

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL II

FINANSPOLITISK

HOLDBARHED

KAPITEL II

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

RESUME

I kapitlet præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og finanspolitik. I fremskrivningen er den offentlige saldo tæt på balance i perioden fra 2025 til omkring 2030, hvorefter den efterhånden udviser et stigende overskud. Finanspolitikken beregnes at være mere end holdbar med en holdbarhedsindikator på 1,8 pct. af BNP. Det betyder, at finanspolitikken ifølge fremskrivningens forudsætninger kan lempes permanent med godt 40 mia. kr. om året, uden at den offentlige gæld vil vokse ukontrolleret i det lange løb.

En ny analyse af sundhedsudgifterne i kapitlet peger på, at effekten af den såkaldte sunde aldring er større end tidligere antaget: Når levealderen vokser, er det sandsynligt, at de ældre lever i flere år uden helbredsproblemer, og at de høje sundhedsudgifter derfor først kommer i en senere alder. Det lægger isoleret set en dæmper på stigningen i det demografiske træk på sundhedsudgifterne. Den nye beregning af sundhedsudgifterne udgør en del af årsagen til, at holdbarhedsindikatoren er forbedret i forhold til sidst.

II.1

INDLEDNING

Ny langsigtet fremskrivning

Kapitlet præsenterer en ny langsigtet fremskrivning for Danmarks økonomi og udviklingen i de offentlige finanser i de kommende årtier under en række centrale beregningsforudsætninger. Fremskrivningen bruges til at vurdere, hvor holdbar Danmarks finanspolitik er i det lange løb. Formandskabet offentliggør hvert år en beregning af finanspolitikens holdbarhed som en del af sin rolle som finanspolitisk vagthund. Kapitlet forklarer de ændringer, der har fundet sted i de langsigtede udsigter siden *Dansk Økonomi, forår 2018*, og sammenligner med regeringens seneste langsigtede fremskrivning og holdbarhedsberegning fra august 2019.

Ny analyse af betydningen af sund aldring

Desuden beskrives i kapitlet en ny og forbedret beregning af konsekvenserne af det fænomen, der betegnes "sund aldring" – dvs. den kendsgerning, at sundhedsudgifterne for en given aldersgruppe som f.eks. de 70-årige isoleret set vil falde i takt med, at gruppens middellevetid stiger. Nye data giver mulighed for en mere præcis beregning af betydningen heraf, hvilket har betydning for størrelsen af det fremtidige demografiske træk på sundhedsudgifterne.

Konsekvenser af et lavt renteniveau

Derudover diskuterer kapitlet nogle mulige konsekvenser for de langsigtede finanspolitiske udsigter af et fortsat meget lavt renteniveau i de kommende årtier.

Årligt sundhedstjek

Beregningen af den finanspolitiske holdbarhed er et årligt sundhedstjek, der skal vurdere, hvordan de offentlige finanser kan tænkes at udvikle sig. Udviklingen skal ses i lyset af forventede langsigtede udviklingstræk i vigtige samfundsøkonomiske størrelser som befolkningens sammensætning, beskæftigelse, opsparing, rente og vækst. Det større fokus på det meget langsigtede perspektiv i dansk økonomi blev centralt fra slutningen af 1990'erne. Her blev man opmærksom på, at den demografiske udvikling med stigende levetid og skiftevis små og store årgange kunne få vigtige konsekvenser for både de offentlige finanser og andre centrale makroøkonomiske forhold. Formandskabets holdbarhedsberegninger fra 1998 til 2011 viste alle, at Danmarks finanspolitik på det tidspunkt var uholdbar, sådan at de fremtidige indtægter ikke forventedes at stå mål med udgifterne, og statsgælden på et tidspunkt ville vokse sig for stor i fravær af ændringer.

Fra uholdbare til sunde offentlige finanser

Den større opmærksomhed om disse langsigtede udfordringer igangsatte flere politiske initiativer for at forbedre de langsigtede finanser. Især velfærdsaftalen fra 2006 medførte en mærkbar forbedring i holdbarhedsindikatoren (HBI). Efter genopretningspakken fra 2010 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011 vurderede De Økonomiske Råds formandskab i 2012 for første gang, at Danmarks finanspolitik var holdbar. Siden da er de langsigtede finanspolitiske udsigter blevet yderligere forbedret. Forskellige forhold har medvirket hertil, men en vigtig gennemgående faktor har været, at den ændrede styring af det offentlige forbrug igennem 2010'erne har medført en lavere vækst heri, end befolknings- og velstandsudviklingen i sig selv ville tilsige. I såvel formandskabets som regeringens holdbarhedsberegninger har holdbarhedsindikatoren i de seneste år været omkring 1 pct. af BNP. Det indebærer, at finanspolitikken med de anvendte forudsætninger er overholdbar, sådan at man ifølge fremskrivningen permanent ville kunne forøge de offentlige udgifter og/eller sænke skatterne med i alt ca. 1 pct. af BNP og samtidig opretholde en stabil gældskvotest på lang sigt. I den her præsenterede langsigtede fremskrivning er holdbarhedsindikatoren forøget til 1,8 pct. af BNP.

Fremskrivningerne er behæftet med stor usikkerhed

Det skal understreges, at fremskrivninger, der rækker så langt ud i fremtiden, er forbundet med stor usikkerhed, især når det drejer sig om udviklingstræk, der først materialiserer sig om mange år. Forudsætningerne bag fremskrivningen kan udvikle sig både mere positivt og mere negativt set fra de offentlige finansers synspunkt, end det antages i den præsenterede fremskrivning. Hvis nogle af de udefrakommende forudsætninger skulle udvikle sig tilstrækkelig meget mere negativt end antaget, kan det medføre, at den beregnede overholdbarhed vil forsvinde igen i en fremtidig langsigtet fremskrivning.¹

Kapitlets opbygning

I det næste afsnit beskrives den nye langsigtede fremskrivning og ændringerne heri i forhold til De Økonomiske Råds formandskabs foregående lange fremskrivning. I afsnit 3 redegøres nærmere for begrebet sund aldring, og resultaterne af en ny empirisk analyse af betydningen heraf bliver præsenteret. Afsnit 4 dekomponerer forskellene mellem nærværende og regeringens seneste holdbarhedsberegning, mens afsnit 5 indeholder afsluttende bemærkninger.

1) En vigtig årsag til at gentage holdbarhedsberegningerne regelmæssigt er netop, at de dermed vil fungere som et tidligt varslingsystem, så man tidligt vil blive opmærksom på ændringer i forhold, der på lang sigt kan få mærkbare konsekvenser for de offentlige finanser.

II.2

FREMSKRIVNING

Fortsættelse af mellemfristet fremskrivning i kapitel I

I dette afsnit præsenteres den nye langsigtede fremskrivning af Danmarks økonomi og offentlige finanser. Fremskrivningen bygger på den mellemfristede fremskrivning frem til 2025 præsenteret i kapitel I. Udviklingen fra 2026 og resten af århundredet er fremskrevet ved hjælp af den makroøkonomiske model DREAM, Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2019 og en antagelse om, at den økonomiske politik fremadrettet vil være uændret. Boks II.1 præsenterer de nærmere antagelser bag fremskrivningen.

Befolkning vokser til godt 7 mio. mennesker i 2100

Befolkningen vokser ifølge befolkningsfremskrivningen kraftigt igennem det 21. århundrede fra godt 5,8 mio. personer i 2019 til 6,25 mio. i 2040 og 7,2 mio. mennesker i 2100. Den stigende befolkning skyldes en kombination af, at middelalderen antages at stige med en halv snes år i resten af århundredet, og at der antages positiv nettoindvandring. Den samlede fertilitet antages omvendt på lang sigt at ligge på knap 1,9 og dermed forblive lidt lavere end det niveau, der isoleret set er nødvendigt for at opretholde en konstant befolkning i det lange løb. I forhold til befolkningsfremskrivningen anvendt i *Dansk Økonomi, forår 2018* er stigningen i befolkningen lidt mindre. Fertiliteten antages nu at være lidt lavere, og dødeligheden lidt højere.

Erhvervsfrekvens i fremskrivningen lidt højere end tidligere antaget

Arbejdsstyrken stiger i stort set alle år i fremskrivningen, jf. figur II.1. Fra 3,1 mio. mennesker i 2025 til 3,2 mio. i 2040 og 3,9 mio. i 2100. Som andel af befolkningen falder den dog med omkring 1 pct.point frem til lavpunktet i 2039, hvor arbejdsstyrken ifølge fremskrivningen udgør godt 50 pct. af befolkningen. Det er den såkaldte hængekøjeperiode, hvor små årgange afløser store årgange på arbejdsmarkedet. Efter 2040 skifter situationen, så små årgange fra dette tidspunkt igen bliver afløst af større. I forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2018* er stigningen i arbejdsstyrken lidt større i nærværende fremskrivning indtil omkring 2050, hvorefter det relative fald i befolkningen også medfører, at arbejdsstyrken i absolutte tal antages at være mindre end antaget i den foregående fremskrivning. Målt som andel af befolkningen er arbejdsstyrken dog permanent større, så den fremadrettede erhvervsfrekvens er generelt lidt højere, jf. figur II.2. Hængekøjen er altså blevet mindre.

BOKS II.1 FORUDSÆTNINGER BAG DEN LANGSIGTEDE FREMSKRIVNING

Fremskrivningen af den realøkonomiske udvikling og udviklingen i de offentlige finanser efter 2025 er udarbejdet ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM. Fremskrivningen bygger på Folketingets officielt vedtagne politik, herunder de indekseringsregler for pensions- og efterlønsalderen, der følger af velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011, samt en række antagelser om den fremtidige udvikling i udgifterne til offentlige tjenester mv. Der tages desuden højde for demografiske forskydninger, gradvis udtømmning af de fossile reserver i Nord-øen og den stigende opbygning af den private pensionsformue.

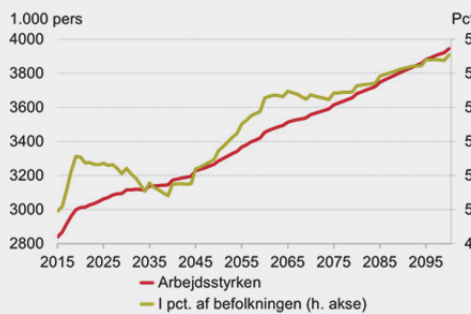
Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldførløbet frem til 2025 bestemt af den mellemfristede fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel I. Ligeledes er udviklingen frem til 2025 med hensyn til bl.a. BNP, ledighed og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning. For det private forbrugs vedkommende forudsættes en yderligere stigning i forbruget som andel af BNP frem til 2035 som en fortsættelse af forbrugstilpasningen i den mellemfristede fremskrivnings sidste år.

Centrale forudsætninger

- Fremskrivning af arbejdsstyrken og antallet af personer på indkomstoverførsler bygger på Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2019 og oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrke- (RAS-)statistik for 2017
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være ca. 2,8 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til godt 85.000 personer i 2025
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i alle sektorer forudsættes at være 1½ pct. om året fra 2025
- Inflationen antages at være 1¾ pct. årligt, og den nominelle statsobligationsrente antages at stige gradvis fra 1½ pct. i 2025 til det langsigtede niveau på 4¾ pct., der nås i 2035
- Væksten i det individuelle offentlige forbrug følger fra 2025 befolkningsudviklingen og den generelle produktivitetsvækst. Der tages højde for forventet sund aldring i form af år-til-død-korrektion, dvs. at efterhånden, som levetiden stiger, falder de aldersbetingede sundheds- og plejeudgifter for en person på et givet alderstrin. Væksten i det kollektive offentlige forbrug følger væksten i BNP. De offentlige investeringer antages at tilpasse sig, så forholdet mellem kapitalapparatets størrelse og produktionen i det offentlige erhverv fastholdes på et konstant niveau
- Allerede vedtagne finanspolitik er indregnet. Ikke-vedtagne tiltag og målsætninger uden nærmere angivne midler er ikke medregnet. Dette gælder eksempelvis regeringens uddannelses- og klimamålsætninger
- Befolkningsændringer mv. fremskrives indtil 2125
- Skattestoppets nominalprincip for nogle punktafgifter mv. antages at være i kraft indtil 2100.

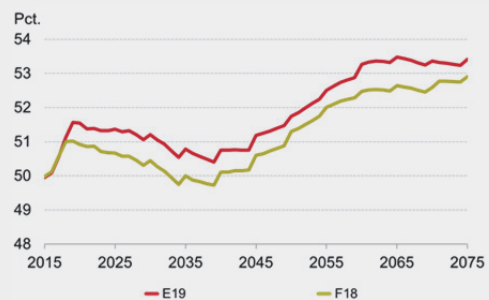
FIGUR II.1 ARBEJDSSTYRKEN

Figuren viser den fremskrevne arbejdsstyrke i absolutte tal og som andel af befolkningen.



FIGUR II.2 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

Figuren viser arbejdsstyrken som andel af befolkningen ifølge henholdsvis nærværende og tidligere fremskrivning.



Anm.: Arbejdsstyrken er defineret forskelligt i SMEC og DREAM. Her anvendes SMEC's definition, fra 2025 tillagt de årlige ændringer fra DREAM's langsigtede fremskrivning.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM og egne beregninger.

Aldersgrænsen for folkepension antages at stige med 11 år i resten af århundredet

Udover stigningen i befolkningen skyldes den betydelige vækst i arbejdsstyrken igennem århundredet, at aldersgrænserne for efterløn og folkepension forudsættes at blive hævet i overensstemmelse med reglerne i velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Det indebærer, at efterlønsalderen vil stige med godt 10 år fra 2019 frem mod 2100, hvor den forudsættes at være 73½ år. Tilsvarende vil aldersgrænsen for tildeling af folkepension tilsvarende stige fra 65½ år i 2019 til 76½ år i 2100, jf. tabel II.1. I forhold til den langsigtede fremskrivning i *Dansk Økonomi, forår 2018* er der som følge af den nye befolkningsfremskrivning antaget lidt lavere tilbagetrækningsaldrer i størstedelen af århundredets sidste halvdel.

TABEL II.1 TILBAGETRÆKNINGSALDRE VED ANVENDELSE AF DREAM'S OG DANMARKS STATISTIKS BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING FRA 2019

År	Efterlønsalder	Pensionsalder	År	Efterlønsalder	Pensionsalder
2018	62,5	65	2055	69	72
2019	63	65,5	2057	70	72
2020	63	66	2060	70	73
2021	63	66,5	2062	70,5	73
2022	63,5	67	2065	70,5	73,5
2023	64	67	2067	71	73,5
2027	65	67	2070	71	74
2030	65	68	2072	71,5	74
2032	66	68	2075	71,5	74,5
2035	66	69	2077	72	74,5
2037	67	69	2080	72	75
2040	67	70	2082	72,5	75
2042	68	70	2085	72,5	75,5
2045	68	71	2092	73	75,5
2047	68,5	71	2095	73	76
2050	68,5	71,5	2097	73,5	76
2052	69	71,5	2100	73,5	76,5

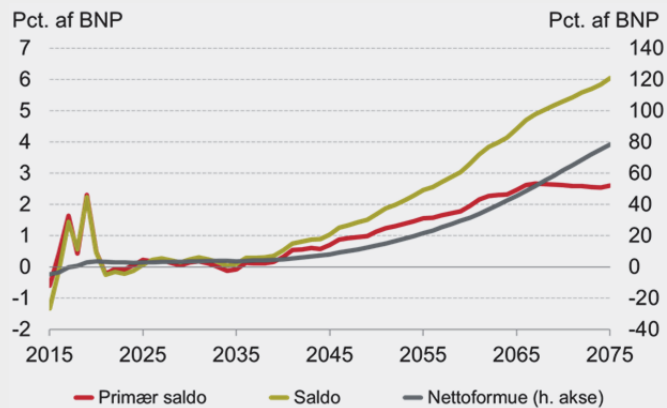
Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2100, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i enten efterløns- eller folkepensionsalderen. Fra 2047 henholdsvis 2050 er aldrene i de fleste år ½ år lavere end i fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2018*.

Kilde: DREAM.

Saldo tæt på balance fra 2025 indtil 2040

Fra starten af 2020'erne og frem begynder en længere periode med demografisk modvind, hvor store årgange på arbejdsmarkedet afløses af små. Virkningen på den offentlige saldo heraf opvejes dog ifølge fremskrivningen omtrent af forskellige modgående effekter, jf. figur II.3. I 2025 sker der en forbedring af den offentlige saldo, der netop bliver positiv i dette år. Saldoen udviser derpå omtrentlig balance frem til omkring 2040. Sit laveste niveau efter 2025 når saldoen i 2034, hvor den igen kun lige akkurat er positiv ifølge fremskrivningen. Derefter forbedres den vedvarende. I 2040 udgør overskuddet på saldoen ca. ½ pct. af BNP. I hele hængekøjeperioden frem til omkring 2040 ligger den primære og faktiske saldo meget tæt på hinanden. Forskellen på de to (netto renteudgifter) er ubetydelige, fordi nettogælden ligger meget tæt på 0. De offentlige renteindtægter og -udgifter udligner derfor stort set hinanden. Fra omkring 2040 øges forskellen på de to som følge af stigende offentlige netto renteindtægter.

FIGUR II.3 SALDO OG GÆLD I FREMSKRIVNINGEN



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik og de øvrige anvendte antagelser. Indtil 2025 skal forløbet fortolkes som udviklingen i den faktiske saldo, og efter 2025 som udviklingen i den strukturelle saldo.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Det offentlige akkumulerer efterhånden stigende formue

Det offentlige har ingen nettogæld i fremskrivningen, men en positiv nettoformue i alle årene efter 2019. Fra 2025 akkumuleres en stadig stigende formuekvote. Nettoformuen overstiger dog først 10 pct. af BNP omkring 2050. Som følge af den stigende formue får staten efterhånden større nettorenteindtægter, og i århundredets anden halvdel vokser saldoen derfor også fortsat i forhold til den primære saldo. Mens den sidstnævnte ifølge fremskrivningen stabiliserer sig på et niveau på mellem 2 og 3 pct. af BNP, stiger den samlede saldo vedvarende som følge af stadig større renteindtægter. I 2075 udviser den et overskud på ca. 6 pct. af BNP.

Holdbarhedsindikatoren udgør 1,8 pct. af BNP

Under fremskrivningens forudsætninger er Danmarks finanspolitik mere end holdbar, dvs. at nutidsværdien af de fremtidige offentlige indtægter (tillagt den offentlige nettoformue i 2019) overstiger nutidsværdien af de offentlige udgifter. Holdbarhedsindikatoren er 1,8. Fortolkningen af tallet er, at hvis man permanent lempede de offentlige finanser svarende til 1,8 pct. af BNP eller ca. 42 mia. kr., ville finanspolitikken netop være holdbar. En holdbar finanspolitik indebærer, at den offentlige sektor vil være solvent med en stabil gældskvote på lang sigt.

**Bruttogæld
overstiger
nettogælden med 46
pct. i 2025**

Den offentlige sektor havde ved udgangen af 2018 en – meget beskednen – nettoformue på 0,7 pct. af BNP. Som nævnt vil nettoformuen fortsat være meget beskednen indtil omkring 2050, hvorefter den vil akkumulere som andel af BNP, svarende til at nettogælden bliver mere og mere negativ. Dette er en konsekvens af, at finanspolitikken er overholdbar. Den officielle ØMU-gæld er imidlertid en bruttogæld, der ikke medregner de offentlige aktiver. I den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel I udgør værdien af de offentlige aktiver, og dermed forskellen på netto- og bruttogæld, 46 pct. af BNP i 2025. Der er i de seneste år gennemført flere initiativer, der vil forøge såvel de offentlige aktiver som passiver parallelt og dermed forøge bruttogælden uden at påvirke nettogælden. De to vigtigste initiativer er en ændret finansieringsstruktur for almene boliger og udvidet adgang til udskydelse af boligejeres skattebetaling, jf. *Dansk Økonomi, forår 2018*. Det medfører, at ØMU-gælden fremover vil være relativt tæt på EU's 60 pct.-grænse, selv i en situation uden nettogæld.

**Udskudte
skattebetalinger i
pensionsformuen
vigtigt implicit
offentligt aktiv ...**

Et forhold, som er meget væsentligt for at vurdere de offentlige financers reelle sundhedstilstand, er de udskudte skattebetalinger, som udgør en stor del af danskernes pensionsformue. Den ubeskattede pensionsformue udgør i dag over 150 pct. af BNP og vokser i fremskrivningen til godt og vel to gange BNP. Omkring 40 pct. heraf består reelt af et offentligt tilgodehavende i form af udskudte skattebetalinger, da indbetalingerne har været fradragsberettigede i skatten, men til gengæld vil blive beskattet, når pensionerne bliver udbetalt. Denne udskudte skat udgør dermed et betydeligt finansielt aktiv for det offentlige, men indgår ikke i den officielle beregning af den offentlige nettogæld.

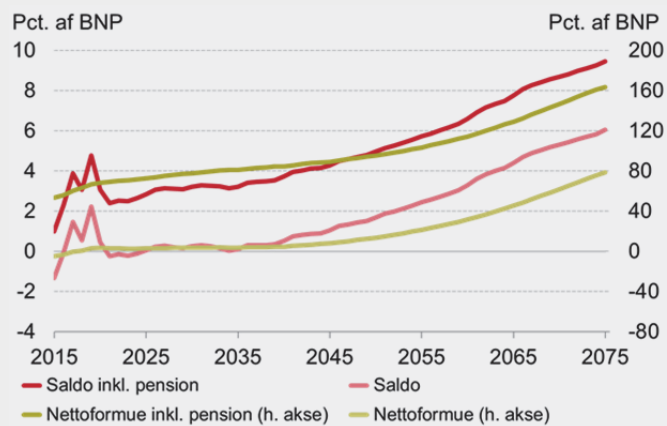
**... på knap 70 pct.
af BNP**

Betydningen heraf kan illustreres ved en beregning, hvor værdien af den udskudte skat lægges til den offentlige nettoformue. I så fald ville den i stedet for at være tæt på 0 udgøre knap 70 pct. af BNP i dag, og den ville ifølge fremskrivningen stige til over 100 pct. af BNP kort efter 2050, jf. figur II.4.

**Indregnes afkast
herfra, ville saldoen
udvise overskud på
ca. 3 pct. af BNP**

Samtidig stammer en tilsvarende andel af det løbende afkast i pensionskasserne fra den udskudte skat og vil også tilfalde den offentlige sektor, når værdierne udbetales. Hvis man indregnede dette løbende afkast i de offentlige nettorenteindtægter og dermed den offentlige saldo, ville denne blive permanent forbedret med mellem 2 og 3 pct. af BNP. Der ville dermed være et betydeligt overskud på den strukturelle saldo i hele fremskrivningsperioden. I hængekøjeårene fra 2025 til 2034, hvor saldoen når sit lavpunkt i fremskrivningen, ville saldoen ret konstant udgøre omkring 3 pct. af BNP, hvis man medregnede de implicite indtægter fra den udskudte skat i pensionskasserne.

FIGUR II.4 BETYDNINGEN AF UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN



Anm.: Saldo og nettoformue inklusive pension medregner virkningen af de implicite tilgodehavender, som den offentlige sektor har i form af udskudt skat i pensionskasserne. Det er beregningsmæssigt antaget, at udskudt skat udgør 40 pct. af den ubeskattede pensionsformue, og at det implicite årlige afkast efter skat beløber sig til 4 pct. af dette tilgodehavende.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Også andre vigtige implicite offentlige aktiver og passiver

Den udskudte skat af pensionsindbetalinger er det største, men ikke det eneste eksempel på et implicit aktiv eller passiv på den offentlige balance. En tilsvarende rolle spilles af de betydelige urealiserede kapitalgevinster i private aktiebeholdninger, der først bliver realiseret, når aktierne sælges. En tidligere opgørelse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet har vurderet, at dette forhold i sig selv indebærer et udskudt skattetilgodehavende på 300 mia. kr. Omvendt kan man opfatte de forpligtelser i form af tjenestemandspensioner, som den offentlige sektor har indgået, som et implicit passiv.

HBI forbedret svarende til knap 1 pct. af BNP

Holdbarhedsindikatoren er forbedret væsentligt i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2018*, nemlig med knap 1 pct.point fra 0,9 til 1,8, jf. tabel II.2. Forbedringen skyldes ikke en enkelt markant ændring, men er summen af en række forskellige faktorer, som alle trækker i samme retning. 0,2 pct.point stammer fra data- og metodeforbedringer i beregningen af sund aldring, jf. afsnit II.3. Denne forbedring er dermed ikke udtryk for, at de ydre forhold er blevet forbedret siden sidst, men snarere, at det demografiske træk på sundhedsudgifterne i tidligere år har været overvurderet og den finanspolitiske holdbarhed

under de anvendte beregningsforudsætninger dermed hidtil under- vurderet. 0,4 pct.point skyldes ny befolkningsfremskrivning og opdate- ring af de historiske data, der ligger bag det anvendte modelgrundlag mv., mens 0,3 pct.point er en konsekvens af den opdaterede mellem- fristede fremskrivning frem til 2025, der er præsenteret i kapitel I.

Ny data for bl.a. befolkning og erhvervsfrekvenser mere gunstige for de offentlige finanser

Den udgave af DREAM-modellen, der anvendes denne gang, tager udgangspunkt i et nyere basisår end den tidligere udgave. Det opda- terede datagrundlag for modellen medfører bl.a., at der anvendes en nyere fordeling af de offentlige forbrugsudgifter på underkomponen- ter, som giver en lidt mere gunstig omkostningsudvikling på længere sigt. Datagrundlaget indebærer også større pensionsindbetalinger og højere indtjening i virksomhederne. Den nye befolkningsfremskrivning forbedrer også holdbarheden lidt som følge af færre børnefødsler, en lidt lavere stigning i midllevetiden og en anden sammensætning af den fremtidige indvandring i form af flere indvandrere fra vestlige og færre fra ikke-vestlige lande. Samtidig medfører en opdatering af de arbejdsmarkedsdata, der anvendes i fremskrivningen, en forbedring af holdbarheden på ca. 0,2 pct. af BNP. Det skyldes bl.a., at produkti- viteten hos de ældre årgange på arbejdsmarkedet nu er højere i forhold til de yngre årgange. Da antallet af ældre stiger i fremskriv- ningen, forbedrer det den effektive arbejdsstyrke på længere sigt.²

Revideret beregning af sund aldring forbedrer HBI med 0,2 pct.point

Derudover medfører nye og forbedrede data og metode til beregning af sund aldring som sagt en forbedring af HBI på 0,2 pct. Det skyldes en kombination af nogle mere tekniske metodeforbedringer og det faktum, at den nye beregning inddrager data i flere år og dermed kan tage højde for betydningen af sund aldring i de sidste ti år før døds- tidspunktet mod før enten tre (for plejehjemsudgifter) eller seks år. Den nye metode til beregning af sundhedsudgifter beskrives mere indgående i næste afsnit.

Ny ferielov giver midlertidigt positiv saldoeffekt

Udover de øvrige ændringer i den økonomiske politik, der indregnes indirekte via den mellemfristede fremskrivning, påvirkes den lange fremskrivning af indførelsen af tvungne pensionsbidrag for personer på overførselsindkomster og af den nye ferielov. Mens førstnævnte ikke har en størrelsesorden, der er nævneværdig for holdbarheden, forbedrer ferieloven den primære saldo i en årrække. Det skyldes, at ferieloven fremrykker udbetalingen af feriepenge og dermed også deres beskatning. Denne effekt er midlertidig, men langvarig, idet den fremrykkede udbetaling effektueres i løbet af de næste ca. 40 år.

2) Ældre defineres her og i det følgende som personer, der er fyldt 65 år.

TABEL II.2 ÆNDRINGER I FORHOLD TIL DANSK ØKONOMI, FORÅR 2018

	HBI	Årligt beløb	Saldo 2040
	Pct. af BNP	Mia. kr.	Pct. af BNP
Udgangspunkt: Fremskrivning fra forår 2018	0,9	22	-0,3
Opdateret datagrundlag mv.	+0,1	+2	-0,1
Ny befolkningsfremskrivning	+0,1	+1	+0,2
Øvrige nye befolkningsdata	+0,2	+4	+0,1
Ændret beregning af sund aldring	+0,2	+5	+0,0
Ny politik	-0,0	-0	+0,1
Ny mellemfristet fremskrivning	+0,3	+8	+0,6
Ny fremskrivning efterår 2019	1,8	42	0,5

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2019, som er beregnet til 2.310 mia. kr. Øvrige nye befolkningsdata dækker bl.a. over opdaterede data for uddannelses- og erhvervsfrekvenser. Ny politik dækker over den nye ferielovgivning og indførelsen af tvungne pensionsbidrag for personer på overførselsindkomst. Størrelsesordenen af de enkelte bidrag er følsom overfor rækkefølgen, hvori ændringerne er beregnet.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Derfor påvirkes saldoen en anelse positivt i disse år. Til gengæld antages den at sænke arbejdsudbuddet lidt, fordi den giver bedre mulighed for ferie for nytilkomne på arbejdsmarkedet. Denne effekt er permanent og fører til en samlet marginal HBI-forværring.

Ny mellemfristet fremskrivning forbedrer HBI med 0,3 pct. af BNP

Den største enkeltfaktor, der har forbedret holdbarheden, er den nye mellemfristede fremskrivning af samfundsøkonomien indtil 2025, der er præsenteret i kapitel I. Den forøger HBI med 0,3 pct. af BNP. Heraf stammer 0,1 pct.point fra en diskonterings effekt: Statsobligationsrenten i perioden 2019-35 er lavere i nærværende end i den tidligere fremskrivning, jf. nærmere nedenfor. Det medfører, at de store primære overskud i den fjernere fremtid nu diskonteres mindre hårdt og dermed får en større nutidsværdi, hvilket slår direkte ud i holdbarhedsindikatoren, jf. nedenfor. Denne ændring forbedrer altså HBI for en given primær saldoprofil.

Lavere satsregulering og større momsindtægter mv. forbedrer efter 2025

Den øvrige påvirkning af holdbarhedsindikatoren skyldes, at den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel I forbedrer den primære saldo med gennemsnitligt 0,2 pct. af BNP efter 2025 relativt til den tidligere mellemfristede fremskrivning. Det er tilfældet, selvom den primære 2025-saldo i den nye mellemfristede fremskrivning blot udviser et overskud på 0,2 pct. af BNP mod et overskud på 0,4 pct. af

BNP i *Dansk Økonomi, forår 2018*. Den mellemfristede fremskrivning indebærer altså indirekte en forbedring af den primære saldo på godt 0,4 pct.point *efter* 2025.³ Det er summen af en række delvis modstridende effekter, hvoraf de vigtigste er:

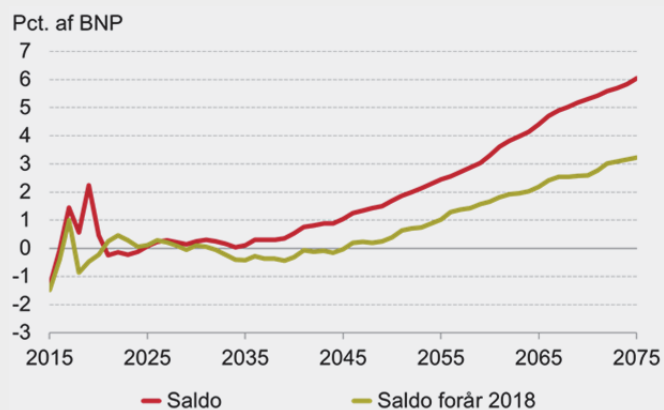
- Niveauet for de offentlige forbrugsudgifter er faldet med ca. ½ pct af BNP siden den foregående fremskrivning, og denne niveauforskel fastholdes – og forøges – i fremskrivningen. Det indebærer dog ikke en direkte forbedring af den primære saldo i samme størrelsesorden, da der er sket et nogenlunde tilsvarende fald for de offentlige indtægter. Det har til gengæld forøget den private sektors disponible indkomst relativt til BNP, hvilket forøger formuen og fører til større fremtidige skatteindtægter
- Lavere nominelle lønstigninger i den mellemfristede fremskrivnings sidste år slår ud i en lavere satsregulering i 2026 og 2027 og dermed en permanent besparelse på overførselsindkomsterne på ca. 1 promille af BNP
- Som følge af dels et lavere udgangsniveau for det offentlige forbrug og dels en mere beskeden lønudvikling stiger de offentlige forbrugsudgifter lidt mindre i fremskrivningen; dette modvirkes dog delvis af, at de offentlige investeringer stiger lidt kraftigere
- På indtægtsiden kommer der en væsentlig permanent merindtægt fra de indirekte skatter på ¼ pct. af BNP. Det skyldes både, at det private forbrug antages at stige efter 2025, og at virksomhederne opretholder et konstant investeringsniveau efter 2025 (hvor de private investeringer i den tidligere fremskrivning faldt), hvilket relativt set forøger momsindtægterne herfra
- Derudover udvikler de direkte skatter sig en anelse mere positivt efter 2025. Såvel lavere overførsler som højere forbrug og dermed lavere opsparing og formueindkomst trækker ganske vist i modsat retning. Til gengæld trækker den højere disponible indkomst som andel af BNP i retning af, at husholdningerne kan opretholde et højere forbrug uden at spare mindre op i forhold til den tidligere fremskrivning. Endelig skyldes det meste af den primære saldoforværring i 2025 lavere skatteindtægter fra Nordsøen, og disse indtægter ville under alle omstændigheder bortfalde i årene efter 2025. Dette træk forbedrer paradoksalt nok udviklingen *efter* 2025 relativt til den tidligere fremskrivning.

3) En permanent ændring af den primære saldo i 2025 vil alt andet lige slå igennem entil-en på HBI

Forbedringer har dog mest betydning for saldoen efter 2030

Selvom holdbarheden er forbedret væsentligt, får de fleste af disse forhold størst betydning på meget lang sigt. Som det fremgår af figur II.5, er saldoen i den nye fremskrivning i det første lille årti efter 2025 stort set på niveau med fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2018*. Først fra 2030'erne udvikler saldoen sig gradvis mere gunstigt, end den gjorde i den tidligere fremskrivning. Den tidligere karakteristiske hængekøjeprofil er derfor ikke længere tydelig i saldoen. Selvom der er demografisk modvind i perioden indtil omkring 2040, jf. figur II.1, bliver det i nærværende fremskrivning modvirket af især stigende skatteindtægter som forklaret ovenfor. Det spiller også en rolle, at arbejdsmarkedspensionssystemet efterhånden modnes, hvilket medfører flere skatteindtægter fra beskatningen af udbetalte pensioner.

FIGUR II.5 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING



Anm.: Figuren viser den offentlige saldo i nærværende rapport sammenlignet med saldoen i den langsigtede fremskrivning i *Dansk Økonomi, forår 2018*.

Kilde: Egne beregninger på DREAM.

USIKKERHED I FREMSKRIVNINGEN

Bør skelne mellem to grundlæggende forskellige typer usikkerhed

Det er oplagt, at der er stor usikkerhed om mange af forudsætningerne i fremskrivningen, og at usikkerheden stiger, jo flere årtier ud i fremtiden man bevæger sig. Man bør grundlæggende skelne mellem usikkerhed med hensyn til to forskellige former for antagelser, nemlig dels antagelserne om den økonomiske politik og dels antagelser om de ydre omstændigheder, som danner baggrunden for de økonomisk-politiske beslutninger. Det sidste dækker forhold som befolkningens udvikling og arbejdsmarkedsadfærd, det fremtidige opsparings- og forbrugsmønster og den internationalt betingede udvikling i produktivitetsvækst og rente.

Fremskrivning skal ikke opfattes som en prognose for den økonomiske politik, men en konsekvensberegning

Det er sandsynligt, at den økonomiske politik vil udvikle sig anderledes end det her præsenterede forløb, som jo blot forudsætter en permanent videreførelse af de øjeblikkelige økonomisk-politiske skatte- og udgiftsregler. Det er imidlertid ikke nogen relevant indvending imod fremskrivningen, da den netop ikke skal opfattes som en prognose, altså et forsøg på at forudsige, hvordan den fremtidige økonomiske politik vil være. Derimod er den en konsekvensberegning, der bl.a. viser, hvilke frihedsgrader der vil være for den økonomiske politik, givet at de samfundsøkonomiske forudsætninger i øvrigt udvikler sig som antaget. En holdbarhedsberegning baseret på en langsigtet fremskrivning af de offentlige finanser under uændrede regler er dermed en del af det informationsgrundlag, som en regering kan bruge for netop at vurdere, om det er ønskværdigt at ændre den økonomisk-politiske kurs – og dermed samtidig ændre udgangspunktet for fremtidige fremskrivninger.

Følsomhedsanalyser af potentielle udefrakommende ændringer vigtig del af informationsgrundlaget

Anderledes forholder det sig med de øvrige antagelser om arbejdsstyrkeudvikling, rentebevægelser mv. Selvom der er bred enighed om, at disse antagelser er behæftet med stor usikkerhed, kan man opfatte dem som et bud på centrale skøn for forskellige udviklingstendenser baseret på den viden, vi har i dag. Hvis der i fremtiden kommer ny information, som giver anledning til at ændre disse skøn, vil det selvsagt påvirke de økonomisk-politiske muligheder. Det er derfor også en naturlig del af arbejdet med sådanne lange fremskrivninger jævnligt at udarbejde følsomhedsanalyser, der kan kaste lys over, hvad konkrete ændringer i centrale forudsætninger kan betyde for samfundsøkonomien fremover. Eksempelvis præsenteredes i *Dansk Økonomi, efterår 2016* en række følsomhedsanalyser af ændrede forudsætninger på områder som befolkningsudvikling, bortfald af indtægterne fra olie- og gasproduktionen i Nordsøen, ønske om lavere årlig arbejdstid eller tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmar-

kedet. I *Dansk Økonomi, forår 2018* undersøgtes konsekvenser af en mulig lavere beskæftigelse for efterkommere af ikke-vestlige indvandrere.

Fremskrivning demonstrerer, at få års ændringer i datagrundlag kan påvirke HBI betydeligt

Man kan opfatte den væsentlige forbedring af holdbarhedsindikatoren, som præsenteres i nærværende kapitel, som et eksempel på de lange fremskrivningers følsomhed overfor udsving i datagrundlaget. Holdbarhedsforbedringen på knap 1 pct. af BNP skyldes primært opdateringer af datagrundlaget indenfor det sidste halvandet år med hensyn til udviklingen i formodede strukturelle variable som befolkningen, arbejdsmarkedsadfærden og det offentlige forbrugsniveau samt ændrede antagelser om renteniveau og inflation på mellemlang sigt, jf. ovenfor. Disse ændringer har alle trukket i retning af mere positive offentlige finanser, og når man foretager en langsigtet konsekvensberegning af betydningen af disse forskellige niveauskift, kan det summe op til en stor ændring i mia. kr. Tilsvarende vil også år med mere negative justeringer i det samme datagrundlag kunne medføre en betydelig forværring af holdbarhedsindikatoren.

Fornyset diskussion om lavt renteniveau

I den seneste tid har der været fornyet diskussion om, hvor længe det nuværende meget lave renteniveau kan forventes at fortsætte, og mange prognosemagere har udskudt det forventede tidspunkt for kommende rentestigninger, jf. omtalen i kapitel I. Det vil derfor være relevant at belyse konsekvenserne af et lavere fremtidigt renteniveau.

OECD forventer rentestigning til 4½ pct. i 2060

Den lange periode med lave renter har fået flere til at overveje, om der kan være tale om et permanent lavere renteniveau. De fleste prognoser for renteutviklingen, som omtales som langsigtede, går dog typisk blot 10-20 år frem i tiden. For meget langsigtede beregninger som nærværende fremskrivning er det imidlertid også relevant at overveje, hvilket renteniveau man kan forestille sig i eksempelvis 2050 og i århundredets anden halvdel. Selvom man selvsagt ikke kan sige noget sikkert herom, er der imidlertid forskellige argumenter for, at det globale renteniveau vil stige i kommende årtier, selvom tidspunktet for denne stigning er blevet udskudt flere gange. OECD, der beskæftiger sig med at lave relativt detaljerede modelfremskrivninger af verdensøkonomien indtil 2060, beregnede i deres seneste lange modelbaserede fremskrivning fra 2018, at den gennemsnitlige lange statsobligationsrente i OECD-området ville stige fra et niveau på godt 2 pct. i 2018 til 4½ pct. i 2060. Renteudviklingen i OECD's model er baseret på en global fremskrivning af opsparing og investeringer, som tager hensyn til de forskellige landes økonomiske vækst, demografiske udvikling og udviklingen i de offentlige finanser.

I DREAM vil permanent lavere renter og kapitalafkast påvirke HBI beskedent

Virkningen for de offentlige finanser af et permanent lavere niveau for renter og alle øvrige kapitalafkast kan belyses ved hjælp af den økonomiske model DREAM. Et renteniveau, der i alle år er 1 pct.point lavere, påvirker den finanspolitiske holdbarhed relativt lidt, idet det forringer holdbarhedsindikatoren med knap 0,2 pct. af BNP.⁴ Det dækker imidlertid over to forskellige, modsatrettede effekter, idet det lavere renteniveau efterhånden forringer den primære saldo mærkbart, men samtidig også medfører, at diskonteringen af de fremtidige overskud på den primære saldo bliver mindre hård, sådan at nutidsværdien af de gunstige finanser på den meget lange bane stiger. Forringelsen af den primære saldo sker ikke mindst som følge af, at pensionsformuen indtjener et lavere afkast. Det reducerer indtægterne fra pensionsafkastskatten og på længere sigt indkomstskatten af de udbetalte pensioner, og den lavere disponible indkomst medfører også et lavere forbrug og dermed færre indtægter fra forbrugsafgifter. Selvom det lavere renteniveau også reducerer husholdningernes rentefradrag, er denne virkning af mindre betydning i scenariet, hvor husholdningernes frie finansielle nettoformue er positiv i alle år.

Lave renter kan både påvirke HBI negativt og positivt

Den foretagne beregning er følsom overfor både niveauet for den primære saldo i udgangspunktet og størrelsen af husholdningernes frie finansielle formue. Fortegnet for beregningen kan dermed også skifte over tid som følge af en vekslende relativ betydning heraf. I *Dansk Økonomi, forår 2010* beregnedes det, at et rentefald på ½ pct.point ville forbedre holdbarheden med 0,2 pct. af BNP, mens en tilsvarende beregning i *Dansk Økonomi, efterår 2016* fik som resultat, at et tilsvarende rentefald på ½ pct.point var neutralt overfor HBI.

Statsobligationsantages at nå 4,75 pct. i 2035, ...

Mens ovennævnte beregning handler om effekten af et permanent rentefald, antages det i den langsigtede fremskrivning, der blev præsenteret i afsnit II.2, at statsobligationsrenten gradvis vil stige fra et niveau på 1,5 pct. i 2025 over de følgende 10 år til et permanent niveau på 4,75 pct. i 2035.

... hvilket for en given primær saldo forbedrer HBI med 0,1 pct. af BNP

I *Dansk Økonomi, forår 2018* blev det ligeledes antaget, at den 10-årige danske statsobligationsrente blev indfaset til sit langsigtede niveau på 4,75 pct. over en ti-årig periode, men fra et højere udgangspunkt i 2025 på 3 pct. Den lavere statsobligationsrente, der dermed antages i perioden 2019-35 i forhold til den tidligere fremskrivning, har en selvstændig effekt på holdbarhedsindikatoren. For en given primær saldo vil den påvirke renteindtægterne af den offentlige nettoformue og

4) Beregningen er foretaget i et strukturelt DREAM-forløb, hvor virkningen af et permanent renteniveau på 3,75 som alternativ til 4,75 pct. er undersøgt. Forløbet undersøger dermed ikke det udsving i renterne til meget lave niveauer, som er på dagsordenen i øjeblikket.

dermed den tilbagediskontering af de fremtidige primære saldooverskud, som er kernen i beregningen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator. Den fjerne fremtid med store primære overskud får med det nye og lavere renteniveau en højere nutidsværdi og dermed større vægt i den samlede holdbarhedsberegning. Denne diskonteringseffekt af lavere rente har i sig selv forbedret HBI med 0,1 pct. af BNP og er dermed en medvirkende forklaring på den HBI-forbedring, som er forårsaget af den mellemfristede fremskrivning, jf. tabel II.2.

Langsommere indfasning ville forbedre HBI yderligere via lavere diskontering

Det kan diskuteres, om renten vil have tilpasset sig et højere langsigtet ligevægtsniveau allerede i 2035. I den nævnte fremskrivning fra OECD regner man med en fortsat bevægelse henimod et højere renteniveau helt frem til 2060. Hvis indfasningen af statsobligationsrenten til et højere niveau forlænges, vil det yderligere formindske diskonteringsfaktoren i holdbarhedsberegningen. Den isolerede diskonterings-effekt af at lade denne rente nå sit langsigtede niveau i 2050 i stedet for 2035 ville være en yderligere HBI-forbedring på knap 1 promille af BNP.

II.3

DE FREMTIDIGE SUNDHEDSUDGIFTER

Fremskrivning af sundhedsudgifter en del af holdbarhedsberegningerne

Som en del af formandskabets beregning af finanspolitikens holdbarhed foretages der en fremskrivning af de offentlige sundhedsudgifter. Sundhedsudgifterne udgør knap en tredjedel af det offentlige forbrug, og de kommende års stigning i antallet af ældre trækker i retning af at øge udgifterne til sundhedsydelser. Fremskrivningen af sundhedsudgifterne har siden 2009 været baseret på Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsfremskrivning og en statistisk model for, hvordan køn, alder og restlevetid (antal år til død) påvirker de individfordelte sundhedsudgifter, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2009* samt Arnberg og Bjørner (2010, 2012).

Afsnittet beskriver ny fremskrivningsmetode

I forbindelse med nærværende rapport har den anvendte metode til fremskrivningen af sundhedsudgifterne fået et "serviceeftersyn". I dette afsnit gives der først en kort beskrivelse af den reviderede metode, der anvendes til fremskrivningen af sundhedsudgifterne her i kapitlet, og som fremover vil blive anvendt til holdbarhedsberegningerne. Herefter beskrives de væsentligste forskelle mellem den nye og den tidligere fremskrivningsmetode, og det belyses, hvilken betydning ændringer i en række centrale forhold i metoden har for skønnet over de fremtidige sundhedsudgifter og den finanspolitiske holdbarhed.

FREMSKRIVNINGSMETODEN

Sundhedsudgifter vokser med alderen

De gennemsnitlige årlige sundhedsudgifter pr. borger og sammensætningen af sundhedsudgifterne på forskellige udgiftstyper varierer i høj grad med alderen, jf. figur II.6. Sundhedsudgifterne vokser kraftigt med alderen efter 60-årsalderen, hvilket hænger sammen med, at der for de ældre er større udgifter til sygehusindlæggelser samt plejehjems- og plejeboligbenyttelse.

Vækst i antallet af ældre vil øge sundhedsudgifterne

I de kommende år stiger antallet af ældre, og de ældre vil udgøre en voksende andel af befolkningen. Denne udvikling skyldes dels, at levealderen vokser og dels, at nogle af de store fødselsårge kommer til at indgå i gruppen af ældre, jf. DREAM (2016). Stigningen i antallet og andelen af ældre vil trække i retning af at øge sundhedsudgifterne, da der som nævnt er en positiv sammenhæng mellem de gennemsnitlige sundhedsudgifter pr. borger og borgernes alder.

Sund aldring vil dæmpe udgiftsstigningen

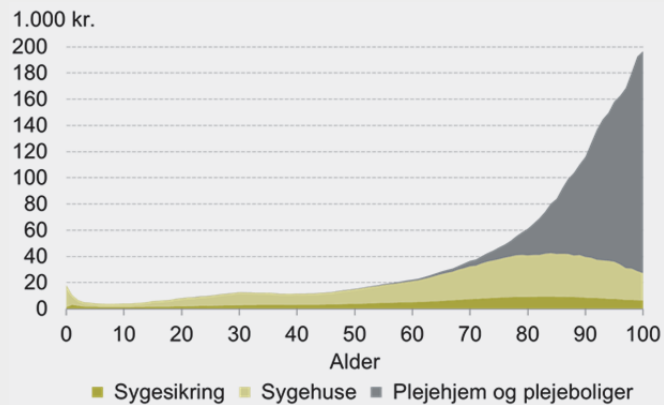
Den fremtidige udvikling i sundhedsudgifterne afhænger dog ikke kun af, hvor mange borgere der er på de enkelte alderstrin, men også af, hvordan helbredstilstanden udvikler sig. Når levealderen vokser, er det sandsynligt, at de ældre lever i flere år uden helbredsproblemer, og at de høje sundhedsudgifter derfor først kommer i en senere alder. En sådan "sund aldring" vil virke afdæmpende på den stigning i sundhedsudgifterne, der kan forventes som følge af den aldrende befolkning. Sund aldring kan i figur II.6 illustreres ved, at de gennemsnitlige aldersfordelte sundhedsudgifter reduceres blandt de ældre (dvs. det farvelagte område skubbes mod højre), når levealderen stiger.

Fremskrivning baseres på skøn over udvikling i befolkning og udgift pr. borger

I praksis baseres fremskrivningen af sundhedsudgifterne dels på et skøn over udviklingen i befolkningens køns- og aldersmæssige sammensætning og dels på et skøn over udviklingen i de gennemsnitlige køns- og aldersspecifikke sundhedsudgifter. Skønnet over udviklingen i befolkningens køns- og aldersmæssige sammensætning kommer fra Danmarks Statistik og DREAM's seneste befolkningsfremskrivning, mens skønnet over udviklingen i de gennemsnitlige køns- og aldersspecifikke sundhedsudgifter dannes med udgangspunkt i en statistisk model, der beskriver de årlige individfordelte sundhedsudgifter som en funktion af en persons køn, alder og antal år til død, jf. boks II.2 og boks II.3.

FIGUR II.6 GENNEMSNITLIGE ALDERSFORDELTE SUNDHEDSUDGIFTER

De individfordelte offentlige sundhedsudgifter vokser med alderen.



Anm.: De gennemsnitlige årlige sundhedsudgifter pr. person er opgjort for perioden 2008-09 i 2019-priser. Ved gennemsnitsberegningerne medtages for hvert af årene 2008 og 2009 alle personer, der bor i Danmark primo eller ultimo året, med undtagelse af personer, som er indvandret eller udvandret i løbet af året. Personer, der fødes eller dør i løbet af året, indgår således også i analysepopulationen for det givne år. Alderen opgøres ultimo året. For personer, der dør i løbet af året, sættes alderen til alderen primo året plus 1. "Sygesikring" inkluderer udgifterne til medicintilskud, alment praktiserende læger, speciallæger, tandlæger, fysioterapeuter, kiropraktorer mv. "Sygehuse" inkluderer udgifterne til både somatiske og psykiatriske sygehuse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Negativ sammenhæng mellem tid til død og sundhedsudgifter

Baggrunden for at inddrage antal år til død i den statistiske model er, at der findes en klar negativ sammenhæng mellem tiden til død og de individfordelte sundhedsudgifter, jf. figur II.7. Når levetiden vokser, vil det generelt øge det gennemsnitlige antal år til død blandt de ældre med en given alder, hvilket trækker i retning af at reducere de gennemsnitlige sundhedsomkostninger på det givne alderstrin. I figur II.7 svarer det til, at udgiftskurven for kategorien "Alle" skubbes nedad, fordi en større andel af de ældre på et givet alderstrin tilhører de mindre udgiftstunge "år til død"-grupper.

BOKS II.2 DATAGRUNDLAG FOR ANALYSERNE AF DE INDIVIDFORDELTE SUNDHEDSUDGIFTER

Analyserne af, hvad der bestemmer de individfordelte sundhedsudgifter, er baseret på registeroplysninger om borgernes brug af forskellige offentlige sundhedsydelser og de hermed forbundne udgifter i perioden 2008-09. Der anvendes oplysninger fra følgende registre til at bestemme de årlige sundhedsudgifter for hver enkelt person:

- *Landspatientregistret*: Oplysninger om indlæggelser og ambulante behandlinger på somatiske (dvs. ikke-psykiatriske) og psykiatriske sygehusafdelinger. Udgiften ved behandlingerne på de somatiske afdelinger bestemmes ud fra de diagnoserelaterede takster i det såkaldte DRG-system, jf. Sundhedsdatastyrelsen (2016). Udgiften ved behandlinger på de psykiatriske afdelinger beregnes ud fra antallet af indlæggelsesdage og antallet af ambulante besøg. Ved udgiftsberegningen anvendes en fast takst pr. indlæggelsesdag og en fast takst pr. ambulante besøg
- *Sygesikringsstatistikregistret*: Oplysninger om den offentlige udgift ved borgernes besøg hos alment praktiserende læger, speciallæger, tandlæger, fysioterapeuter, kiropraktorer mv.
- *Lægemiddelstatistikregistret*: Oplysninger om borgernes køb af receptpligtig medicin, herunder salgsprisen og det offentlige medicintilskud. I de præsenterede analyser indgår kun det offentlige tilskud (og ikke patienternes egenbetaling)
- *Ældre Dokumentation, Borgere på plejehjem og i plejeboliger*: Oplysninger om, hvilke borgere der bor på plejehjem eller i plejebolig. Den årlige omkostning for en plejehjemsplads eller en plejebolig antages at være 425.000 kr. (i 2019-priser).^a

Udover oplysningerne, som benyttes til at beregne de individrelaterede sundhedsudgifter, anvendes der i analyserne oplysninger om borgernes køn, alder og evt. dødstidspunkt fra følgende registre:

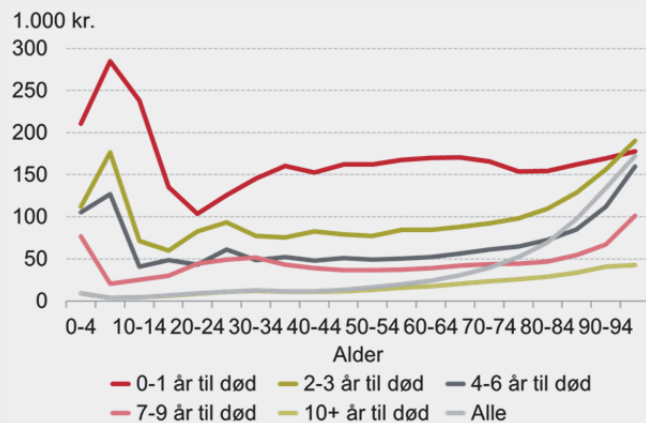
- *Befolkningsstatistikregistret*: Indeholder bl.a. oplysninger om borgernes køn og alder. Alle borgere, der bor i Danmark, indgår i registret
- *Dødsårsagsregistret*: Oplysninger om dødstidspunktet for personer, der er døde inden 1. januar 2019.

Ud fra de tilgængelige registeroplysninger kan der bestemmes individfordelte sundhedsudgifter svarende til godt 70 pct. af de samlede offentlige udgifter til individuelle sundhedsydelser. De manglende 30 pct. skyldes for en stor dels vedkommende, at de individuelt fordelte hospitalsudgifter er mindre end de samlede offentlige hospitalsudgifter, bl.a. fordi DRG- og DAGS-taksterne ikke medregner udgifter til bygninger og medicinsk udstyr. Derudover er der for perioden 2008-2009 ikke tilgængelige registeroplysninger for en række sundhedsydelser, som f.eks. hjemmesygepleje, kommunal børnetandpleje og forskellige sundhedsydelser til handicappede.

- a) Den årlige omkostning er fastsat med udgangspunkt i et folketings svar fra Social-, Børne- og Integrationsministeriet (2013).

FIGUR II.7 GENNEMSNITLIGE ALDERSFORDELTE SUNDHEDSUDGIFTER EFTER TID TIL DØD

Tiden til død har stor betydning for de individfordelte offentlige sundhedsudgifter.



Anm.: De gennemsnitlige årlige sundhedsudgifter pr. person er opgjort for perioden 2008-2009 i 2019-priser. Ved gennemsnitsberegningerne medtages for hvert af årene 2008 og 2009 alle personer, der bor i Danmark primo eller ultimo året, med undtagelse af personer, som er indvandret eller udvandret i løbet af året. Personer, der fødes eller dør i løbet af året, indgår således også i analysepopulationen for det givne år. Alderen opgøres ultimo året. For personer, der dør i løbet af året, sættes alderen til alderen primo året plus 1. "0-1 år til død" angiver, at en person dør i løbet af det år, hvor sundhedsudgifterne er opgjort, eller året efter. "2-3 år til død" angiver, at personen dør 2-3 år efter opgørelsesåret for sundhedsudgifterne – og så fremdeles for de øvrige "år til død"-grupper.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

BOKS II.3 METODE TIL FREMSKRIVNING AF SUNDHEDSUDGIFTERNE

Sundhedsudgifterne pr. borger varierer betydeligt mellem forskellige befolkningsgrupper, og den fremtidige udvikling i sundhedsudgifterne afhænger derfor i høj grad af, hvordan befolkningssammensætningen ændrer sig. Herudover bestemmes udviklingen i sundhedsudgifterne af, hvordan de gennemsnitlige sundhedsudgifter pr. borger i forskellige befolkningsgrupper ændrer sig over tid. For at give et kvalificeret estimat over de fremtidige sundhedsomkostninger er det derfor nødvendigt at lave separate skøn over, hvordan befolkningssammensætningen og de gennemsnitlige sundhedsudgifter pr. borger i forskellige befolkningsgrupper udvikler sig.

Idet det antages, at serviceniveauet for de offentlige sundhedsydelser fastholdes over tid, fremskrives sundhedsudgifterne med udgangspunkt i følgende ligning:

$$\text{Skøn over sundhedsudgifterne i år } t = \sum_k \sum_j \hat{N}_{kjt} \hat{U}_{kjt}, \quad (1)$$

hvor \hat{N}_{kjt} er et skøn over antallet af borgere med køn k og alder j i år t , og \hat{U}_{kjt} er et skøn over den gennemsnitlige sundhedsudgift for borgere med køn k og alder j i år t .

Skønnet over udviklingen i antallet af personer med et givet køn og en given alder hentes fra Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsfremskrivning 2019. Det anvendte skøn over udviklingen i de gennemsnitlige køns- og aldersspecifikke sundhedsudgifter fremkommer derimod fra egne beregninger.

For at forenkle beregningerne kunne man antage, at de fremtidige gennemsnitlige køns- og aldersspecifikke sundhedsudgifter er konstante svarende til det nuværende niveau. Når levealderen vokser, er det imidlertid sandsynligt, at de ældre lever i flere år uden helbredsproblemer, og at de høje sundhedsudgifter derfor først kommer i en senere alder. En sådan "sund aldring" vil reducere de gennemsnitlige sundhedsudgifter for de ældre på et givet alderstrin.

Med forventningen om, at der i et vist omfang er sund aldring, beregnes skønnet over de fremtidige gennemsnitlige køns- og aldersspecifikke sundhedsudgifter med en metode, der er i overensstemmelse med, at de ældres gennemsnitlige aldersfordelte sundhedsudgifter reduceres, når de lever længere. Et centralt element i beregningen af \hat{U}_{kjt} er en statistisk model, der beskriver de årlige individfordelte sundhedsudgifter som en funktion af personernes køn, alder og antal år til død. Antal år til død kan have følgende værdier i modellen: 0, 1, ..., 9 eller 10+ år. Hvis antallet af år til død er 0 år for en person, betyder det, at personen dør i det år, hvor sundhedsudgifterne bestemmes. Når der er 1 år til død, dør personen året efter opførelsesåret for sundhedsudgifterne osv.^a

Baggrunden for at inddrage antal år til død i modellen er, at der er en stærk negativ sammenhæng mellem tiden til død og de individfordelte sundhedsudgifter. En medvirkende årsag til, at sundhedsudgifterne vokser med alderen, er således, at det gennemsnitlige antal år til død mindskes med alderen.

BOKS II.3 METODE TIL FREMSKRIVNING AF SUNDHEDSUDGIFTERNE, FORTSAT

Når den ovennævnte model er estimeret, kan der beregnes skøn over den gennemsnitlige sundhedsudgift for borgere med køn k og alder j i år t ved hjælp af følgende ligning:

$$\hat{U}_{kjt} = \sum_m U_{kjm}^* \hat{p}_{kjm t}, \quad (2)$$

hvor m angiver de forskellige "år til død"-grupper (0, 1, ..., 9 og 10+ år til død); U_{kjm}^* er den statistiske models forudsigtelse af de gennemsnitlige sundhedsudgifter for personer med køn k og alder j , som tilhører år-til-død-gruppe m ; og $\hat{p}_{kjm t}$ er den forventede andel af borgerne med køn k og alder j , som tilhører år-til-død-gruppe m i år t . $\hat{p}_{kjm t}$ kommer fra Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsfremskrivning 2019.

Fremskrivningsmetoden indebærer, at skønnet over de gennemsnitlige køns- og aldersfordelte sundhedsudgifter reduceres for de ældre på et givet alderstrin, hvis det forventede antal år-til-død (restlevetiden) på alderstrinnet øges, og de mindre udgiftstunge år-til-død-grupper får større vægt.

Ved estimationen af den statistiske model, der anvendes til at forudsige de gennemsnitlige sundhedsudgifter for personer med givet køn, alder og tid til død (U_{kjm}^*), antages det, at de forklarende variable er eksogene, dvs. at de ikke afhænger af de individuelle sundhedsudgifter. Dette er ikke en uskyldig antagelse. Sundhedsudgifter betragtes ofte som noget, der bidrager til at øge levetiden, og visse sundhedsydelser gives netop fordi, de forventes at være livsforlængende. Hvis sundhedsudgifterne er livsforlængende, er tiden til død endogen (sundhedsudgifterne og tiden til død bestemmes simultant), og den estimerede betydning af tid til død vil i et eller andet omfang fejlvurdere den faktiske betydning. Er antallet af år til død højere for personer, hvis sundhedsudgifter er relativt høje, vil den estimerede betydning af tid til død undervurdere den faktiske betydning (dvs. den estimerede virkning af øget tid til død er mindre negativ end den faktiske). Dermed vil fremskrivningen af sundhedsudgifterne også undervurdere den udgiftsreducerende virkning af en forøget levetid. Der findes principielt metoder, der kan anvendes til at opnå et retvisende estimat for betydningen af tid til død, men i praksis er det vanskeligt at anvende disse metoder, jf. f.eks. Felder mfl. (2010).

De individfordelte sundhedsudgifter, der indgår ved beregningen af U_{kjm}^* , medtager ikke alle sundhedsudgifterne, jf. boks II.2. Når der beregnes skøn over udviklingen i de samlede sundhedsudgifter ved hjælp af DREAM modellen, foretages der derfor en proportional opregning af de skønnede individfordelte sundhedsudgifter. Opregningsfaktoren fastsættes således, at summen i (1) svarer til nationalregnskabets tal for det individuelle offentlige forbrug på sundhedsområdet i 2014.

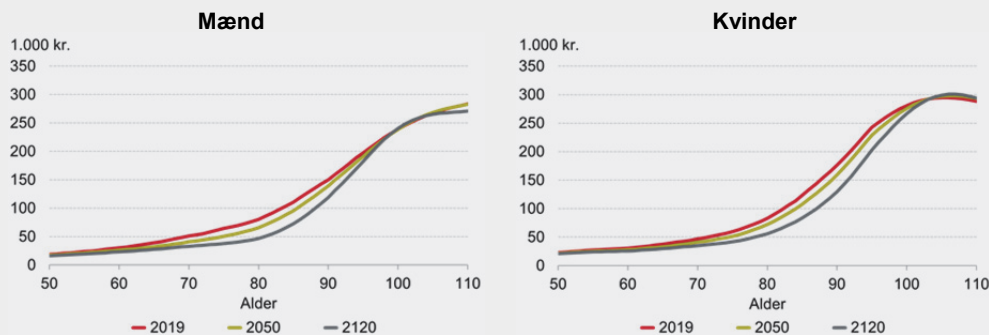
- a) Den statistiske model beskrives mere detaljeret i et særskilt dokumentationsnotat, som findes på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Sundhedsudgifterne pr. borger skønnes at falde blandt de ældre

Ved at inddrage betydningen af tid til død for de individfordelte sundhedsudgifter indbygges der et element af sund aldring i fremskrivningsmetoden. Fremskrivningen viser således, at de gennemsnitlige aldersfordelte sundhedsudgifter gradvist forventes at falde for de ældre i løbet af de næste 100 år, jf. figur II.8. Eksempelvis skønnes de gennemsnitlige årlige sundhedsudgifter for 80-årige mænd at falde med omkring 15.000 kr. fra 2019 til 2050 målt i 2019-priser, svarende til en udgiftsreduktion på 18 pct. Den skønnede udgiftsreduktion for 80-årige kvinder fra 2019 til 2050 (ca. 11.000 kr. i 2019-priser) er mindre end for de 80-årige mænd, men til gengæld er den skønnede udgiftsreduktion i samme periode større for kvinderne end mændene blandt de 90-100-årige.

FIGUR II.8 FREMSKRIVNING AF DE GENNEMSITLIGE KØNS- OG ALDERSFORDELTE SUNDHEDSUDGIFTER

Stigende levealder forventes at reducere de individfordelte offentlige sundhedsudgifter blandt de ældre.



Anm.: Figuren viser skøn over de gennemsnitlige årlige køns- og aldersfordelte sundhedsudgifter i 2019, 2050 og 2120 opgjort i 2019-priser. Der fokuseres på personer over 50 år, da skønnene over de gennemsnitlige årlige aldersfordelte sundhedsudgifter blandt personer under 50 år stort set ikke ændrer sig fra 2019 til 2120. Skønnene er beregnet med udgangspunkt i formandskabets nye model for de individuelle sundhedsudgifter og en prognose for udviklingen i de køns- og aldersspecifikke dødsfrekvenser fra Danmarks Statistik og DREAM. Der er foretaget en opregning af skønnene som beskrevet i boks II.3. Opregningsfaktoren er lig med 1,40.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata samt Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsfremskrivning 2019.

ÆNDRINGER I FORHOLD TIL DEN TIDLIGERE METODE

Flere ændringer i fremskrivningsmetoden	Der er foretaget en række ændringer af formandskabets metode til fremskrivning af sundhedsudgifterne i forbindelse med nærværende rapport.
Udgifter til plejehjem og plejeboliger inddrages i den statistiske model	For det første inddrages udgifterne til plejehjem og plejeboliger nu i den statistiske model, der bruges til at lave skøn over de fremtidige gennemsnitlige køns- og aldersfordelte sundhedsudgifter. Tidligere blev fremskrivningen af udgifterne til plejehjem og plejeboliger foretaget ved hjælp af DREAM's fremskrivningsmetode.
Der tages højde for betydningen af tid til død i flere år	For det andet tages der nu – i de sidste ti år før død – højde for, at de individfordelte sundhedsudgifter mindskes, når tiden til død øges. Med den tidligere metode blev der taget højde for samvariationen mellem tiden til død og de individfordelte sundhedsudgifter i de sidste seks år før død for sundhedsudgifterne ekskl. udgifterne til plejehjem og plejeboliger, og i de sidste tre år for udgifterne til plejehjem og plejeboliger.
Andre metodemæssige ændringer	For det tredje og sidste er der lavet følgende ændringer: Specifikationen af den statistiske model er ændret, der anvendes nyere data og flere observationer ved estimationen af modellen, og metoden til beregning af skønnet over de fremtidige gennemsnitlige køns- og aldersfordelte sundhedsudgifter ud fra den estimerede model er ændret. Boks II.4 indeholder en mere detaljeret beskrivelse af de forskellige ændringer af fremskrivningsmetoden.

BETYDNING FOR FREMSKRIVNINGEN AF DE OFFENTLIGE FINANSER

Metodeforbedringer forøger betydningen af sund aldring svarende til 6 mia. kr. årligt i gennemsnit	Metodeændringerne, der er beskrevet i det ovenstående, har mærkbar betydning for beregningen af det samlede demografiske træk og dermed for den finanspolitiske holdbarhedsindikator. Samlet set medfører data- og metodeforbedringerne en lavere stigning i trækket svarende til en holdbarhedsforbedring på 0,3 pct. af BNP for hele perioden fra 2014 til 2125. Det svarer til et lavere årligt niveau for sundhedsudgifterne på gennemsnitligt ca. 6 mia. i 2019-kroner i fremskrivningen. Inddragelse af det syvende til tiende år før død ved fremskrivning af sundhedsudgifterne ekskl. plejehjems- og plejeboligudgifter bidrager med ca. 2 mia. kr. heraf, og den nye metode til fremskrivning af udgifterne til plejehjem og plejeboliger – herunder ikke mindst inddragelse af det fjerde til tiende år før dødstidspunktet –
---	--

bidrager ligeledes med ca. 2 mia. kr., mens de nyere data i sig selv omvendt medfører en forringelse på knap 1 mia. kr. De øvrige metodeændringer bidrager med ca. 3 mia. kr. Besparelserne kumulerer naturligt over tid i takt med, at levealderen stiger og er derfor beskeden i starten. Cirka en fjerdedel af besparelsen ligger dog i årene 2014-25. Effekten på den finanspolitiske holdbarhed af den opdaterede og forbedrede metode til beregning af effekten af sund aldring i perioden efter 2025 er derfor godt 0,2 pct. af BNP – som er den forbedring, der er anført i tabel II.2.

Regeringen regner med lavere effekt af sund aldring

I tabel II.3 ses betydningen af, hvor mange år inden dødstidspunktet der inddrages i beregningen af effekten af sund aldring. Den beregnede effekt for sundhedsudgifterne ved inddragelse af de sidste ti år før dødstidspunktet reducerer det demografiske træk svarende til en permanent besparelse på 1½ pct. af BNP. Alle ti år før dødstidspunktet har ifølge analysen betydning. Man undervurderer derfor betydningen af sund aldrings-effekten ved at indregne betydningen i færre år. Betydningen af at medtage et ekstra år aftager dog for hvert tilføjet år. Indregner man en effekt for de sidste seks år før dødstidspunktet, kan det omregnes til en permanent besparelse på 1,3 pct. af BNP. Indregner man kun en effekt for de sidste tre år før dødstidspunktet, som formandskabet indtil nu har gjort for plejehjems- og plejeboligudgifterne, og som regeringen gør for alle sundhedsudgifter, svarer dette til en permanent besparelse på 0,9 pct. af BNP.

TABEL II.3 SUND ALDRING: BETYDNING AF MEDTAGNE ANTAL ÅR TIL DØD

	HBI-effekt
3 år	0,9
6 år	1,3
10 år	1,5

Anm.: "HBI-effekt" angiver effekten af sund aldring på holdbarhedsindikatoren, når der inddrages hhv. tre, seks eller ti år inden dødstidspunktet ved beregningen af effekten af sund aldring. Alle beregninger er inklusive plejehjems- og plejeboligudgifter, angiver forskellen for hele perioden fra 2014 og frem og er beregnet ved hjælp af formandskabets nye metode til fremskrivning af sundhedsudgifterne i forhold til en situation, der ikke medtager sund aldrings-effekter overhovedet.

Kilde: DREAM og egne beregninger på baggrund af registerdata.

BOKS II.4 ÆNDRINGER I FREMSKRIVNINGSMETODEN

De væsentligste forskelle mellem den nye, reviderede fremskrivningsmetode og den tidligere anvendte metode er:

- Den statistiske model for de individfordelte sundhedsudgifter inkluderer nu udgifterne til plejehjem og plejeboliger, og det er således ikke længere DREAM's metode, der benyttes til at fremskrive denne del af sundhedsudgifterne
- Der tages nu – i de sidste ti år før død – højde for, at de individfordelte sundhedsudgifter reduceres, når tiden til død bliver øget. Tidligere var det i de sidste seks år før død for sundhedsudgifterne ekskl. udgifterne til plejehjem og plejeboliger, og i de sidste tre år før død for udgifterne til plejehjem og plejeboliger
- Modellen er estimeret med udgangspunkt i data for sundhedsudgifterne i perioden 2008-09, mens der tidligere blev anvendt data fra perioden 2000-03
- Antallet af observationer, der benyttes til estimationen af modellen er femdoblet. Før blev der kun medtaget 10 pct. af befolkningen i hvert af årene fra 2000 til 2003. Nu medtages hele befolkningen i hvert af årene 2008 og 2009, hvilket især giver en mere præcis beskrivelse af, hvilken betydning de forklarende variable har for de ældste borgeres sundhedsudgifter
- Modellspecifikationen er lidt anderledes
- Beregningen af skønnet over de fremtidige gennemsnitlige køns- og aldersspecifikke sundhedsudgifter (\hat{U}_{kjt} i boks II.3) blev tidligere beregnet ved at sætte "år til død"-dummyvariablene i den statistiske model lig med deres forventede værdi. Er den forventede sandsynlighed for at dø efter x år for personer med køn k og alder j eksempelvis 5 pct., sættes værdien af "x år til død"-dummyvariablen til 0,05. Når værdien af de andre "år til død"-dummyvariable fastsættes på tilsvarende måde, kan der beregnes et skøn for den gennemsnitlige sundhedsudgift for borgere med køn k og alder j . Den nye metode, som anvendes til at skønne over de fremtidige gennemsnitlige køns- og aldersfordelte sundhedsudgifter, giver skøn, der er i bedre overensstemmelse med de faktiske gennemsnitlige køns- og aldersfordelte sundhedsudgifter i den periode, hvor sundhedsudgifterne kan observeres.

Betydelig usikkerhed forbundet med at beregne det demografiske træk

Det bør afslutningsvist understreges, at fremskrivningen af det demografiske træk for såvel sundhedsudgifterne som for det øvrige offentlige forbrug er forbundet med betydelig usikkerhed. Den negative sammenhæng mellem de forudsatte fremtidige gennemsnitlige aldersfordelte sundhedsudgifter for de ældre og borgernes fremtidige forventede levetid er baseret på det forhold, at der på et givet historisk tidspunkt og et givet alderstrin er fundet en negativ sammenhæng mellem de individfordelte sundhedsudgifter og tiden til død. Denne sammenhæng er dog ikke nødvendigvis stabil over tid. Det er derfor usikkert, i hvilken grad øget levealder faktisk vil påvirke det fremtidige aldersfordelte demografiske træk på sundhedsudgifterne.

II.4 SAMMENLIGNING MED REGERINGEN

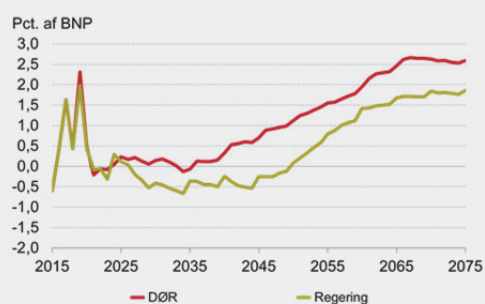
Regeringens indikator for holdbarheden er 1 pct. af BNP

Regeringens seneste holdbarhedsberegning optræder i publikationen *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 - teknisk fremsættelse* fra august 2019. Ifølge regeringens beregninger er holdbarhedsindikatoren 1,0 pct. af BNP. Det er på linje med opgørelsen i *Danmarks konvergensprogram 2019* fra april 2019. Det er en mindre optimistisk vurdering af den langsigtede stilling for de offentlige finanser end fremskrivningen præsenteret i afsnit II.2.

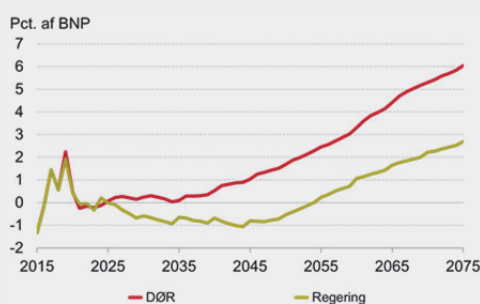
Primær saldiforskel på ½-1 pct. af BNP i næsten alle år fra ca. 2030

Den primære saldo udvikler sig mindre positivt i regeringens august-fremskrivning end i nærværende fremskrivning, jf. figur II.9. I perioden 2030-40 udgør forskellen omkring ½ pct. af BNP, og på længere sigt vokser den til op imod 1 pct. af BNP. For saldoens vedkommende er forskellene større og akkumulerer over tid som følge af de forskellige rentebetalinger i de to forløb, jf. figur II.10. I regeringens fremskrivning er der dermed også underskud på såvel den primære som den faktiske saldo i en længere årrække modsat nærværende fremskrivning, selvom begge forløb ender med permanent stigende overskud som andel af BNP.

FIGUR II.9 PRIMÆR SALDO



FIGUR II.10 SALDO



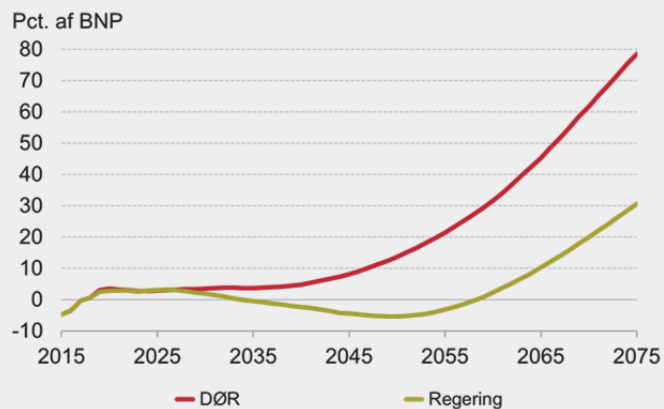
Anm.: Figuren sammenligner fremskrivningen i nærværende kapitel med udviklingen ifølge regeringens opdaterede 2025-forløb fra august 2019. Efter 2025 skal forløbene fortolkes som udviklingen i de strukturelle saldi.

Kilde: *Opdateret 2025-forløb* og egne beregninger på DREAM.

Den offentlige nettoformue vokser permanent hurtigere end BNP

I regeringens lange fremskrivning når nettogælden et maksimum på 5 pct. af BNP omkring 2050, hvorefter gældskvoten falder og en halv snes år senere bliver vendt til en formuekvote, jf. figur II.3. At den offentlige nettoformuekvote i begge forløb permanent vil vokse på lang sigt, er en konsekvens af, at begge forløb er overholdbare.

FIGUR II.11 NETTOFORMUE



Anm.: Figuren viser udviklingen ifølge det opdaterede 2025-forløb fra august 2019 og fremskrivningen i nærværende kapitel.

Kilde: *Opdateret 2025-forløb* og egne beregninger på DREAM.

Forskelle i beregningsforudsætninger udligner til dels hinanden

Der er en lang række forskelle i beregningsforudsætningerne mellem formandskabets og regeringens langsigtede fremskrivninger, som imidlertid i et vist omfang opvejer hinanden, hvad angår betydningen for den offentlige saldo, gældsudviklingen og holdbarheden. I tabel II.4 ses betydningen af en række af forskellene. I regeringens fremskrivning forudsætter man modsat i formandskabets fremskrivning beregningsteknisk, at nominalprincippet for forskellige punktafgifter mv. bliver ophævet efter 2025, hvilket entydigt forbedrer 2040-saldoen og holdbarheden (punkt 3). Regeringen fremskriver ikke befolkningsudviklingen lige så langt ud i fremtiden som i nærværende fremskrivning, men standser i 2100, hvor den primære saldo er på et relativt gunstigt niveau, hvilket ligeledes forbedrer HBI (punkt 10). Omvendt er den effekt af sund aldring, som regeringen forudsætter, betydelig lavere end formandskabets, idet man kun tager højde for effekten i de sidste tre år før død i stedet for de sidste ti år, jf. afsnit II.3. Det forringer i sig selv holdbarheden med næsten ½ pct.point (punkt 4).

TABEL II.4 FORSKELLE TIL REGERINGENS FREMSKRIVNING

	HBI	Saldo 2040
1. DØR oktober 2019	1,8	0,5
2. Ændret fremskrivning til 2025	-0,5	-0,8
3. Intet nominalprincip for punktafgifter	+0,3	+0,2
4. Sund aldring i tre år (ikke ti)	-0,4	-0,2
5. Ændret kollektivt offentligt forbrug	+0,2	-0,1
6. Energiafgiftsprovenufald ^a	-0,1	-0,1
7. Fald i registreringsafgifter	-0,1	-0,2
8. Ændret privat forbrugsandel	-0,2	+0,0
9. Ændrede offentlige investeringer	-0,2	+0,3
10. Ændret slutår	+0,1	n.a.
11. Forrentning kontra kursgevinster	n.a.	-0,4
12. Øvrige forskelle	-0,0	-0,0
13. Opdateret 2025-forløb, august 2019	1,0	-0,7

a) Her regnes på konsekvensen af et strukturelt fald i energiafgifterne, som forudsættes i DREAM's egne offentliggjorte fremskrivninger, men ikke i forløbet i nærværende kapitel.

Anm.: Tallene i punkt 1 og 13 angiver niveauer, mens de øvrige tal angiver ændringer. Beregningerne i tabelens punkt 1-10 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM. Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages. Øvrige ændringer dækker bl.a. over, at antagelser om generelle ligevægtseffekter ikke er identiske i de to forløb.

Kilde: DREAM, *Opdateret 2025-forløb* og egne beregninger.

Forskellige mellemfristede forløb forklarer over halvdelen af saldo- og HBI-forskelle

Over halvdelen af forskellen på de to fremskrivninger skyldes forskelle i de mellemfristede antagelser frem til 2025. I forløbet beskrevet i punkt 2 i tabel II.4 anvendes regeringens skøn for de offentlige finanser samt realøkonomiske forudsætninger om BNP, privat forbrug mv. frem til 2025 i stedet for den mellemfristede fremskrivning beskrevet i kapitel I, men fortsat formandskabets beregningsforudsætninger for udviklingen efter 2025. Umiddelbart er det overraskende, at dette forløb forværrer både saldoen i 2040 og holdbarhedsindikatoren meget kraftigt med henholdsvis 0,5 og 0,8 pct. af BNP. Saldoen og den primære saldo i 2025 forrindes således kun med en promille, når regeringens mellemfristede fremskrivning lægges til grund. Der er imidlertid nogle forskelle i forsyningsbalancens sammensætning og den private sektors disponible indkomst i de to forløb, som medfører en væsentlig anderledes økonomisk og dermed statsfinansiell udvikling i de efterfølgende år.

**Lavere
afgiftsprovenu i
regeringsforløb**

Udgifterne til det offentlige forbrug i 2025 er væsentligt større i regeringens fremskrivning, jf. kapitel I. Samtidig er de offentlige og især de private investeringer som andel af BNP noget større i regeringens fremskrivning, mens det private forbrug og nettoeksporten er lavere. De større offentlige udgifter matches imidlertid af omtrent tilsvarende større offentlige indtægter i regeringsforløbet, sådan at saldoen i 2025 er omtrent ens i de to forløb. Men den private sektors disponible indkomst er omvendt mindre relativt til BNP i regeringsforløbet end i fremskrivningen i nærværende kapitel, og selvom det private forbrug også er mindre, har den private sektor akkumuleret en noget mindre formue i 2025 i forløbet i punkt 2. Efter 2025 medfører den lavere formue, at det private forbrug udvikler sig mere negativt. Samtidig falder virksomhedernes investeringer relativt til formandskabets forløb. Begge dele medfører formindskede momsindtægter. Forskellen i momsprovenu i de to forløb udgør permanent knap ½ pct. af BNP og kan dermed alene forklare stort set hele forskellen. Der er derudover en række andre forskelle på de offentlige finansers delposter imellem forløb 1 og forløb 2, bl.a. hvad angår overførselsindkomster, offentlige investeringer og direkte skatter, men disse forskelle går omtrent lige op med hinanden.

**Forskelle mht.
kollektivt offentligt
forbrug har modsat
virkning for HBI og
2040-saldo**

Det kollektive offentlige forbrug (udgifter som forsvar, centraladministration, forskning mv., der ikke kan henføres til specifikke brugere) følger forskellige principper i de to fremskrivninger, som giver en systematisk forskel i påvirkningen af de offentlige finanser, når befolkningen ændrer sig. I nærværende fremskrivning udgør det en konstant andel af BNP og følger altså ret direkte økonomiens samlede velstandsudvikling. Regeringen fremskriver det kollektive offentlige forbrug dels med befolkningsvæksten, dels med den generelle produktivitetsvækst, uanset om denne udmøntes i en tilsvarende højere produktion eller ej. I perioder som 2025-40, hvor der er demografisk modvind, og beskæftigelsen derfor vokser mindre stærkt end den samlede befolkning, medfører regeringens princip en højere vækst i de offentlige udgifter. Derfor forværrer regeringens antagelse 2040-saldoen (punkt 5). Efter 2040 vokser beskæftigelsen i hele resten af århundredet hurtigere end befolkningen, og derfor medfører regeringens antagelse en bedre holdbarhed end formandskabets.

**Lavere
afgiftsprovenu fra
energi- og
registreringsafgifter**

Også en antagelse om lavere fremtidig energiintensitet i forbruget og dermed lavere energiafgifter (punkt 6) forværrer de offentlige finanser. Parallelt hermed opererer regeringens fremskrivning med et fald i provenuet fra registreringsafgiften fra ca. 0,9 pct. af BNP i 2019 til 0,7 pct. i 2035. I formandskabets fremskrivning er der et lige så stort fald i provenuet, men det indtræffer hurtigere, så det lavere afgiftsniveau allerede nås i 2025. Dette indebærer en større svækkelse af skatteindtægterne *efter* 2025 i regeringens fremskrivning (punkt 7).

Regeringens profil for det private forbrug frem til 2075 forringer HBI med 0,2 pct.point

Selv i et forløb som punkt 2, hvor regeringens mellemfristede fremskrivning indtil 2025 lægges til grund, vil det private forbrug efter 2025 stadig udvikle sig anderledes – og konkret være lavere som andel af BNP – efter 2025, når antagelserne i nærværende kapitel i øvrigt anvendes. For at undersøge betydningen heraf belyser punkt 8 et forløb, hvor regeringens antagelse om udviklingen i det private forbrug følges helt indtil 2075. Dette medfører et højere forbrugsniveau end de foregående punkter, hvilket medfører en forbedret saldo i starten som følge af et større afgiftsprovenu, men forringede skatteindtægter på lang sigt som følge af lavere formueindkomst, og derfor også en forringelse af HBI på 0,2 pct.

Regeringen opererer med et lavere langsigtet offentligt investeringsniveau

De to fremskrivninger har ret forskellige principper med hensyn til fremskrivning af det offentlige investeringsniveau efter 2025. I fremskrivningen i nærværende kapitel udvikler den offentlige sektors (netto-)kapitalapparat sig i takt med sektorens værditilvækst, som igen vokser omtrent i takt med det offentlige forbrug. Det offentlige forbrug vokser som andel af BNP efter 2025, og det er nødvendigt med højere investeringsudgifter for at opretholde K/Y-forholdet. I regeringens fremskrivning udgør det offentlige forbrug også en voksende andel af BNP frem mod 2040, men alligevel falder investeringsudgifterne relativt til BNP. En årsag hertil er, at man i regeringens fremskrivning fastholder et "effektivitetskorrigeret" K/Y-forhold for de offentlige investeringer, hvor der fremskrives en effektivitetstrend for maskin- og bygningskapital, der samlet medfører lavere investeringer og et mindre kapitalapparat end i nærværende fremskrivning.

Færre offentlige investeringer forbedrer saldo i begyndelsen, men forringer HBI

I punkt 9 indlægges regeringens antagelser om investeringsniveauet frem til 2075. Da konsekvensen er væsentligt færre investeringer, forbedrer dette saldoen i de første årtier og dermed også i 2040. De lavere investeringer medfører imidlertid også et mindre offentligt kapitalapparat, hvilket betyder, at det på længere sigt bliver væsentligt dyrere at opretholde den samme udvikling i det offentlige forbrug, hvorfor holdbarheden forringes som følge af denne manøvre.

Behandling af offentligt formueafkast giver væsentlige saldforskelle

En særlig rolle spiller omvurderingerne af de offentlige aktiver (punkt 11). I formandskabets fremskrivning forudsættes det, at såvel offentlige aktiver som passiver forrentes med samme rentesats på 4,75 pct. på lang sigt. Regeringen forudsætter også et ensartet afkast (på 4,5 pct. på lang sigt), men sådan, at en del af afkastet på aktiverne består af systematiske omvurderinger (kursgevinster), som ikke indgår i saldoen, selvom de påvirker de offentlige finanser positivt. Denne forskel medfører, at den offentlige saldo permanent forringes med ca. 0,4 pct. af BNP i regeringens fremskrivning, jf. punkt 11. Hvis hele det

antagne afkast af aktiverne faldt i form af renter og udbytter i stedet for omvurderinger, ville saldoen permanent ligge på et højere niveau. Den forskelligartede behandling af forskellige former for afkast medfører, at saldoen ikke nødvendigvis er noget særligt præcist udtryk for, om statens nettoforpligtelser stiger eller falder – især ikke, når saldoen er ret tæt på balance.

Mellemløbet forløb, sund aldring og nettorenteindtægter forklarer stort set hele forskellen

Sammenfattende kan tre af de forskellige beregningsforudsætninger i tabel II.4 tilsammen forklare stort set hele forskellen mellem såvel holdbarhedsindikatoren som 2040-saldoen i de to forløb, mens de øvrige forskelle tilsammen netter nogenlunde ud. De tre forskelle er punkt 2, 4 og 11 i tabellen, dvs. dels forskellene i forudsætningerne i udviklingen på mellemlang sigt i årene frem til 2025, dels forskelle i antagelsen om, hvordan effekten af sund aldring påvirker det demografiske træk, og dels de forskellige antagelser, hvad nettoforrentningen af den offentlige formue angår.

II.5

AFSLUTNING

Sunde offentlige finanser – og ikke udsigt til konflikt med budgetloven

Fremskrivningen præsenteret i dette kapitel viser, at de offentlige finanser er sunde. Der er udsigt til en periode fra 2025 til omkring 2040, hvor de offentlige finanser vil udvise et beskedent overskud. Ifølge fremskrivningen vil saldoen i denne periode i alle år holde sig over budgetlovens grænse på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Uændret finanspolitik kan føre til store overskud på meget lang sigt

På længere sigt indebærer fremskrivningen, at der er udsigt til en markant forbedring af de offentlige finanser. Fremskrivningen bygger på en antagelse om, at pensionsalderen indekseres i takt med en forventet stigning i levetiden i overensstemmelse med Velfærdsaftalen fra 2006. Givet denne og en række andre centrale antagelser viser fremskrivningen, at den offentlige saldo for uændret finanspolitik kan komme til at udvise et betydeligt og stigende overskud igennem anden halvdel af dette århundrede.

Holdbarhedsindikator på 1,8 pct. af BNP

De store overskud, der er udsigt til på lang sigt, betyder, at den offentlige sektor vil opbygge en betydelig og stigende formue. Denne formueopbygning er udtryk for, at den nuværende finanspolitik er mere end holdbar, og forløbet kan oversættes til en indikator for den langsigtede finanspolitiske holdbarhed på 1,8 pct. af BNP eller ca. 42 mia. kr. En forudsætning for dette forløb er, at skatte- og overførsels-satser låses fast på det nuværende niveau, og at en række antagelser i øvrigt opfyldes, jf. boks II.1.

Overskud giver opbygning af formue – men først efter 2040

Den positive holdbarhedsindikator er udtryk for, at der med det nuværende skattesystem opkræves flere skatter, end det med de givne forudsætninger er nødvendigt for at fastholde en stabil gældskvotepå lang sigt. På sigt fører dette til en opbygning af formue, men formueopbygningen tager som følge af de demografiske forskydninger på kort og mellemlang sigt først fart efter 2040.

Implicitte pensionsaktiver og afkastet heraf væsentlig brik i samlede billede

Den offentlige sektor har ydermere store implicitte aktiver i form af den udskudte skattebetaling i pensionsformuen. Disse aktiver udgør i dag ca. 70 pct. af BNP. Hvis man tillagde saldoen det løbende årlige afkast heraf, ville saldoen udvise et overskud på omkring 3 pct. af BNP igennem de såkaldte hængekøjeår i 2030'erne. De udskudte pensionskattereserver udgør dermed en meget væsentlig brik i det samlede billede af velpolstrede offentlige finanser.

Forbedret holdbarhed, men meget stor usikkerhed

Holdbarhedsindikatoren er forbedret betydeligt siden formandskabets seneste lange fremskrivning i *Dansk Økonomi, forår 2018*, hvor HBI blev beregnet til 0,9 pct. af BNP. Størstedelen af forbedringen kommer dog først efter 2030 og ændrer derfor ikke synderligt på udsigterne på den korte og mellemlange bane. Samtidig er der meget stor usikkerhed om beregningen af de offentlige finanser adskillige årtier frem, og ændrede forudsætninger kan på bare et enkelt år eller to forandre situationen mærkbart – som nærværende beregning i sig selv er et eksempel på. Den nye fremskrivning vurderes derfor ikke i sig selv at give anledning til at ændre synet på den økonomiske politik.

Giver ikke anledning til at ændre synet på den økonomiske politik

Spillerum i finanspolitikken de kommende årtier begrænset af hængekøje i saldoen

Frem til omkring 2040 er der som nævnt udsigt til en situation tæt på balance på de offentlige finanser. Med de givne regler, budgetlov og EU-regler, er der derfor reelt ikke meget spillerum i de første 20 år for initiativer, der belaster den offentlige saldo, eksempelvis øgede offentlige udgifter, lavere skatter eller tiltag i arbejdsmarkeds- og tilbagetrækningspolitikken, der reducerer arbejdsudbuddet. Tilsvarende vil ændringer i centrale forudsætninger om eksempelvis udviklingen i den gennemsnitlige arbejdstid eller den effektive tilbagetrækningsalder kunne betyde, at der kan opstå et behov for at gennemføre tiltag, der forbedrer den offentlige saldo.

Positiv HBI giver stødpude overfor negative stød

Den positive holdbarhedsindikator kan opfattes som et resultat af et politisk ønske om at undgå at skulle foretage justeringer i den finanspolitiske linje, såfremt der opstår negative stød til de offentlige finanser. Den positive holdbarhed indebærer således, at de nuværende generationer bidrager til opbygning af en stadigt stigende formue, som gør, at fremtidige generationer på et tidspunkt vil kunne reducere skatterne eller øge de offentlige udgifter. Hvis forudsætningerne bag

fremskrivningen i øvrigt holder, vil formueakkumuleringen fortsætte i det uendelige, hvilket naturligt vil lede til, at politikerne før eller siden vil lempe finanspolitikken. Den lempelse, som på den baggrund kan imødeses, kan opfattes som udtryk for en omfordeling til gavn for de fremtidige generationer. En sådan omfordeling er udtryk for et politisk valg, men omfanget bør rimeligvis diskuteres, blandt andet i lyset af, at kommende generationer med stor sikkerhed kan forventes at blive rigere end de nulevende generationer.

**Målsætning om
balance i 2030
forøger HBI**

Den nye regerings erklærede mål om balance i 2030 trækker i retning af at gøre finanspolitikken ekstra holdbar. Den her præsenterede fremskrivning indebærer, at saldoen vil være tæt på balance i 2030, men det er ikke tilfældet i regeringens langsigtede fremskrivning. Ifølge regeringens fremskrivning er der således behov for tiltag, der kan forbedre den offentlige saldo med omkring 0,6 pct. af BNP i 2030. Gennemføres en sådan forbedring i form af med permanente tiltag, vil holdbarhedsindikatoren blive forøget til ca. 2½ pct. af BNP.

**Overholdbarhed
forøger muligheder
for politiske
prioriteringer
på sigt**

Opfyldelse af et mål om balance i 2030 vil dermed øge mulighederne for i perioden efter 2030 at gennemføre tiltag, der kan svække de offentlige finanser, herunder eksempelvis udgiftskrævende tiltag i klimapolitikken, forøgelse af de offentlige investeringer i infrastruktur, en reduktion af særligt forvridende skatter eller en justering af indekseringen af pensionsalderen.

**Men kun
begrænsede
muligheder i
"hængekøje"-årene
frem til 2040**

I praksis lægger budgetlovens underskudsgrænse i de kommende årtier en relativt stærk begrænsning på mulighederne for at bruge af den finanspolitiske holdbarhed ved at svække stien for den offentlige saldo. Denne begrænsning af mulighederne for at underskudsfinansiere nye initiativer er grundlæggende en konsekvens af den binding, politikerne gennem budgetlovens underskudsgrænse har valgt at lægge på sig selv for at øge troværdigheden omkring de offentlige finanser.

**Saldogrænse har
også omkostninger**

En omkostning ved denne restriktion på politikernes handlefrihed er, at underskudsgrænsen også kan være en hindring for, at samfundsgavnige initiativer gennemføres. Ideelt set ville det være hensigtsmæssigt, at eksempelvis demografiske udsving kunne slå ud i den offentlige saldo, men når der er en bindende grænse for underskuddet, kan det betyde, at der må gennemføres i øvrigt uønskede opstramninger af finanspolitikken. Denne problemstilling, som især kan være fremtrædende i hængekøjeårene fra omkring 2030 til omkring 2040, kan eksempelvis føre til, at i øvrigt hensigtsmæssige investeringer, udvidelser af det offentlige forbrug eller skatteomlægninger ikke kan gennemføres, uden at der findes modsvarende finansiering.

En mulighed for at undgå utilsigtede ændringer af den finanspolitiske kurs vil i en sådan situation kunne være at fremrykke skattebetalinger på pensioner. Denne mulighed er principielt tilstede i lande som Danmark, hvor beskatningen af pensioner ikke sker på indtjenings-tidspunktet, men først når pensionerne udbetales. En sådan fremrykning ville i princippet permanent forbedre den offentlige saldo og dermed begrænse risikoen for at bryde med underskudsgrænsen. Der kan dog være flere ulemper ved at gennemføre en fuldstændig omlægning af pensionsbeskatningen. Det fremføres således ofte, at store permanente officielle overskud på saldoen af sådan en størrelsesorden vil føre til en for lempelig finanspolitik.

**Opdateret analyse af
sund aldring
forbedrer
holdbarheden**

Kapitlet bringer en opdateret analyse af betydningen af det fænomen, der kaldes sund aldring – dvs. at sundhedsudgifterne for personer på et givet alderstrin alt andet lige er lavere, jo større tidsmæssig afstand der er til den pågældende persons død. I forhold til tidligere beregninger heraf inddrager den nye analyse flere data og forbedrer metoden på anden vis. Resultatet er, at den sunde aldring har større betydning for de offentlige finanser end tidligere antaget. Anvendelsen af den nye metode medfører i sig selv en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed svarende til 0,2 pct. af BNP ifølge fremskrivningen i kapitlet. I alt medfører de beregnede effekter af sund aldring, at væksten i det demografi- og velstandskorrigerede træk begrænses med, hvad der kan omregnes til en permanent besparelse på 1½ pct. af BNP.

**Regeringen
indregner en lavere
effekt af sund
aldring**

Analysen viser, at afstanden til dødsåret har betydning for sundhedsudgifterne op til i hvert fald ti år inden dødstidspunktet. I regeringens beregninger af det demografiske træk indgår også en sund aldrings-effekt, men regeringen indregner kun en effekt for de sidste tre år inden dødstidspunktet. Dermed indgår den sunde aldring med mindre vægt i beregningen af sundhedsudgifternes demografiske træk, når befolkningens levetid stiger. Dette har betydning for vurderingen af regeringens langsigtede fremskrivning og holdbarhedsberegning. Beregninger i kapitlet peger på, at de to forskellige principper for at indregne effekten af sund aldring i sig selv medfører en forskel i holdbarhedsindikatoren på knap 0,5 pct. af BNP. Forskellen har samtidig betydning for diskussionen om det demografiske træk i det offentlige forbrug i indeværende og førstkommende år.

LITTERATUR

Arnberg, S. og T.B. Bjørner (2010): Sundhedsudgifter og levetid. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 148 (1), s. 43-66.

Arnberg, S. og T.B. Bjørner (2012): Terminal costs, improved life expectancy and future public health expenditure. *International Journal of Health Care Finance and Economics*, 12 (2), s. 129-143.

DREAM (2016): *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2016*.

Felder, S., A. Werblow og P. Zweifel (2010): Do red herrings swim in circles? Controlling for the endogeneity of time to death. *Journal of Health Economics*, 29 (2), s. 205-212.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet (2013): Svar til Folketingets Socialudvalg på spørgsmål nr. 391 (SOU alm. del).

Sundhedsdatastyrelsen (2016): *Takstsystem 2017*.

