporale budgetrestriktion er overholdt for uændret beskatning og offentligt serviceniveau:

$$B_t \leq \sum_{i=0}^{\infty} d_{t+i} (T_{t+i} - G_{t+i})$$

Hvor B_t er den offentlige gæld på tidspunkt t , og T_{t+i} er de samlede offentlige indkomster til tidspunkt $t+i$, dvs. hovedsageligt skatter og afgifter. G_{t+i} er de samlede offentlige udgifter til tidspunkt $t+i$, herunder investeringer og overførsler, men eksklusive rentebetalinger. d_{t+i} er diskonteringsfaktoren, der omregner kroner på tidspunkt $t+i$ til kroner på tidspunkt t .

Diskonteringsfaktoren er defineret ud fra realrenten, r_j :

$$d_{t+i} = \prod_{j=t}^{t+i} \left(\frac{1}{1+r_j} \right)$$

I princippet kan holdbarheden i de offentlige finanser sikres på et hav af forskellige måder. De forskellige tilgange kan opdeles i tre grupper:

- Gennem en eller anden skat som f.eks. bundskat, ejendomsværdiskat mv.
- Gennem de offentlige udgifter som f.eks. offentligt forbrug (ofte anvendes det kollektive forbrug), de offentlige transfereringer mv.
- Gennem en arbejdsmarkedspolitiske tiltag med formål at påvirke arbejdsudbuddet/beskæftigelsen.

Under beregningerne tages også højde for, at de forskellige tiltag til at sikre den finanspolitiske holdbarhed også medfører forskelle i adfærdsvirkningen, og derved påvirker problemets størrelse. F.eks. indebærer en højere bundskat, at arbejdsudbuddet falder og derved skattebetalingerne, hvorfor kravet til den holdbare bundskattestigning alt andet lige vil øges, når der tages højde for forvriddningen af arbejdsudbudet.

4 Sammenligning med andre holdbarhedsberegninger

I de følgende afsnit redegøres forskellene mellem holdbarhedsvurderingen præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2004* og en række andre institutioners vurdering af den aktuelle finanspolitik holdbar.

4.1 Sammenligning med DREAM's holdbarhedsberegning

Ved holdbarhedsberegningerne anvendes som nævnt DREAM. Beregningerne afviger dog på en række punkter fra standard DREAM. Vurderingen bygger på vores egen arbejdsstyrkefremskrivning, jf. afsnit 2. Skattestoppet løber i nærværende beregninger kun til 2010 mod 2011 i DREAM's grundforløb. Enderlig tager fremskrivningen af de offentlige finanser afsæt i den seneste konjunkturprognose, præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2004*.

Tabel 4.1 Forskel fra standard DREAM's fremskrivning

	Krævet stigning i bundskatten Pct.point	Krævet besparelse på det kollektive forbrug Pct af BNP
DØR's grundforløb	4,22	1,85
Udgangspunktet for de offentlige finanser	- 0,65	- 0,28
- offentligt forbrug og investeringer	- 0,79	- 0,35
- skattetryk	+ 0,15	+ 0,07
Egen arbejdsstyrkefremskrivning	+ 0,54	+ 0,24
Skattestop til 2010, og ikke 2011	+ 0,25	+ 0,11
DREAM's grundforløb	4,36	1,91

Anm.: Med DREAM's grundforløb tænkes på modelversionen fra april 2004. DØR's grundforløb er holdbarhedsberegningen præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2004*. Tabellen summer ikke helt sfa. afrundning.

Kilde: DREAM og egne beregninger med DREAM.

Som nævnt er tages højde for fremskrivningen af arbejdsstyrken fra afsnit 2 under beregningerne. Sammenholdt med DREAM's grundforløb indebærer DØR's fremskrivning, at der vil komme ca. 35.000 flere personer i arbejdsstyrken mellem 2003 og 2020. Den ekstra tilgang til arbejdsstyrken/beskæftigelsen forbedrer holdbarheden svarende til, at den krævede bundskattestigning bliver 0,54 pct.point mindre, eller at den krævede besparelse på det offentlige kollektive forbrug bliver ca. 0,24 pct. af BNP mindre, jf. tabel 4.1.

Det andet forhold, som påvirker beregningen er, at det forudsættes, at skattestoppet kun løber til 2010, hvor det i DREAM's seneste fremskrivning er forudsat, at skattestoppet løber til 2011. Dette forbedrer holdbarheden svarende til, at den nødvendige stigning i bundskatten bliver 0,25 pct.point mindre eller svarende til, at besparelseskraevet til det kollektive offentlige forbrug bliver 0,11 pct. af BNP mindre.

Det tredje forhold, der er adskiller sig fra DREAM's fremskrivning er, at indeværende holdbarhedsberegning tager udgangspunkt i DØR's seneste konjunkturprognose mht. de offentlige finanser fra foråret 2004. Dette sker ved, at det offentlige forbrug og de offentlige investeringer fremskrives med udgangspunkt i niveauet (forbrugs- og investeringskvoten) for 2006. Endvidere korrigeres skattetrykket for 2006, så dette svarer til niveauet i forårets konjunkturprognose. Samlet set forværres holdbarheden svarende til en yderligere stigning i bundskatten på 0,65 pct.point eller en yderligere besparelse på det offentlige forbrug lig 0,28 pct. af BNP.

4.2 Sammenligning med beregningerne i *Dansk Økonomi, efterår 2002*

Sammenlignes den seneste holdbarhedsvurdering med beregningen i *Dansk Økonomi*,

efterår 2002, er forudsætningen for holdbarhedsberegningen ændret på en række punkter. Det drejer sig om, at arbejdsstyrkefremskrivningen fra *Dansk Økonomi, efterår 2002* er blevet opdateret, at de offentlige udgifter til det kollektive forbrug fremskrives på en alternativ måde, at der tages højde for de seneste skattepolitiske tiltag, og at der anvendes en ny version af DREAM.

Tabel 4.2 Forskel til holdbarhedsberegningen i *Dansk Økonomi, efterår 2002*

	Krævet stigning i bundskatten Pct.point	Krævet besparelse på det kollektive forbrug Pct af BNP
DØR's grundforløb - nu	4,2	1,9
Ny arbejdsstyrkefremskrivning	- 2,5	- 1,1
Alternativ fremskrivning af kollektivt forbrug	+ 1,4	+ 0,6
Skatte- og forårspakke	- 1,2	- 0,6
Øvrige forhold - ny modelversion mv.	+ 0,5	+ 0,3
Grundforløb - <i>Dansk Økonomi, efterår 2002</i>	2,4	1,1

Anm.: Forskellen mellem holdbarhedsvurderingen i 2002 og 2004 er vanskelig at opgøre, da beregningerne er foretaget på to forskellige modelversioner.

Kilde: *Dansk Økonomi, efterår 2002* og egne beregninger med DREAM.

For det første bygger beregningen i *Dansk Økonomi, forår 2004* på en anden arbejdsstyrkefremskrivning. Den nye arbejdsstyrkefremskrivning medfører, at der vil være ca. 85.000 færre erhvervsaktive sammenholdt med arbejdsstyrkefremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2002*. Det indebærer alene, at den krævede bundskattestigning yderligere skal øges med 2½ pct.point eller svarende til en yderligere besparelse på det offentlige forbrug på 1,1 pct. af BNP, jf. tabel 4.2.

Det andet forhold er en ren teknisk ændring ved fremskrivningen af det kollektive offentlige forbrug. I *Dansk Økonomi, efterår 2002* blev det kollektive offentlige forbrug fremskrevet med den underliggende nominelle vækst. I den nye vurdering antages, at udgifterne til det kollektive offentlige forbrug vil udgøre en fast andel af BNP gennem forløbet.

Den tredje ændring fra *Dansk Økonomi, efterår 2002* er, at der tages højde for de seneste skattepolitiske tiltag, dvs. skatte- og forårspakkerne. Skattelettelserne har skærpet kravet til den finanspolitiske stramning svarende til en yderligere bundskattestigning på 1,2 pct.point eller en yderligere besparelse på det offentlige forbrug svarende til 0,6 pct. af BNP, når der tages højde for arbejdsudbudseffekten af skattelettelsen svarende til knap 8.000 fuldtidspersoner.

Det sidste forhold, der ændrer vurderingen, skyldes rent modeltekniske forhold, idet de

seneste holdbarhedsberegninger anvender en nyere modelversion. Forskellene tilskrives f.eks. et nyt kalibreringsår, en ændret modellering af satsreguleringen, en ny befolkningsprognose og indarbejdelsen af en produktionsprofil for Nordsøen.

4.3 Sammenligning med Velfærdskommissionens beregninger

Velfærdskommissionen offentliggjorde deres første rapport med beregninger af den langsigtede holdbarhed af finanspolitikken d. 24. maj 2004. Kommissionen benytter også DREAM til beregningerne, men fremlægger en vurdering af holdbarheden, der er væsentligt mere pessimistisk end DØR's. Dette er der flere grunde til, jf. tabel 4.3.

Tabel 4.3 Sammenligning med Velfærdskommissionens beregninger

	Krævet stigning i bundskatten Pct. point	Krævet besparelse på off. forbrug Pct. af BNP
DØR	4,2	1,9
Højere middellevetid	+1,5	+0,7
Lavere væstkorrigeret realrente	+2,9	+1,3
Dårligere integration	+1,6	+0,7
Andre forhold	-1,6	-0,7
Velfærdskommissionen	8,5	3,7

Anm.: Der er anvendt en tommelfingerregel: En besparelse på 1 pct. af BNP svarer til en stigning på godt 2,3 pct.point i bundskatten. Summen af delkomponenterne kan afvige fra totalen som følge af afrunding.

Den første forskel mellem de to beregninger består i, at befolkningsprognoserne, der ligger til grund for beregningerne, er forskellige. Særligt indlægger Velfærdskommissionen en større stigning i middellevetiden, end der sker i prognosen som DØR's beregninger er baseret på, og som er den seneste fra DREAMgruppen. I Velfærdskommissionens prognose stiger mænds levetid med omkring 6 år og kvinders med knap 8 år frem mod 2100. Prognosen, DØR benytter, har også en stigning i mænds levetid på ca. 6 år, men kvinders levetid stiger kun med 3-4 år. Den længere middellevetid øger holdbarhedsproblemet svarende til at bundskatten skal stige med 1½ pct.point mere, eller at besparelserne skal udgøre yderligere 0,7 pct. af BNP, jf. tabel 4.3.

En anden forskel mellem de to beregninger findes i antagelserne kommer fra at den underliggende vækst er ½ pct.point højere i Velfærdskommissionens beregninger mens realrenten er den samme. Dette indebærer, at den væstkorrigerede realrente er ½ pct.point højere hos velfærdskommissionen, jf. tabel 4.4. Dette afspejler, at fremtiden vejrer tungere i Velfærdskommissionens beregninger end i beregningerne der er præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2004*.

Tabel 4.4. Tekniske forudsætninger om rente og vækst

	Underliggende vækst	Inflation	Nominel rente	Vækstkorrigeret realrente
DØR	1,5	1,75	4,75	1,4
VFK	2,0	2,0	5	0,9

Kilde: Velfærdskommissionen og egne beregninger

En lavere væstkorrigeret realrente mindsker finansieringsbidraget fra den offentlige formue i fremtiden, hvorfor kravet til den fremtidige primære saldo og størrelsen på det nødvendige indgreb for at sikre holdbarhed øges svarende til en yderligere stigning i bundskattesatsen på knap 3 pct.point eller svarende til yderligere besparelser på det offentlige forbrug på 1,3 pct. af BNP.

Det skal bemærkes, at der er betydelige samspilseffekter mellem skiftet af befolkningsprognose og effekten af den væstkorrigerede realrente. Velfærdskommissionens forudsætninger om rente og vækst forværrer uden et skift i befolkningsprognose holdbarheden svarende til en ekstra besparelse på det offentlige forbrug på 'kun' 0,6 pct. af BNP i forhold til DØR's beregninger.⁹ Dermed kan omkring 1/3 af den samlede effekt på holdbarheden af længere middellevetid og lavere væstkorrigeret realrente henføres til, at de to forudsætninger forstærker hinandens effekter. Dvs. ca. 0,7 pct. af BNP ud af den krævede ekstra besparelse på det kollektive offentlige forbrug på 2 pct. af BNP.

Endnu en forskel mellem de to beregninger er, hvordan erhvervsfrekvensen for efterkommere efter indvandrere fra mindre udviklede lande (EMI) lægges ind i arbejdsstyrkefremskrivningen. I DØR's beregninger, er det antaget, at erhvervsfrekvensen for EMI'erne er den samme som for efterkommere efter indvandrere fra mere udviklede lande (EME). Dette skyldes meget begrænsede data for denne gruppe, da der er meget få EMI'er, der er over 25 år. Velfærdskommissionen har derimod valgt at lade erhvervsfrekvenserne for EMI'erne være lavere end EME'erne, hvilket forværrer holdbarheden svarende til en yderligere stigning i bundskattesatsen på 1,6 pct. point eller en yderligere besparelse på 0,7 pct. af BNP, jf. tabel 4.3.

Det er en række andre forhold, som også spiller ind på forskellen mellem vurderingerne. For det første forudsætter velfærdskommissionen i henhold til de seneste overenskomster en stigende indbetaling til arbejdsmarkedspensionerne frem mod 2010, hvilket der ikke tages højde for i DØR's fremskrivning. Endvidere forudsætter Velfærdskommissionen en højere

9) Jf. Velfærdskommissionens notat "Velfærdskommissionens beregningsforudsætninger" på www.velfaerd.dk.

forrentning af pensionsordningerne, og at opstramning sker gradvist frem mod 2021, hvor denne i DØR's beregninger sker i 2007. Samlet set betyder disse forhold, at holdbarheden forbedres svarende til at den krævede bundskattestigning mindskes med ca. 1,6 pct. point, eller at de nødvendige besparelser mindskes med 0,7 pct. af BNP, jf. tabel 4.3.

4.4. *Sammenligning med regeringens beregninger - konvergensprogram, nov. 2003*
DØR's beregning af den finanspolitiske uholdbarhed er ca. dobbelt så stor som angivet i finansministeriets 'udmøntede forløb' i f.eks. Konvergensprogrammet for Danmark 2003. Det udmøntede forløb bygger på en arbejdsstyrkefremskrivning, som tager højde for den hidtidige arbejdsmarkeds- og velfærdspolitik. Overordnet set stemmer fremskrivningerne af arbejdsstyrken baseret på den vedtagne politik rimeligt overens mellem DØR og finansministeriet. Derimod er der forskel i fremskrivningen af de offentlige udgifter.

Tabel 4.5 *Sammenligning med regeringens - konvergensprogram, nov. 2003*

	Krævet stigning i bundskatten Pct. point	Krævet besparelse på off. forbrug Pct. af BNP
DØR	4,2	1,9
Lavere vækst i off. forbrug til 2010	-1,4	-0,6
Lavere off. investeringer	-0,9	-0,4
Øvrige forhold	-0,0	-0,0
Konvergensprogram 2003: udmøntet	2,1	0,9

Anm.: Der er anvendt en tommelfingerregel: En besparelse på 1 pct. af BNP svarer til en stigning på 2,3 pct. point i bundskatten. Summen af delkomponenterne kan afvige fra totalen som følge af afrunding. Fordelingen på de enkelte poster er behæftet med en vis usikkerhed.

I Finansredegørelse 2004 findes en opdateret version af regeringens holdbarhedsberegning. Overordnet set er der de samme forskelle fra DØR til beregningerne i Finansredegørelsen 2004, som der er til Konvergensprogrammet 2003. I Finansredegørelsen præsenteres en sammenligning af finansministeriets beregninger med DØR, DREAM og Velfærdskommissionen.

I finansministeriets fremskrivning af det offentlige forbrug antages det, at væksten i udgifterne ikke overstiger målene sat i 2010-planen. Dvs. at mellem 2005 og 2010 er den gennemsnitlige realvækst i det offentlige forbrug kun 0,5 pct. DØR's fremskrivning af væksten i offentlige forbrug er mindre stram, idet det antages, at det individuelle offentlige forbrug fra 2005 og frem følger udviklingen i befolkningssammensætningen og den underliggende vækst, og at det kollektive offentlige forbrug følger udviklingen i BNP. Betydningen af antagelserne om udviklingen i det offentlige forbrug ses i tabel 4.5. Skiftes fra DØR's fremskrivning af den offentlige forbrugskvote til den offentlige forbrugskvote i 2010, som blev forudsagt af regeringens fremskrivning i maj 2003, reduceres holdbarhedsproblemet svarende til, at bundskattestigningen er 1,4 pct. point mindre, eller at besparelserne på offentligt forbrug er 0,6 pct. af BNP lavere.

Finansministeriet antager, at de offentlige investeringer udvikler sig med BNP, dvs. at investeringskvoten konstant er 1,7 pct. af BNP i fremskrivningen. Ved en DREAM-kørsel vil der imidlertid ske en stigning i den offentlige investeringskvote, da det øgede offentlige forbrug i modellen kræver en øget mængde offentlig kapital, som skabes gennem offentlige investeringer. Derfor vokser den offentlige investeringskvote fra ca. 1,7 pct. af BNP i 2006 til 2,1 pct. af BNP i 2040 i DØR's beregninger. De offentlige udgifter øges dermed permanent med ca. 0,4 pct. af BNP, hvilket har en tilsvarende betydning for holdbarheden, jf. tabel 4.5.

5 Beregningernes følsomhed over for centrale forudsætninger

En vurdering af finanspolitikken holdbarhed er følsom over for en række centrale forudsætninger. Både mht. arbejdsstyrken, arbejdstiden, det offentlige forbrug, skattepolitikken og tekniske forudsætninger, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1. *Betydningen af centrale forudsætninger for beregningerne*

Krævet opstramning fra 2007	Bundskatte- stigning Pct.point	Besparelse på kollektivt forbrug Pct af BNP
Grundforløb - Dansk Økonomi, forår 2004	4,22	1,85
10.000 færre/flere i arbejdsstyrken - fra offentlig overførsel	± 0,29	± 0,13
10.000 færre/flere i arbejdsstyrken - ej fra offentlig overførsel	± 0,11	± 0,06
1 pct. lavere/højere aftalt arbejdstid fra 2011 og frem	± 0,33	± 0,19
Trend i aftalt arbejdstid, svarende til et fald på 0,1 pct. om året	+ 4,16	+ 1,75
Offentlig forbrug opfylder 2010 - planen ¹⁾	- 1,38	- 0,59
Kollektivt forbrug ²⁾		
- fremskrives med underliggende vækst	+ 3,10	+ 0,96
- fremskrives med underliggende vækst og samlet befolkning	+ 2,43	+ 0,83
½ pct.point højere underliggende vækst	+1,70	+ 0,72
½ pct.point højere real rente	- 0,59	- 0,24
Skattestop i al evighed	+ 4,52	+ 2,25
Skattestoppet ophæves i 2005 i stedet for 2010	- 0,82	- 0,36
Der ses bort fra arbejdsudbudseffekter	- 0,71	- 0,25

Noter: 1) Betydningen af, at regeringens målsætning vedr. en stram udgiftsstyring realiseres belyses rent beregningsteknisk ved, at det forudsættes at den offentlige forbrugskvote i 2010 svarer til den offentlige forbrugskvote hentet fra Økonomisk Redegørelse, maj 2003.

2) I grundforløbet er det forudsat, at det kollektive offentlige forbrug udgør en fast andel af BNP. Anm.: Ændringen i arbejdsstyrken i første og anden række sker fra 2011. Personer, der i anden række tilgår arbejdsstyrken, antages at komme fra gruppen 'øvrige uden for arbejdsstyrken'.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

For det første har fremskrivningen af arbejdsstyrken og forudsætningen om den fremtidige udvikling i arbejdstiden stor betydning. Forventes det f.eks., at der kommer 10.000 færre eller flere personer i arbejdsstyrken vil holdbarheden af de offentlige finanser forværres eller

forbedres med mellem 0,3 til 0,1 pct.point på bundskatten afhængig af om disse personer kommer fra offentlige overførsler eller ej. Forudsætningen om den fremtidige udvikling i arbejdstiden (her målt ved den aftalte arbejdstid) har ligeså stor betydning. Forventes det, at den aftalte arbejdstid fra 2011 er 1 pct. lavere, forværres holdbarheden svarende til 0,3 pct.point på bundskatten. Forudsættes, at den historiske tendens til en faldende arbejdstid fortsætter fremover svarende til, at arbejdstiden falder med 0,1 pct. om året (hvilket i et historisk perspektiv er et forholdsvist lille fald), vil holdbarheden af de offentlige finanser forværres svarende til, at bundskatten skal øges med yderligere 4,2 pct.point fra 2007.

Det andet forhold af væsentlig betydning er antagelserne om det offentlige forbrug. Forudsættes det, at regeringens meget ambitiøse mål frem mod 2010 realiseres, forbedrer dette isoleret set holdbarheden svarende til, at den krævede stigning i bundskatten bliver 1,4 pct.point mindre. Den benyttede fremskrivningsregel for det kollektive forbrug er også vigtig, hvilket fremgår af tabel 5.1.

Det tredje forhold af betydning for fremskrivningen er forudsætningen om videreførelsen af skattestoppet. Videreføres dette i al evighed, så forværres holdbarheden svarende til, at bundskatten skal øges med yderligere 4½ pct.point. Alternativt vil en ophævelse af skattestoppet i 2005 frem for i 2010, som det forudsættes i grundforløbet, forbedres holdbarheden svarende til, at den krævede stigning til bundskattesatsen mindskes med 0,8 pct.point.

Det fjerde forhold, der har betydning for vurderingen af holdbarheden er fastsættelsen af den vækstkorrigerede realrente. Denne afhænger af den underliggende vækst og realrenten. Øges den underliggende vækst mindskes den vækstkorrigerede realrente. Øges den underliggende vækst med ½ pct.point indebærer det, at en holdbar finanspolitik vil kræve en yderligere stigning i bundskatten svarende til 1,7 pct.point. Øges renten med ½ pct. mindskes den krævede bundskattestigning med 0,6 pct.point, jf. tabel 5.1.

Det sidste forhold, der har betydning for beregningerne, er arbejdsudbudsreaktionen over for skatte- eller reallønsændringer. Sikres holdbarheden ved at hæve bundskattesatsen så forklarer de negative arbejdsudbudseffekter knap ¾ pct.point af den krævede bundskattestigning på 4¼ pct.point. Sikres holdbarheden alternativt gennem en besparelse på det kollektive offentlige forbrug, indebærer en mindre efterspørgsel efter arbejdskraft, at reallønnen presses nedad og derigennem reduceres det individuelle arbejdsudbud. Denne effekt forklarer op mod ¼ pct. af BNP ud af den krævede besparelse på det kollektive offentlige forbrug på 1,9 pct af BNP.