

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL III

FINANSPOLITISK

HOLDBARHED

KAPITEL III

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

I kapitlet præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og finanspolitik. I fremskrivningen udviser den offentlige saldo et underskud på mellem 0 og ½ pct. af BNP frem til 2040, hvorefter den efterhånden vil udvise stigende overskud. Finanspolitikken er med en holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP mere end holdbar. Det betyder, at den under de givne forudsætninger kan lempes permanent med ca. 27 mia. kr. om året, uden at den offentlige gæld vil vokse ukontrolleret i det lange løb.

Kapitlet bringer en analyse af, hvordan ændringer i aldersgrænserne for folkepension mv. påvirker beskæftigelsen hos partnere til de direkte berørte personer. Ifølge analysen forøger det den skønnede effekt på lønmodtagerbeskæftigelsen af velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne med 6½ pct. eller 3.500 personer i 2021 at inddrage denne afledte effekt på ægtefæller mv.

Desuden præsenteres forskellige analyser med blandt andet alternative antagelser om de ældres arbejdsmarkedsadfærd.

III.1

INDLEDNING

Ny langsigtet fremskrivning

Kapitlet præsenterer formandskabets langfristede 2022-fremskrivning af Danmarks økonomi og 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. Kapitlet forklarer de ændringer, der har fundet sted i de langsigtede udsigter for dansk økonomi siden *Dansk Økonomi, efterår 2021*, og sammenligner med regeringens seneste langsigtede fremskrivning og holdbarhedsberegning fra august 2022.

Langsigtede fremskrivninger vigtigt pejlemærke for robustheden i økonomisk politik

De langfristede fremskrivninger og holdbarhedsberegninger foretages regelmæssigt af såvel regeringen som De Økonomiske Råds formandskab for at kunne vurdere, i hvilken grad de nuværende offentlige skatte- og udgiftsrutiner og -regler er langtidsholdbare, når såvel befolkningen som forskellige andre forhold vil ændre sig i de kommende årtier. Det er oplagt, at der er meget stor usikkerhed både om den faktiske fremtidige befolkningsudvikling og de mange andre væsentlige forhold, der vil påvirke de offentlige finanser på længere sigt. Fremskrivningerne skal derfor ikke opfattes som en egentlig prognose, men som en konsekvensberegning af, hvad der vil ske under forudsætninger, som med vores nuværende informationsgrundlag vurderes som fornuftige og rimelige. De er derfor et vigtigt pejlemærke for robustheden i den førte økonomiske politik.

Fungerer som tidligt varslingsystem

Da fremskrivningerne gentages årligt, bliver de løbende opdateret med ny information, hvis de anvendte forudsætninger ser ud til at ændre sig. Dermed fungerer holdbarhedsberegningerne som et tidligt varslingsystem, der i god tid kan informere beslutningstagerne, om strukturelle ændringer i den økonomiske politik vil være ønskelige. Det gælder både, hvis finanspolitikken ser ud til at være på uholdbar kurs, som det var tilfældet i holdbarhedsberegningerne i perioden indtil 2012, og hvis økonomien omvendt ser ud til at være overholdbar, dvs. det offentlige under de anvendte beregningsforudsætninger vil opkræve mere i skat i det lange løb, end der gives ud i offentlige udgifter.

Ny analyse af fælles tilbagetrækning i parforhold

Såvel ændringer i den økonomiske politik som nye data påvirker fremskrivningerne fra år til år. Det samme gør metodemæssige forbedringer i takt med, at den eksisterende viden om blandt andet befolkningens adfærd forøges. I 2021 foretog formandskabet en revision af antagelserne om beskæftigelsesvirkningen af forhøjede aldersgrænser for folkepension og efterløn på baggrund af en ny analyse af erfaringerne fra de hidtidige forhøjelser. I nærværende kapitel udvides denne

analyse til at belyse virkningerne på beskæftigelse og erhvervsdeltagelse hos partnerne til de personer, der er direkte berørt af de højere aldersgrænser. Tilbagetrækning er ofte en fælles beslutning mellem parterne i parforhold, og det er derfor tænkeligt, at der vil være afledte effekter af tilbagetrækningsreformerne. Dette spørgsmål undersøges nærmere nedenfor.

Beregninger af Pensionskommissionens forslag

De seneste år har der været en tendens til, at de langsigtede fremskrivninger med de almindeligt anvendte forudsætninger har peget på stigende offentlige overskud på lang sigt, dvs. efter 2040. Dette giver sig udslag i en positiv holdbarhedsindikator, normalt omtalt som en overholdbar finanspolitik. Blandt andet på baggrund heraf blev der i 2020 nedsat en "Kommission om tilbagetrækning og nedslidning" (normalt omtalt som Pensionskommissionen), der skulle komme med anbefalinger til det fremtidige pensionssystem, herunder mulighederne for en lempeligere levetidsindeksering efter 2040. I maj 2022 offentliggjorde kommissionen sin slutrapport, der indeholder et konkret forslag til en ændret fremtidig levetidsindeksering. Forslaget minder en del om formandskabets tidligere beregning af en indeksering, der medfører en konstant andel af livet på pension. I kapitlet beregnes de formodede konsekvenser af Pensionskommissionens forslag. Derudover kigges nærmere på betalingsbalancens udvikling i fremskrivningen og på statsfinansielle konsekvenser af et fald i lønkvoten som følge af større automatisering.

Kapitlets indhold

I det næste afsnit beskrives den nye langsigtede fremskrivning og ændringerne heri i forhold til De Økonomiske Råds formandskabs foregående lange fremskrivning fra efteråret 2021. I afsnit III.3 redegøres nærmere for analysen af, hvordan ændringerne i aldersgrænserne for folkepension mv. påvirker erhvervsdeltagelsen hos partnerne til de direkte berørte personer. Afsnit III.4 præsenterer forskellige fremskrivninger under alternative antagelser om de fremtidige indekseringsregler. Især diskuteres konsekvenserne af Pensionskommissionens forslag til en mere afdæmpet stigning i aldersgrænserne for folkepension mv. Afsnit III.5 sammenligner den præsenterede lange fremskrivning og holdbarhedsberegning med regeringens seneste af slagsen, og afsnit III.6 opsummerer kapitlet.

III.2

FREMSKRIVNING

Fortsættelse af mellemfristet fremskrivning fra kapitel II

I dette afsnit præsenteres den nye langsigtede fremskrivning af Danmarks økonomi og offentlige finanser. Fremskrivningen bygger på den mellemfristede fremskrivning frem til 2030, som er præsenteret i kapitel II. De generelle forudsætninger bag den langsigtede fremskrivning er præsenteret i boks III.1.

Ny befolkningsfremskrivning fra maj 2022

DREAM og Danmarks Statistik har i maj 2022 offentliggjort en ny befolkningsfremskrivning, som danner grundlag for befolkningsudviklingen i nærværende makroøkonomiske fremskrivning. Fra at udgøre 5,9 mio. mennesker i år vokser befolkningen ifølge beregningsforudsætningerne over tid til at udgøre lidt mere end 7 mio. i 2100. Det er ca. 15.000 færre personer end forudsat i sidste års fremskrivning. I de første fem år forudsættes befolkningen at stige lidt mere end i 2021-fremskrivningen, blandt andet som følge af en midlertidig merindvandring fra Ukraine. På længere sigt antages en lidt lavere fertilitet og højere dødelighed at reducere befolkningsudviklingen i forhold til sidste års fremskrivning. På lang sigt indebærer fremskrivningen en reduktion i antallet af ikkevestlige indvandrere og omvendt flere vestlige indvandrere og efterkommere relativt til 2021-forudsætningerne.

Stigende arbejdsstyrke frem imod 2100

Arbejdsstyrken vokser under de anvendte forudsætninger i næsten alle år i fremskrivningen efter 2030, jf. figur III.1. Fra et niveau på omkring 3 mio. mennesker i 2020 og 3,1 mio. i 2030 forudsættes den at vokse med ca. 630.000 mennesker i resten af århundredet. Målt som andel af befolkningen falder arbejdsstyrken dog fra ca. 51 pct. i 2030 til 50 pct. omkring 2040. Det er den demografiske hængekøje, hvor relativt små årgange afløser relativt store på arbejdsmarkedet. Fra 2040 stiger andelen igen, både som følge af demografisk medvind og på grund af de forudsatte stadig stigende tilbagetrækningsaldrer, jf. nedenfor. Ved århundredets slutning udgør arbejdsstyrken godt 52½ pct. af befolkningen ifølge fremskrivningen. I forhold til sidste års fremskrivning forudsættes den fremskrevne arbejdsstyrke nu at være lidt mindre, jf. figur III.2. I 2100 udgør forskellen i arbejdsstyrken til 2021-fremskrivningen målt i personer ca. 30.000. Det er konsekvensen af flere forskellige ændringer. Udover en lidt mindre befolkning skyldes det blandt andet, at der i nærværende fremskrivning forudsættes, at lidt flere overgår til seniorpension. Desuden er den skønnede effekt af erhvervsskolereformen i 2015 blevet nedrevideret, hvilket medfører en lidt lavere arbejdsstyrke på lang sigt, jf. nedenfor.

BOKS III.1 FORUDSÆTNINGER BAG DEN LANGSIGTEDE FREMSKRIVNING

Fremskrivningen af den realøkonomiske udvikling og udviklingen i de offentlige finanser efter 2030 er udarbejdet ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM. Fremskrivningen bygger på Folketingets officielt vedtagne politik, herunder de indekseringsregler for folkepensions- 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, udtømningen af de fossile reserver i Nordsøen og den stigende opbygning af den private pensionsformue.

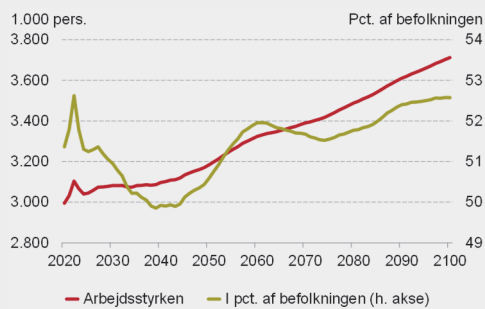
Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2030 bestemt af den mellemfristede fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel II. Ligeledes er udviklingen frem til 2030 med hensyn til bl.a. BNP, ledighed og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning. For det private forbrugs vedkommende forudsættes en yderligere stigning i forbruget som andel af BNP frem til 2040 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 2022 og oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrke- (RAS-)statistik for 2019
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være 3,1 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til ca. 96.000 personer i 2030
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i alle sektorer forudsættes at være 1½ pct. om året fra 2030
- Inflationen antages at være 2 pct. årligt på længere sigt, og den nominelle 10-årige statsobligationsrente antages at stige gradvis fra 1,1 pct. i 2030 til et langsigtet niveau på 4½ pct. i 2050. Dermed antages på lang sigt en realrente på 2½ pct.
- Væksten i det individuelle offentlige forbrug følger fra 2030 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 plejegyldigheder 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 2128, hvor middellevetiden for nyfødte er godt 93 år
- Skattestoppets nominalprincip for nogle punktafgifter mv. antages at være i kraft indtil 2100.

FIGUR III.1 ARBEJDSSTYRKEN

Arbejdsstyrken stiger i absolutte tal, men falder som andel af befolkningen fra 2030 til 2040, hvorefter den stiger igen.



FIGUR III.2 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

Arbejdsstyrken som andel af befolkningen er lidt lavere i nærværende end i 2021-fremskrivningen.



Anm.: Arbejdsstyrken er defineret forskelligt i SMEC og DREAM. Her anvendes SMEC's definition, fra 2030 tillagt de årlige ændringer fra DREAM's langsigtede fremskrivninger.

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

Folkepensionsalder forudsættes at stige med 10 år frem mod 2100

Udover stigningen i befolkningen skyldes væksten i arbejdsstyrken i figur III.1 især de forudsatte stigninger i aldersgrænserne for efterløn og folkepension, som følger af velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011. De indebærer, at aldersgrænserne antages at stige med 10 år (10½ år for efterlønnens vedkommende) frem mod 2100, jf. tabel III.1. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2021* er der ingen ændringer i, hvornår aldersgrænserne forskydes. Det skyldes, at den nyeste befolkningsfremskrivning kun forudsætter ret små ændringer i dødeligheden i forhold til den forudsatte udvikling i 2021.

TABEL III.1 TILBAGETRÆKNINGSALDRE VED ANVENDELSE AF DREAM'S OG DANMARKS STATISTIKS BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING 2022

Efterlønsalderen stiger fra 63,5 til 74 år og pensionsalderen fra 67 til 77 år i fremskrivningen.

	Efterløn		Folkepension			Efterløn		Folkepension	
	----- Alder -----		----- Alder -----			----- Alder -----		----- Alder -----	
2022	63,5	67	2062	70,5	73				
2023	64	67	2065	70,5	73,5				
2027	65	67	2067	71	73,5				
2030	65	68	2070	71	74				
2032	66	68	2072	71,5	74				
2035	66	69	2075	71,5	74,5				
2037	67	69	2077	72	74,5				
2040	67	70	2080	72	75				
2042	68	70	2082	72,5	75				
2045	68	71	2085	72,5	75,5				
2047	68,5	71	2087	73	75,5				
2050	68,5	71,5	2090	73	76				
2052	69,5	71,5	2092	73,5	76				
2055	69,5	72,5	2095	73,5	76,5				
2057	70	72,5	2097	74	76,5				
2060	70	73	2100	74	77				

Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2100, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i aldersgrænsen for tildeling af enten efterløn eller folkepension. Der er ingen ændringer i de angivne år i forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

Kilde: DREAM.

FREMSKRIVNING AF SUNDHEDSUDGIFTER

Sundhedsudgifter følger demografi, velstand og sund aldring

Fremskrivningen af de offentlige udgifter er en meget væsentlig del af beregningen af den finanspolitiske holdbarhed. En af de store delposter her – og en, som der løbende er både fagøkonomisk og offentlig interesse for – er de offentlige sundhedsudgifter. Grundprincippet for fremskrivningen af de offentlige sundhedsudgifter er det samme som for de øvrige delposter i det individuelle offentlige forbrug: De fremskrives i takt med det såkaldte demografi- og velstandskorrigerede træk,

dvs. i takt med dels udviklingen i de berørte befolkningsgrupper, dels den generelle inflation på 2 pct. og timeproduktivtetsvækst på 1½ pct. Sundhedsudgifterne for f.eks. en 30-årig kvinde af dansk oprindelse antages altså på længere sigt at stige med 3½ pct. om året. Desuden tages der højde for såkaldt sund aldring, dvs. den kendsgerning, at en del af sundhedsudgifterne empirisk er knyttet til dødstidspunktet snarere end alderen. Det bevirker isoleret set, at sundhedsudgifterne for en person af en given (ældre) alder vil falde, når levetiden stiger. Baseret på den empiriske analyse i *Dansk økonomi, efterår 2019* omfatter denne sunde aldring de sidste 10 år før dødstidspunktet. Antagelsen om sund aldring bevirker dermed, at det demografiske træk reduceres.

Fremskrivning er ikke en prognose, men konsekvensberegning af neutral finanspolitik

Ser man historisk på udviklingen i de faktiske sundhedsudgifter, vil de i enkeltår afvige fra dette princip. Sundhedsudgifterne er i sidste ende bestemt af politiske beslutninger på forskellige niveauer, og politikerne kan vælge at prioritere anderledes end forudsat i fremskrivningen. Den fundamentale begrundelse for fremskrivningen af offentlige forbrugsudgifter er ikke at forsøge at lave en prognose for, hvad man realistisk kan forvente, at fremtidens politikere vil vælge at prioritere. I stedet er det at lave en neutral fremskrivning, hvor "neutral" skal forstås som et princip, der medfører et uændret størrelsesforhold mellem den offentlige og den private sektor i en langsigtslige vægt, hvor der ikke sker ændringer i befolkningssammensætningen.

Denne principielle forskel afgørende for fortolkning af beregningerne

Det er vigtigt at være bevidst om denne forskel, som hænger sammen med hele formålet med at lave holdbarhedsberegninger: Selvom man på et konkret tidspunkt kan have en forventning om, at politikerne vil vælge en anden udgiftsudvikling fremadrettet, vil en sådan formodning ikke være relevant for fremskrivningen, da dens formål ikke er at forudsige den fremtidige økonomiske politik, men at være en konsekvensberegning, der viser resultatet af at følge en neutral økonomisk politik. Dermed illustrerer fremskrivningen blandt andet, hvilke frihedsgrader der vil være for den økonomiske politik fremadrettet i forhold til dette referencepunkt, hvor den offentlige sektors størrelse er uforandret på lang sigt.

Ifølge tidligere analyse svarer fremskrivningsprincip overordnet til historisk udvikling

I *Dansk Økonomi, efterår 2020* blev dog foretaget en historisk analyse for at belyse, hvor godt det nævnte neutrale fremskrivningsprincip for de offentlige forbrugsudgifter faktisk svarede til den historiske udvikling fra 1966 til 2019. Analysen viste, at der i denne periode både har været delperioder, hvor forbrugsudgifterne voksede hurtigere end fremskrivningsprincippet, og delperioder, hvor de voksede langsommere. Det gælder både for det samlede offentlige forbrug og for dets delkomponenter på forskellige områder. Set over hele perioden har væksten i

det samlede offentlige forbrug været forbløffende tæt på det demografi- og velstandskorrigerede træk. I perioden 1966-85 var den faktiske vækst højere, mens den faktiske vækst siden 1985 har været lavere, og sammenlagt netter de to delperioder altså omtrent ud.

For sundhedsudgifter har der været mervækst indtil 2010 og mindrevækst derefter

Ses udelukkende på væksten i sundhedsudgifterne, hvor der kun er tal for 1995 og frem, har væksten i hvert år i perioden 1995-2010 været højere end det demografi- og velstandskorrigerede træk, mens den omvendt i hvert år i perioden 2010-19 har været lavere. Om man mener, at der historisk har været systematiske tendenser til mervækst eller det modsatte i den offentlige sektor, afhænger dermed kritisk af, hvilke delposter og hvilken tidsperiode, man betragter.

Tegn på såkaldt steeping i de seneste år

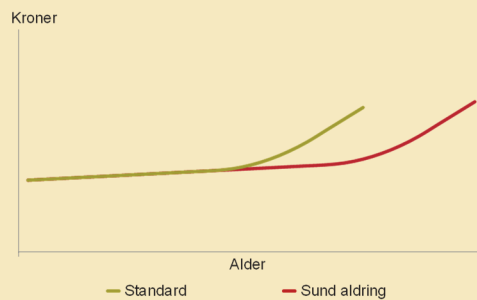
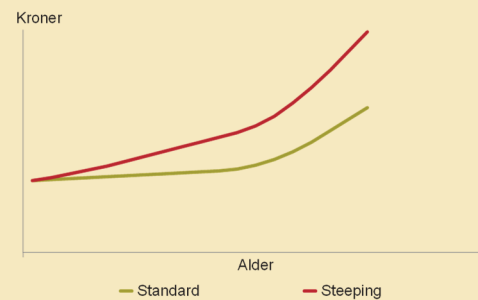
Sommetider nævnes begrebet "steeping" i den faglige og offentlige debat om sundhedsudgifter. Steeping betyder, at sundhedsudgifterne pr. person for ældre stiger mere end for yngre, sådan at kurven for de aldersfordelte sundhedsudgifter bliver stejlere over tid, jf. boks III.2. Der er tegn på, at der ved siden af den sunde aldring har været en sådan steeping-tendens i Danmark i 2006-18, jf. Kjellberg og Ibsen (2020). Forfatterne nævner, at tendensen potentielt kan forklares ved, at øget middellevetid kan gøre det mere attraktivt at udføre flere knæ- og hofteoperationer, eller at den stigende middellevetid også kan medføre, at der udvikles flere kroniske sygdomme blandt ældre. Endvidere kan der være en udbudsvirkning, hvis en større andel af sundhedsindustriens produkter rettes imod det stigende marked af ældre.

STEEPING I SUNDHEDSUDGIFTERNE

Steeping (fra engelsk *steep*: stejl, brat) betegner en situation, hvor stigningen i sundhedsudgifterne i en periode fortrinsvis finder sted i udgifterne for de ældre aldersgrupper. Det vil medføre, at kurven for aldersfordelingen af sundhedsudgifterne efterhånden bliver mere stejlt stigende med alderen. Kjellberg og Ibsen (2020) finder tegn på, at der har været en sådan steeping-tendens i Danmark i perioden 2006-18 for personer i aldersgruppen 70 til 90 år. Forfatterne finder desuden tegn på, at der har været en sund aldrings- eller år-til-døds-effekt i samme periode. En sådan steeping-udvikling kan blandt andet forklares ved, at sundhedsvæsenet udvikler nye behandlingsformer rettet mod de større generationer af ældre (dvs. en ændring i udbuddet), eller ved at disse generationer har større forventninger til sundhedsvæsenets tilbud (en ændring i efterspørgslen), som forplanter sig til et politisk ønske blandt det generelle vælgerkorps.

BOKS III.2 ILLUSTRATION AF SUND ALDRING OG STEEPING

Et stiliseret billede af sund aldring kan ses i figur A. Den grønne kurve viser, hvordan de gennemsnitlige sundhedsudgifter for personer i udgangssituationen generelt stiger svagt med alderen. Stigningen tager imidlertid til ved højere alderstrin, hvilket hænger sammen med, at udgifterne er særligt høje i årene før dødstidspunktet, jf. de såkaldte terminaludgifter. Den røde kurve illustrerer, hvad der kan ske, hvis middellevetiden øges, og der er sund aldring. I den første del af livet ændres de aldersbetingede sundhedsudgifter ikke nævneværdigt, men udgifterne bliver lavere for de ældre aldersgrupper. Den del af kurven, hvor sundhedsudgifterne stiger relativt meget, rykker udad, fordi terminaludgifterne optræder senere, når levealderen stiger.

FIGUR A SUND ALDRING**FIGUR B STEEPING**

Figur B illustrerer tilsvarende på stiliseret vis steeping. Den grønne kurve udgør igen udgangspunktet med en given aldersfordeling af sundhedsudgifterne. Den røde kurve viser, hvordan udgifterne kan tænkes at udvikle sig over tid, hvis der er steeping. I den røde kurve stiger udgifterne for alle aldersgrupper relativt til den grønne, men mest for de ældste grupper. Kurven bliver altså stejlere, og samtidig vil de samlede udgifter stige for en befolkningsgruppe med en given alderssammensætning. De aldersmæssigt accelererende sundhedsudgifter som følge af steeping kan eksempelvis forklares som følge af, at nye behandlingsmuligheder og potentielt mere krævende forventninger til sundhedsstandarden prioriteres af politikerne, og at denne udgiftsstigning særligt gør sig gældende for de sidste og mest udgiftskrævende leveår.

De to fænomener sund aldring og steeping trækker således i hver sin retning. Selvom der er tale om to principielt forskellige fænomener, kan de i praksis være svære at adskille.

I formandskabets fremskrivninger antages, at en vis andel af sundhedsudgifterne er relaterede til dødstidspunktet, altså sund aldring. Samtidig antages det, at der er en årlig realvækst i sundhedsudgifterne pr. person som følge af den generelle produktivitetsvækst. Den heraf følgende forøgelse af sundhedsudgifterne antages at være procentvis den samme for alle aldersgrupper, hvilket isoleret set trækker i retning af, at udgifterne målt i kroner stiger mest for de mest udgiftskrævende, dvs. ældste grupper.

En permanent steeping-udvikling vil isoleret set medføre mervækst

Hvis man tror, at en sådan steeping-trend i sundhedsudgifterne er strukturel og vil være permanent også fremadrettet, vil den isoleret set medføre større sundhedsudgifter i en situation, hvor befolkningssammensætningen ændrer sig i retning af relativt flere ældre. Det sidste er tilfældet i Danmark, både som følge af en midlertidig forskydning i den kommende snes år, hvor nogle relativt store årgange afløser nogle relativt små årgange i de ældre aldersklasser, og mere permanent som følge af, at befolkningens middellevetid generelt antages at stige fremadrettet. Den vil altså medføre en mervækst i sundhedsudgifterne i forhold til det demografi- og velstandskorrigerede træk. En sådan bevidst eller ubevidst opprioritering af de ældre aldersgrupper i sundhedsvæsenet repræsenterer i sidste ende en ændring i den økonomiske politik, medmindre det kan opfattes som et egentligt iboende lovmæssigt demografisk fænomen på linje med terminaludgifter, som i sagens natur har karakter af et engangsfænomen uanset længden af levetiden.

Indregning af fremtidig potentiel mervækst strider imod hidtidigt grundprincip

Observerede ændringer i aldersprofilen for sundhedsudgifter vil automatisk påvirke de fremskrevne fremtidige sundhedsudgifter, hver gang datagrundlaget opdateres, idet udgangsniveauet jo dermed ændres. Som det fremgår ovenfor, vil det imidlertid ikke være i overensstemmelse med det hidtidige princip bag holdbarhedsberegningerne at indregne en potentiel vækst udover det demografi- og velstandskorrigerede træk fremadrettet i forhold til dette udgangspunkt, hvad enten mervæksten tænkes at give sig udtryk i en steeping-effekt eller andre årsager. Det vil nemlig stride imod antagelsen om en neutral finanspolitik og grundtanken om, at de langsigtede fremskrivninger ikke er en prognose for, hvad man tror, der vil ske, men en konsekvensberegning af, hvad resultatet vil blive på lang sigt i tilfælde af en neutral fremadrettet finanspolitik.

Fremskrivninger til andre formål kan bygge på andre principper

Man kan forestille sig andre typer fremskrivninger, som er båret af andre ønsker. Eksempelvis kunne man foretage en langsigtet fremskrivning, der belyser den formodede udgiftsudvikling, der tildeler alle generationer den samme kvalitet i de offentlige tjenester. Et sådant grundprincip vil ikke relatere sig til udgifterne som det nuværende, men til det output, man får ud af udgifterne. Eksempelvis kan man argumentere for, at med udsigten til stigende globaltemperatur vil det kræve forøgede klimainvesteringer (som digebyggeri og kloakering) og dermed øgede offentlige udgifter blot at opretholde det samme "serviceniveau" i form af uændrede strandlinjer, sikkerhed mod oversvømmede veje osv. På samme måde kan man forestille sig, at den stigende middellevetid kan medføre, at flere ældre i fremtiden vil blive ramt af ikke-dødelige, men behandlingskrævende og derfor omkostningstunge kroniske lidelser som demens og lignende. En fremskrivning, der bygger på et outputprincip om, at eksempelvis hver enkelt dement skal have

adgang til behandling af samme omfang som i tidligere år, hvor lidelsen var mindre udbredt, kan således også motivere en indlæggelse af steeping-tendenser. Den vil omvendt ikke medføre en neutral fremskrivning af de offentlige finanser i den tidligere nævnte definition af ordet.

Opfattes steeping som et iboende fænomen, kan det principielt indregnes i det demografiske træk

Alternativt kunne man forestille sig, at steeping-fænomener var en grundlæggende demografisk betinget lovmæssighed, sådan at strukturen i de offentlige sundhedsudgifter nødvendigvis må ændre sig i nævnte retning i takt med, at middellevetiden stiger. I så fald kan man argumentere for, at steeping-fænomenet i sig selv er en del af det demografiske træk på samme måde som terminaludgifter (sund aldring). I det tilfælde vil man forvente, at der empirisk observeres steeping i alle lande og perioder, hvor der finder en aldring af befolkningen sted. Der observeres dog ikke steeping i alle nyere undersøgelser af fænomenet, ligesom de tidligere nævnte årsagsforklaringer snarere går på ønsker om en højere sundhedsstandard hos ældre, eller alternativt en ændret strategi hos sundhedsindustrien, som resulterer i ændrede udbudsformer, som politikerne ønsker at imødekomme, jf. Kjellberg og Ibsen (2020).

Indregning af historisk mer- og mindrevækst forbedrer holdbarheden

Det kan generelt have interesse at lave følsomhedsanalyser, som illustrerer konsekvenserne af eksempelvis forskellige former for ikke-neutral finanspolitik. Formandskabet har ikke lavet direkte analyser af konsekvensen af, at der fremadrettet politisk prioriteres at give sundhedsbevillinger særskilt til ældre befolkningsgrupper udover det demografi- og velstandskorrigerede træk, som en steeping-effekt indebærer; men i *Dansk Økonomi, efterår 2020* blev der vist alternative forløb, der illustrerede konsekvenserne af at forlænge den historiske mer- og mindrevækst i det offentlige forbrug på tre forskellige måder. Alle tre forløb medførte en forbedring af holdbarhedsindikatoren. Antager man samme fremadrettede mer- og mindrevækst i henholdsvis det kollektive og det samlede individuelle offentlige forbrug, som der historisk har været over hele perioden 1966-2019, forbedrer det HBI med 0,1 pct. af BNP.

Sundhedsudgifternes mervækst mere end opvejes af mindrevækst i andre sektorer

Anvender man i stedet blot den gennemsnitlige mindrevækst, der har været siden 1995, men fortsat uden at skelne mellem udviklingen i de forskellige delsektorer af det individuelle offentlige forbrug, giver det en meget kraftig holdbarhedsforbedring på 3 pct. af BNP. Viderefører man endelig den gennemsnitlige udvikling i 1995-2019, men med særskilte vækstrater for henholdsvis sundhed, social beskyttelse, undervisning samt fritid og kultur, fås en HBI-forbedring på 1½ pct. af BNP. I det sidstnævnte tilfælde har der været en mervækst i sundhedsudgifterne over den nævnte periode, men det mere end opvejes af en mindrevækst på alle de resterende delområder af det offentlige forbrug.

FREMSKRIVNING AF DE OFFENTLIGE FINANSER

Primær saldo udviser beskedent underskud frem mod 2050

I 2030 udviser saldoen i den mellemfristede fremskrivning et underskud på 0,2 pct. af BNP, mens den primære saldo udviser et underskud på knap ½ pct. af BNP, jf. kapitel II. Der er samtidig en offentlig nettoformue på 15 pct. af BNP, således at det offentlige har nettorenteindtægter såvel i 2030 som i alle de følgende år under fremskrivningens beregningsforudsætninger. Underskuddet på den primære saldo holder sig tæt på ½ pct. af BNP i tiåret indtil 2040, hvorefter det mindskes i takt med, at arbejdsstyrken fra 2040 begynder at stige hurtigere, jf. figur III.3. Den demografiske modvind afløses af demografisk medvind, og stigningerne i tilbagetrækningsalderen antages at føre til stadigt højere erhvervsfrekvenser i de ældre aldersgrupper. Samtidig vil den voksende private formue relativt til BNP føre til stigende skatteindtægter. Fra 2050 udviser den primære saldo et overskud ifølge fremskrivningen, og det vokser efterhånden til at udgøre knap 1½ pct. af BNP omkring 2070.

Saldoforbedring fra midten af 2030'erne

Saldoen ligger i hele forløbet efter 2030 over den primære saldo, fordi nettorenteindtægterne ifølge fremskrivningen som nævnt er positive i alle årene efter 2030. Saldoen udviser et underskud frem til 2040. Lavpunktet nås i 2034, hvor underskuddet udgør 0,4 pct. af BNP. Fra dette tidspunkt forbedres saldoen vedvarende som følge af både den forbedrede primære saldo og efterhånden også akkumulerende renteindtægter. I 2080 udgør overskuddet på saldoen ifølge fremskrivningen 3 pct. af BNP. Da der er tale om et overholdbart forløb, vil saldoen i denne mekaniske fremskrivning vedvarende stige som andel af BNP i al fremtid. Budgetlovens underskudsgrænse på 1 pct. af BNP overtrædes dermed ikke i noget år ifølge fremskrivningen.

Offentlig nettoformue i hele forløbet

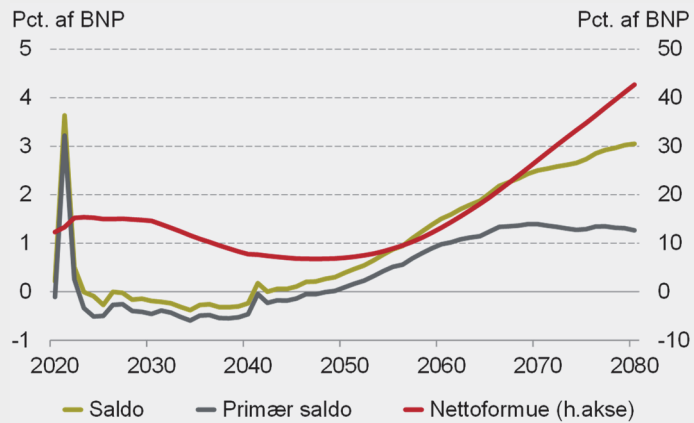
Ved udgangen af 2021 udgjorde den offentlige nettoformue ca. 13 pct. af BNP efter at være steget med knap 20 pct. point siden 2015. Ifølge fremskrivningen vil nettoformuen udgøre 15 pct. af BNP i 2030. Derefter falder den i hængekøjeårene frem til ca. 2050, men vil dog hele tiden være positiv. Som følge af de stigende overskud på saldoen vil også nettoformuen vokse vedvarende som andel af BNP. I 2080 udgør den under fremskrivningens forudsætninger godt 40 pct. af BNP.

Holdbarhedsindikator 1,0 pct. af BNP

Under fremskrivningens forudsætninger er Danmarks finanspolitik overholdbar. Det betyder, at nutidsværdien af alle fremtidige offentlige indtægter overstiger nutidsværdien af de fremtidige udgifter. Holdbarhedsindikatoren er 1,0 pct. af BNP. Det betyder, at hvis man permanent lempede de offentlige finanser svarende til 1 pct. af BNP eller 27 mia. kr., ville finanspolitikken netop være holdbar, dvs., at den offentlige sektor vil være solvent med en stabil gældskvote på lang sigt.

FIGUR III.3 SALDO OG FORMUE I FREMSKRIVNINGEN

Små underskud på den primære saldo frem til 2050, som derefter vender til et overskud på knap 1½ pct. af BNP i 2070.



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik og de øvrige anvendte antagelser. Indtil 2030 skal forløbet fortolkes som udviklingen i den faktiske saldo og efter 2030 som udviklingen i den strukturelle saldo. Den primære saldo er lig med saldoen eksklusiv renteindtægter og -udgifter. Nettoformuen er det offentlige finansielle aktiver fratrukket passiverne.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

BETALINGSBALANCENS UDVIKLING

Stort strukturelt overskud på betalingsbalancen

Danmark har uafbrudt siden 1999 haft overskud på betalingsbalancens løbende poster, og siden 2010 har det hvert år udgjort mellem 6 og 9 pct. af BNP. Der er således tale om et strukturelt og dermed vedvarende forhold. Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster kan opgøres som forskellen mellem indenlandsk opsparing og indenlandske investeringer.¹ Overskuddet skyldes altså, at danskerne (privat + offentlig sektor) hvert år sparer betydeligt mere op, end der er nødvendigt for at finansiere de indenlandske investeringer, der ønskes foretaget. Forskellen placeres i udenlandske aktiver og forøger dermed

1) I Nationalregnskabet svarer forskellen på den samlede opsparing og de samlede investeringer mere præcist til nettofordringserhvervelsen, som igen er lig med summen af overskuddet på betalingsbalancens løbende poster og betalingsbalancens kapitalposter. Sidstnævnte udgør dog typisk et meget lille beløb i forhold til de løbende poster.

Danmarks (netto-) udlandsformue. Skal man forstå, hvad der betinger udviklingen i betalingsbalancen, er det derfor frugtbart at tænke i udviklingen i henholdsvis investeringer og opsparing.

Fald i hængekøjeår, men derefter yderligere stigning

I den langsigtede fremskrivning stiger betalingsbalanceoverskuddet yderligere i det lange løb, jf. figur III.4. Udviklingen er dog ikke monoton, idet der først sker et betydeligt fald i overskuddet i de demografiske hængekøjeår indtil ca. 2045, hvor det når et lavpunkt på ca. 4½ pct. af BNP. Derefter stiger overskuddet igen og når et niveau på ca. 10 pct. af BNP ved århundredets slutning. I figur III.5 undersøges delelementerne i betalingsbalanceudviklingen nærmere. Investeringerne er relativt stabile som andel af BNP i hele fremskrivningen, men stiger dog omkring et pct.point fra et niveau på godt 21 pct. af BNP i 2025. Hovedparten af denne stigning finder sted i den private sektor, blandt andet affødt af behovet for at tilpasse virksomhedernes kapitalapparat til den stigende arbejdsstyrke.

Stigende offentligt overskud slår direkte ud i betalingsbalancen

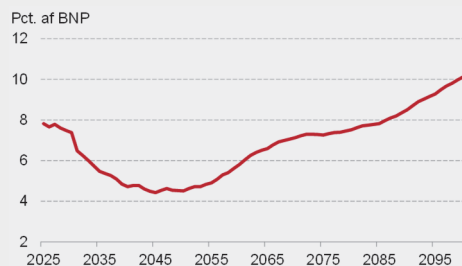
Den offentlige opsparing i fremskrivningen er afspejlet i den offentlige saldo. Den forværres en anelse (med omkring ½ pct.point) i tiåret fra 2025 til 2035, jf. ovenfor. Derefter stiger den imidlertid kraftigt over tid som en konsekvens af de forudsætninger, der skaber den finanspolitiske overholdbarhed i fremskrivningen. Saldoforbedringen på ca. 5½ pct. af BNP igennem resten af århundredet fra 2035 slår alt andet lige direkte igennem på betalingsbalancens løbende poster.

Pensionssystemet modnes, og nettoindbetalingerne falder

Opsparingen i den private sektor foregår dels igennem husholdningernes pensionsopsparing og dels i den såkaldte fri opsparing, dvs. alt, hvad der ikke placeres i pensionskonti og -depoter. Pensionssektoren har i mange årtier været præget af en kraftig opbygning, hvor indbetalingerne overstiger udbetalingerne. Dette er fortsat tilfældet i de første år i fremskrivningen. I takt med, at pensionsordningerne modnes, falder husholdningernes nettoindbetalinger hertil imidlertid, jf. figur III.5. Mens nettoindbetalingerne ifølge fremskrivningen udgør godt ½ pct. af BNP i 2025, bliver tallet negativt fra starten af 2030'erne og udgør -1¼ pct. i 2100. Dette er et udtryk for, at pensionssystemet er nået i en steady state, hvor pensionsformuerne ikke længere vokser hurtigere end BNP, men i stedet fremadrettet vil udgøre en konstant andel heraf, når bortses fra de demografiske svingninger mellem store og små år-gange. Overgangen til, at en større andel af pensionsformuen er efter skat, spiller samtidig også en mindre rolle for udviklingen.

FIGUR III.4 BETALINGSBALANCEN

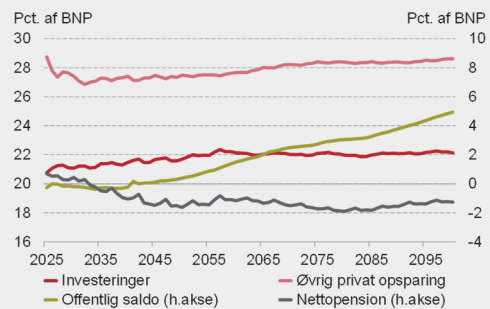
Overskuddet falder frem til 2045, hvorefter det stiger og udgør 10 pct. af BNP i slutningen af århundredet.



Kilde: DREAM og egne beregninger.

FIGUR III.5 INVESTERINGER OG OPSPARING

Investeringerne som andel af BNP stiger lidt i fremskrivningen, men den offentlige opsparing stiger mere.



Privat opsparing dykker midlertidigt i hængekøjeårene

Den øvrige private opsparing udgør i fremskrivningen knap 29 pct. af BNP i 2025. Derefter falder den omkring halvdelen pct.point i hængekøjeårene, hvor der er relativt mange ældre, der vil ønske at nedbringe deres formue, og tilsvarende færre yngre i de opsparende aldre. Fra omkring 2040 stiger den øvrige private opsparing igen og ligger ved århundredets slutning på omtrent samme niveau som i 2025. Sammenfattende er det altså et dyk i den private opsparing, der medfører faldet i betalingsbalanceoverskuddet i hængekøjen, mens det under fremskrivningens forudsætninger er den stigende offentlige opsparing, der får overskuddet til at stige kraftigt i århundredets anden halvdel.

ÆNDRINGER I FORHOLD TIL SIDST

Uændret HBI i forhold til 2021-fremskrivning

Holdbarhedsindikatoren er uforandret i forhold til fremskrivningen præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2021*, hvor den også udgjorde 1 pct. af BNP, jf. tabel III.2. Der er forskellige ændringer i beregningsforudsætningerne bag fremskrivningen, der påvirker den offentlige saldo på forskellig vis, men de har hver især mindre betydning og netter tilsammen omtrent ud, som det fremgår af tabellen.

TABEL III.2 ÆNDRINGER I FORHOLD TIL DANSK ØKONOMI, EFTERÅR 2021

	HBI	Årligt beløb
	-- Pct. af BNP --	-- Mia. kr. --
Udgangspunkt: Fremskrivning fra efterår 2021	1,0	26
Ændret uddannelsesfremskrivning	-0,1	-2
Ændret fordeling af offentligt forbrug	+0,1	+2
Ny mellemfristet fremskrivning	+0,0	+1
Øvrige ændringer	+0,0	+0
Ny fremskrivning efterår 2022	1,0	27

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2022, som er beregnet til 2.657 mia. kr. Øvrige ændringer dækker bl.a. over en ny befolkningsfremskrivning, en ny version af DREAM-modellen samt opdateringen af virkningen af tilbagetrækningsreformen omtalt i afsnit III.3. Størrelsesordenen af de enkelte bidrag i tabellen er følsom overfor rækkefølgen, hvori ændringerne er foretaget.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Færre faglærte forringer holdbarheden ...

Ændrede forudsætninger i fremskrivningen af befolkningens uddannelsesnivea forringer isoleret set de offentlige finanser på længere sigt i forhold til 2021-fremskrivningen. Det skyldes, at den skønnede effekt af erhvervsskolereformen i 2015 er blevet nedrevideret som følge af nyere tal, der peger på færre fuldførte erhvervsuddannelsesforløb end tidligere. Det medfører, at der i nærværende fremskrivning antages færre med en erhvervsfaglig uddannelse. Det medfører igen en lidt lavere samlet beskæftigelse og arbejdstid, hvilket svækker den langsigtede holdbarhed med knap 0,1 pct. af BNP. I modsat retning trækker en opdatering af datagrundlaget for det offentlige forbrug, som medfører, at udgifterne til det sociale område stiger lidt mindre på lang sigt end tidligere antaget. Den nye mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II giver i sig selv en lille forbedring af holdbarheden.

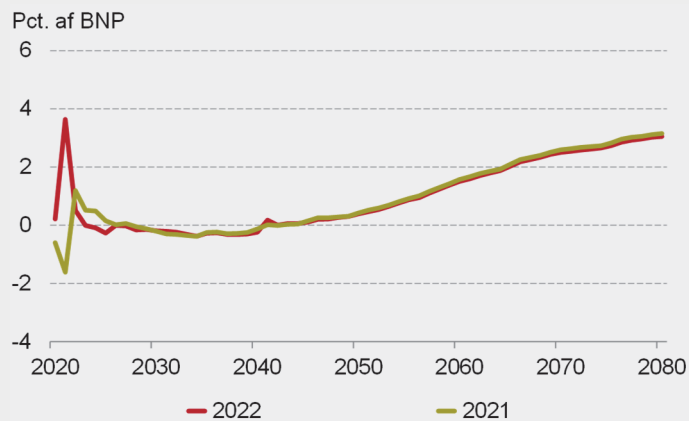
... men andre opdateringer trækker op

Lidt langsommere saldoforbedring end i 2021

De ændrede beregningsforudsætninger afspejler sig i en anden saldo-udvikling i nærværende fremskrivning, men ændringerne efter 2030 er meget små i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2021*, jf. figur III.6. Det største udsving i forhold til sidst finder sted omkring 2040, hvor der sker en pludselig forbedring af saldoen i nærværende fremskrivning. Det skyldes en forudsætning om, at udgifterne til et nyt grønt råderum i 2024-40 bortfalder fra 2041, som det er forudsat i aftalen fra juni 2022 om etablering af en grøn fond.

FIGUR III.6 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

Udviklingen i den offentlige saldo på længere sigt i nærværende fremskrivning er stort set uforandret i forhold til fremskrivningen fra 2021.



Anm.: Figuren viser den offentlige saldo i nærværende rapport sammenlignet med saldoen i den langsigtede fremskrivning i *Dansk Økonomi*, efterår 2021.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

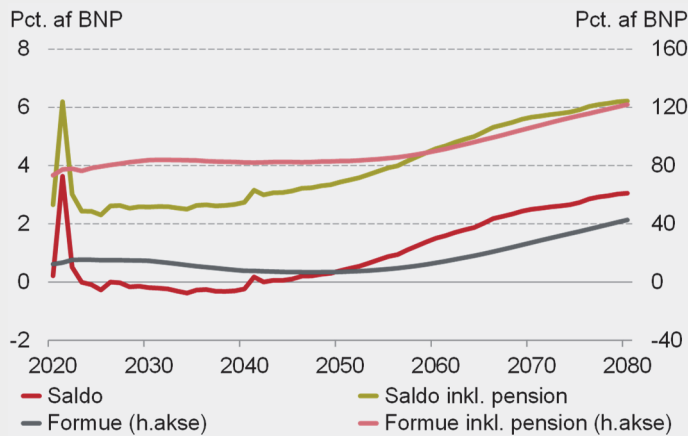
UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN

Udskudte skattebetalinger i pensionsformuen vigtig 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 1½ gange BNP og vokser fortsat i fremskrivningen. 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 aktiv for det offentlige, men indgår ikke i den officielle beregning af den offentlige nettoformue. Betydningen heraf kan illustreres ved en beregning, hvor værdien af den udskudte skat lægges til den offentlige nettoformue. I så fald ville denne udgøre over 75 pct. af BNP i dag, jf. figur III.7.

FIGUR III.7 UDSKUDT SKAT AF PENSIONSFORMUEN

Den offentlige nettoformue og saldo ville være betydeligt større, hvis den udskudte skat af pensionsformuerne blev medregnet.



Anm.: Saldo og nettoformue inklusive pension medregner virkningen af de implicitte 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 implicitte årlige afkast efter skat beløber sig til 4 pct. af dette tilgodehavende.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Har også betydning for den beregnede offentlige saldo

Samtidig stammer en tilsvarende andel af det løbende afkast i pensionskasserne fra den udskudte skat og vil derfor tilfalde den offentlige sektor, når værdierne udbetales. Når man indregner dette løbende afkast i de offentlige nettorenteindtægter og dermed den offentlige saldo, vil denne blive permanent forbedret med ca. 3 pct. af BNP. Der vil dermed være et betydeligt overskud på den strukturelle saldo i hele fremskrivningsperioden.²

Det implicitte aktiv formindskes af bedre muligheder for alderspension

Det implicitte aktiv vurderes imidlertid nu på længere sigt at være mindre end tidligere som følge af, at det er blevet besluttet at forøge indbetalingsgrænserne til alderspension i forbindelse med såvel aftalen om en ny grøn fond i juni 2022 som aftalen om vinterhjælp i september

2) Selvom den implicitte offentlige formue i form af udskudte pensionsskatter ikke indgår i den officielt beregnede saldo og nettogæld, er de fremtidige indtægter herfra indregnet i beregningen af den finanspolitiske holdbarhed. Holdbarhedsindikatoren påvirkes derfor som udgangspunkt ikke af tidspunktet for beskatningen af pensionsopsparing.

2022. Det forventes, at de ændrede indbetalingsgrænser vil få en del personer til at omlægge deres pensionsopsparing til alderspension, hvor indbetalingerne ikke er fradragsberettigede, men udbetalingerne til gengæld skattefri. Det medfører alt andet lige en styrkelse af den offentlige saldo uden at påvirke nutidsværdien af skattebetalingerne og dermed holdbarheden. Omlægningen fra slut- til straksbeskattede pensionsordninger er altså en måde at flytte skatteprovenu fra fremtiden til nutiden. I det omfang, omlægningen anvendes til større offentlige udgifter, vil den svække holdbarheden. I fremskrivningen fører denne fremrykning af pensionsbeskatning isoleret til, at den samlede pensionsformue falder med ca. 80 mia. kr. i 2100.

Også andre
implicitte offentlige
aktiver og passiver

Et tilsvarende implicit offentligt aktiv haves i aktieformuerne i danske husholdningers frie depoter. Aktiekursgevinster beskattes først, når de realiseres, dvs. når aktierne sælges. En del af den nævnte aktieformue består dermed af udskudt aktieindkomstbeskatning. En tidligere opgørelse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet har vurderet, at dette forhold i sig selv indebærer et udskudt skattetilgodehavende på 300 mia. kr. Omvendt har den offentlige sektor en forpligtelse i form af tjenestemandspensioner, som kan opfattes som et tilsvarende implicit passiv.

ÆNDRINGER I LØNKVOTEN

Faldende lønkvote i
DK og internationalt

Der er tegn på forskydninger i den funktionelle indkomstfordeling, såvel i Danmark som internationalt, jf. også *Økonomisk Redegørelse, august 2022*. I beregningerne i kapitel II antages den strukturelle lønkvote i de private byerhverv at være faldet med 3 pct.point i årene 2005-16. Det dækker grundlæggende over, at afkastet til kapital, såvel normalt som overnormalt, udgør en større andel af den samlede værditilvækst end tidligere. Blandt årsagerne kan være en stigende betydning af globale værdikæder, som indebærer, at en stigende del af indtjeningen i de danske erhverv ifølge Nationalregnskabet reelt har fundet sted uden for landets grænser i form af forarbejdning i udlandet, merchanting eller fabriksløs produktion. En anden årsag til faldet i lønkvoten kan være dårligere konkurrence, jf. analysen i *Produktivitet 2020*, der påviste, at danske virksomheder generelt har fået større markedsmagt siden 2000. En tredje potentiel årsag kan være en forskydning i kapitalintensiteten, eksempelvis som følge af større automatisering (robotter).

**Modelberegning
illustrerer
finanspolitiske og
samfunds-
økonomiske
konsekvenser**

Fald i lønkvoten kan påvirke samfundsøkonomien på en række forskellige måder. Udover fordelingen på både makroøkonomisk (funktionel indkomstfordeling) og mikroøkonomisk (indkomstdeciler) plan kan udviklingen også påvirke de offentlige finanser og dermed finanspolitikens holdbarhed. Hvordan påvirkningen mere konkret vil være, vil afhænge af, hvad der er den konkrete årsag til forskydningen i lønkvoten. Nedenfor illustreres virkningen på den offentlige saldo af et produktivitetstød i den private sektor, der gør det mere fordelagtigt for virksomhederne at investere i kapital, mens arbejdskraftens marginalprodukt omvendt falder.³ To år efter stødet er virksomhedernes kapitalapparat vokset så meget, at BNP stiger omkring 3 pct., selvom arbejdsudbudet og dermed timebeskæftigelsen falder på grund af den lavere real-løn. Som følge af stødet falder lønkvoten i de private hovederhverv med ca. 3 pct.point.

**Skatteindtægter
stiger på kort sigt,
men falder
betydeligt på lang
sigt**

For den offentlige primære saldo sker der på længere sigt en permanent forringelse på ca. 0,2 pct. af BNP, jf. figur III.8. De første fire år efter stødet er virkningen på den primære saldo ganske vist positiv. I det allerførste år skyldes det dels en stor stigning i selskabsskatterne og dels en stigning i pensionsafkastkatteprovenu på ca. 1 pct. af BNP som følge af aktiekursstigninger, da de private virksomheders værdi stiger kraftigt på grund af stødet. Selskabsskatten vedbliver med at give et lidt højere provenu som andel af BNP, men de personlige indkomstskatter falder til gengæld tæt ved 1 pct. af BNP på lang sigt som følge af de lavere lønindkomster og efterhånden også pensionsindkomster. De offentlige indtægter er derfor allerede fire år efter stødet faldet med 1 pct. af BNP og bliver på dette niveau.

**Offentlige udgifter
falder også som
andel af BNP**

De offentlige udgifter falder dog også med godt 0,8 pct. af BNP på lidt længere sigt. Det skyldes især, at udgifterne til det individuelle offentlige forbrug fylder lidt mindre som følge af stødet, både fordi det er relativt løntungt og arbejdskraften bliver billigere, og som følge af en nævnereffekt, da BNP stiger. Medvirkende til de lavere offentlige udgifter er også, at indkomstoverførslerne bliver billigere som følge af satsreguleringen. Faldet i lønningerne fører derfor til lavere overførselsindkomster.

**Holdbarheden
forværres med
0,15 pct. af BNP**

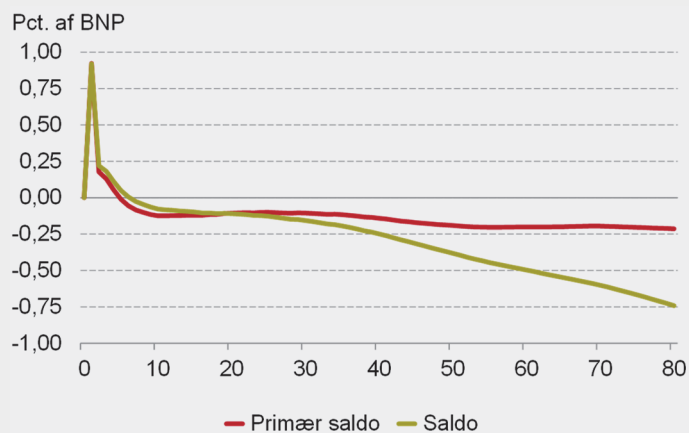
Nettoeffekten på den primære saldo er otte år efter stødet en forværring på 0,1 pct. af BNP, som derefter langsomt vokser til 0,2 pct. af BNP. I modsætning til den ret stabile virkning på den primære saldo vokser forværringen af den offentlige saldo som andel af BNP støt over

3) Stødet er udformet som en samtidig ændring i flere niveauparametre i virksomhedernes produktionsfunktion, der på én gang samlet forøger produktionen for uændret faktorindsats og gør arbejdskraft mindre produktiv relativt til kapital. Stødet kan fortolkes som en ændring i produktionsforholdene, der gør automatisering mere attraktiv.

tid på grund af rentes rente-effekten. 80 år efter stødet udgør saldoforværringen ca. 0,8 pct. af BNP, jf. figur III.8. Holdbarhedsindikatoren forringes med 0,15 pct. af BNP.

FIGUR III.8 SALDOÆNDRING VED LAVERE LØNKVOTE

Modelberegningen illustrerer, at et fald i lønkvoten i den private sektor forværrer den offentlige saldo på længere sigt.



Anm.: Figuren illustrerer ændringen i henholdsvis den primære og den faktiske saldo ved et produktivitetstød i DREAM, der reducerer lønkvoten i den private sektor med ca. 3 pct. Stødet kan fortolkes som konsekvenserne af større automatisering. Førsteaksen angiver antal år efter stødet. Den primære saldo er lig med saldoen eksklusive renteindtægter og -udgifter.

Kilde: DREAM.

III.3

BESKÆFTIGELSESEFFEKT AF TILBAGETRÆKNINGSAFTALEN

Ældres
beskæftigelse
er steget meget

Beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen blandt ældre er steget markant siden årtusindeskiftet – også mere, end hvad der kan forklares ved befolkningsudviklingen, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. De seneste år kan en stor del af denne stigning forklares med stigningerne i aldersgrænserne for efterløn og folkepension, som fulgte af *Velfærdsaftalen* fra 2006 og *Aftale om senere tilbagetrækning* fra 2011. Aftalerne har

øget efterlønsalderen fra 60 år i 2013 til 63 år i 2021 og folkepensionsalderen fra 65 år i 2013 til 66½ år i 2021.

Ca. 2/3 af stigning forklaret ved direkte effekt af højere pensionsaldr

En analyse af reformens effekt på erhvervsdeltagelsen og lønmodtagerbeskæftigelsen blev præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Ifølge analysen kunne tilbagetrækningsaftalen forklare knap 2/3 af den samlede stigning i beskæftigelsen for personer mellem 60 og 65 år fra 2013-19. Forbedret sundhed synes kun i et lille omfang at kunne forklare den resterende del af den øgede beskæftigelse, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Det er derfor stadig uafklaret, hvad der forklarer ca. 1/3 af den højere beskæftigelse blandt ældre de seneste knap ti år.

I afsnit estimeres en afledt effekt på partnerne

En mulighed er, at beskæftigelseeffekten af tilbagetrækningsaftalen er undervurderet. Analysen i *Dansk Økonomi, forår 2021* tog kun højde for beskæftigelseeffekten for de personer, som er direkte berørt af stigninger i pensionsaldrerne. Dette afsnit estimerer, i hvor høj grad afledte effekter på beskæftigelsen for partnerne til berørte personer kan forklare den resterende del af ældres beskæftigelsesudvikling. I analysen tages der derfor højde for, at højere pensionsaldrer potentielt kan øge beskæftigelsen gennem to kanaler:

- Personer udskyder deres tilbagetrækning som en konsekvens af de højere pensionsaldrer: I analysen kaldes dette en (direkte) effekt på berørte personer, som er personer født efter 1953
- En afledt effekt på partnerne til de berørte personer. Disse partnere kan både være født før 1953 og ikke være berørt af reformen eller være født efter 1953 og også selv være berørt.

FÆLLES TILBAGETRÆKNING I PARFORHOLD

Effekt på partnere kan skyldes fælles tilbagetrækning i parforholdet

Tilbagetrækningsaftalen indebærer som nævnt, at danskerne udskyder tilbagetrækningstidspunktet i takt med de stigende pensionsaldrer. En afledt effekt på partnernes beskæftigelse kan skyldes fælles tilbagetrækning i parforholdet, hvor en partner tilpasser tilbagetrækningstidspunktet efter, hvornår den berørte person trækker sig tilbage. Denne afledte effekt kan skyldes, at partnere har en præference for at dele pensionisttilværelsen sammen og får ekstra værdi af fritiden, når den deles med ens partner. På den måde kan partnerens tilbagetrækningstidspunkt være en faktor, som påvirker personens eget tilbagetrækningstidspunkt på linje med andre faktorer som samfundsnormer, helbred og personens egen efterløns- og folkepensionsalder.

ANALYSENS TERMINOLOGI

Analysen betegner den direkte effekt af højere pensionsaldrer som effekten på de "berørte personer". De berørte personer er født efter 1953. Effekten på disse personers partnere betegnes den afledte effekt. Partnerne kan også selv være den berørte person, hvis de er født efter 1953.

"Højere pensionsaldrer" dækker først og fremmest over højere efterløns- og folkepensionsaldrer, men også over højere alder for udskydelsesreglen og højere grad af modregning i efterlønnen.

Det betegnes som fælles tilbagetrækning i parforholdet, når en partner til en person ikke kun bestemmer tilbagetrækningstidspunktet ud fra sin egen pensionsalder, men også ud fra, hvornår den anden part i forholdet trækker sig tilbage. Partneren behøver ikke at trække sig tilbage samtidig med den anden part, men kan blot tilpasse sit tilbagetrækningstidspunkt, så det kommer tættere på den anden parts tilbagetrækningsalder.

Reformen forventes at øge partneres beskæftigelse, ...

En beslutning om fælles tilbagetrækning i parforhold kan øge beskæftigelsen for partnere til personer, hvis pensionsaldrer øges. Den førnævnte analyse i *Dansk Økonomi, forår 2021* viser, at de berørte personer trækker sig senere tilbage som en direkte konsekvens af de højere pensionsaldrer. Deres partnere kan reagere på dette ved også at udskyde deres tilbagetrækningstidspunkt. Det trækker i retning af, at partnernes beskæftigelse øges.

... men andre faktorer kan også påvirke effekten

Der kan også være faktorer, der trækker i den modsatte retning, som får partneren til at trække sig tidligere tilbage. Eksempelvis vil indkomsteffekter trække i retning af lavere beskæftigelse for partneren. Den samlede indkomst i parforholdet stiger, når den berørte person trækker sig senere tilbage og derved forbliver i beskæftigelse i længere tid. Den højere indkomst gør, at det isoleret set er muligt for partneren at trække sig tilbage tidligere.

Studier finder dog, at reform øger partners beskæftigelse

Flere empiriske studier finder dog, at partnere i et parforhold tilpasser deres tilbagetrækningstidspunkt efter den anden part i forholdet, når denne får ændret pensionsvilkår, jf. Kruse (2021) og Garcia-Miralles og Leganza (2022). Sidstnævnte studie kigger på den første forhøjelse af efterlønsalderen fra 60 til 60½ år og finder, at ca. 9 pct. af partnerne udskyder deres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet til det tidspunkt, hvor de berørte personer går på efterløn. Det vil sige, at den første

stigning i efterlønsalderen havde en positiv afledt effekt på partnernes beskæftigelse.

DATAGRUNDLAG OG METODE

Tilbagetrækningsaftalen øger efterløns- og folkepensionsalder

Denne analyse tager udgangspunkt i forhøjelserne af efterløns- og folkepensionsalderne, der blev besluttet med velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Efterløns- og folkepensionsalderen var henholdsvis 60 og 65 år, inden sidstnævnte reform trådte i kraft i 2014. Personer født senest den 31. december 1953 blev ikke berørt af reformen. Reformen betød, at efterløns- og folkepensionsalderen gradvist blev forhøjet og i 2021 er henholdsvis 63 og 66½ år. Den første halvårgang, der blev berørt af højere tilbagetrækningsalder, var personer født i første halvår af 1954, der havde en efterlønsalder på 60½ år og en folkepensionsalder 65½ år. Efterløns- og folkepensionsalderen for de efterfølgende halvårgange blev hævet med et halvt år pr. halvårgang. Velfærds- og tilbagetrækningsaftalen er beskrevet grundigt i *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Data består af personer født mellem 1943-62 i perioden 2013-21

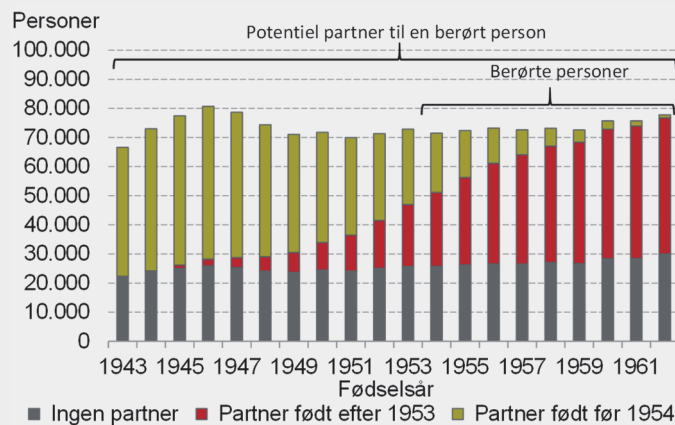
Analysen tager udgangspunkt i alle personer født mellem 1943-62 i perioden 2013-21, hvor det primære fokus er på disse personers lønmodtagerbeskæftigelse. Personer født efter 1953 er selv berørt af højere pensionsalder, mens partnerne til de berørte personer kan være født i hele perioden fra 1943-62, jf. figur III.9. Partnere består i langt overvejende grad af ægtefæller, men kan også være registrerede partnerskaber og samboende par. Figur III.9 viser også, at ca. 2/3 af alle personer har en partner, og andelen af partnere, der selv er berørt af højere pensionsalder, bliver større, jo yngre fødselsårgang en berørt person tilhører. Indeværende analyse bygger derved videre på data fra *Dansk Økonomi, forår 2021*. Denne analyse fokuserede kun på den direkte effekt på de berørte personer, hvorfor kun personer født mellem 1953-60 blev medtaget.

Reformeffekten estimeres ved en difference-in-differences model

Der bruges en *difference-in-differences* model til at estimere beskæftigelseeffekten af højere pensionsalder. Til at finde den direkte effekt på de berørte personer udnytter modellen, at nogle personer er berørt af de stigende pensionsalder, mens personer født i 1953 har en uændret efterløns- og folkepensionsalder på henholdsvis 60 og 65 år. På den måde kan man sammenligne beskæftigelsesudviklingen mellem disse to grupper af personer og derved finde beskæftigelseeffekten ved at øge pensionsalderne. Det svarer til modellen fra *Dansk Økonomi, forår 2021*.

FIGUR III.9 PERSONER I ANALYSEN

Personer født efter 1953 får højere pensionsaldrer, mens personer født senest i 1953 ikke er berørt af højere pensionsaldrer. Alle kan være partnere til berørte personer.



Anm.: Personer født fra 1953-60 indgik i analysen i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Personer født efter 1953 er berørt af stigende pensionsaldrer, mens personer født i 1953 fungerer som kontrolgruppe, jf. boks III.3.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Denne model bruges også til at finde den afledte effekt på partnere

Den her præsenterede analyse udvider modellen, så den også estimerer den afledte effekt på partnerne til de berørte personer. Det gøres principielt på samme måde som den direkte effekt på de berørte personer. Nogle er partnere til berørte personer, der får højere pensionsalder, mens nogle er partnere til personer, hvis pensionsalder er uændret. Den afledte effekt på partnerne findes ved at sammenligne partnernes beskæftigelse i disse to grupper. Modellen tager derudover højde for, at nogle partnere selv kan blive berørt af højere pensionsaldrer, jf. boks III.3.

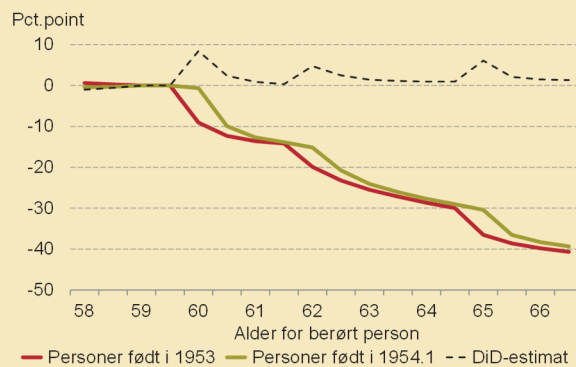
BOKS III.3 ESTIMATIONSMETODE

Der anvendes en *difference-in-differences* (DiD) model til analysen. Modellen estimerer beskæftigelseseffekten på de berørte personer og den afledte effekt på partnerne. DiD-modellen sammenligner basalt set beskæftigelsesudviklingen i to grupper af personer. Den første gruppe består af personer født i 1953, hvis efterløns- og folkepensionsalder er henholdsvis 60 og 65 år. Denne gruppe fungerer som kontrolgruppe. Den anden gruppe består af personer, som får højere pensionsalder, som er alle årgange senere end 1953. Det kunne for eksempel være personer født i første halvår af 1954, hvis efterløns- og folkepensionsalder er henholdsvis 60½ og 65½ år.

DiD-metoden sammenligner de to gruppers beskæftigelsesudvikling fra 59-årsalderen til hver af de efterfølgende aldre, for eksempel 60-årsalderen. Pointen er, at personer født i 1953 (kontrolgruppen) kan gå på efterløn som 60-årige, mens personer født i første halvår af 1954 må vente et halvt år, til de bliver 60½ år. Beskæftigelsesfaldet mellem 59 og 60½ år vil være lavere for personer født i første halvår af 1954, da de ikke kan gå på efterløn. Denne forskel i beskæftigelsesudviklingen viser derfor, hvor meget beskæftigelsen øges ved, at efterlønsalderen øges fra 60 til 60½ år.

Figur A illustrerer DiD-modellen. Den røde og grønne kurve viser faldet i beskæftigelsesfrekvensen relativt til beskæftigelsesfrekvensen ved 59-årsalderen for henholdsvis personer født i 1953 og første halvår af 1954. DiD-estimatet er den lodrette afstand mellem de to kurver, som er illustreret ved den stiplede linje. Som det fremgår af figuren, er der stor forskel i beskæftigelsen i perioden umiddelbart efter 60-, 62- og 65-årsalderen. Det skyldes, at personer fra 1953 kan gå på efterløn, bruge udskydelsesreglen og gå på folkepension ved disse aldre. Personer fra første halvår af 1954 har ikke denne mulighed før et halvt år efter, hvor beskæftigelsesforskellen også mindskes.

FIGUR A BESKÆFTIGELSEN FOR PERSONER FØDT I 1953 OG FØRSTE HALVÅR AF 1954



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen er målt relativt til beskæftigelsesfrekvensen som 59-årig. Den stiplede streg er DiD-estimatet svarende til $\beta_{a(i,t),k(i)}^h$ i ligning (1), hvor $k(i) = 1954.1$.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

BOKS III.3 ESTIMATIONSMETODE, FORTSAT

Ovenstående beskriver modellen til at estimere den direkte påvirkning på beskæftigelsen for de personer, som selv bliver berørt af højere pensionsaldrer, og svarer til modellen i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Modellen kan dog også bruges til at estimere påvirkningen af beskæftigelsen for partnerne til de berørte personer. I stedet for at sammenligne beskæftigelsen mellem personer født i 1953 og 1. halvår 1954 sammenlignes nu beskæftigelsen for partnerne til disse personer. På den måde måler modellen eksempelvis, om beskæftigelsen er højere for partnere til personer med en efterlønsalder på 60½ år i forhold til partnere til personer med en efterlønsalder på 60 år.

I den endelige model kombineres disse to dele, og effekten estimeres for alle halvårsgange. Modellen kan simultant tage højde for, hvordan beskæftigelsen påvirkes, når en person selv bliver berørt af stigninger i pensionsaldrerne, og om der eventuelt er en afledt effekt på personens partner:^{a)}

$$y_{it}^h = \alpha_{a(i,t)}^h + \beta_{a(i,t),k(i)}^h + \delta_{b(i,t)}^p + \gamma_{b(i,t),c(i)}^p + \phi_t + \omega X_{it} + u_{it} \quad (1)$$

hvor y_{it}^h er beskæftigelsen for den relevante person, $a(i, t)$ angiver person i 's alder på tidspunkt t , $k(i)$ angiver person i 's fødselshalvårsgang, $b(i, t)$ angiver person i 's partners alder på tidspunkt t , og $c(i)$ angiver person i 's partners fødselshalvårsgang. ϕ_t kontrollerer for faktorer, som påvirker alle personer ved et givent tidspunkt t , og X_{it} er kontrolvariable som herkomst, køn og uddannelse. $\delta_{b(i,t)}^p$ og $\gamma_{b(i,t),c(i)}^p$ er 0 for personer uden partnere. Personer, hvor aldersforskellen til partneren er større end ti år, betragtes som ikke at have en partner, jf. Garcia-Miralles og Leganza (2022).

De relevante parametre er $\beta_{a(i,t),k(i)}^h$ og $\gamma_{b(i,t),c(i)}^p$, som måler effekten på beskæftigelsen af højere pensionsaldrer for henholdsvis de berørte personer og disses partner. Der estimeres ét estimat for hver kombination af alder og halvårsgang. Eksempelvis svarer $\hat{\beta}_{60,1954,1}^h$ til estimatet for en 60-årig født i første halvår af 1954. Dette estimat er den første stigning i den stiplede linje i figur A. $\hat{\gamma}_{60,1954,1}^p$ er i dette tilfælde estimatet for den afledte effekt på partneren til denne 60-årige person.

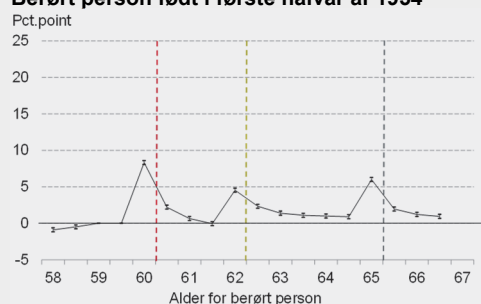
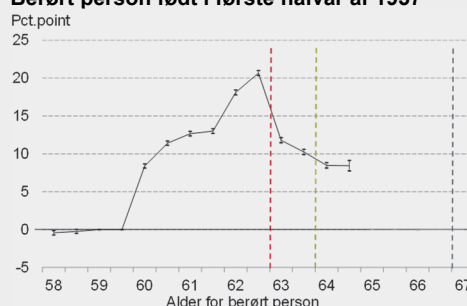
a) DiD-modellen i ligning (1) estimerer ret beset beskæftigelseeffekten for en (berørt) person af, at vedkommendes partner potentielt set bliver berørt af højere pensionsaldrer, og ikke effekten på personens partner. Det kan dog tolkes på samme måde som at estimere effekten på partneren til den berørte person, hvorfor det omtales på denne måde.

HOVEDRESULTATER**Beskæftigelsen stiger for de berørte personer pga. højere pensionsaldrer**

Modellen fra forrige afsnit gør det muligt at opdatere skønnene af beskæftigelseeffekten af højere pensionsaldrer fra *Dansk Økonomi, forår 2021*, hvor der også tages højde for den afledte effekt på partnerne. Figur III.10 viser beskæftigelseeffekterne for de berørte personer. Ved at hæve efterlønsalderen med et halvt år fra 60 år til 60½ år øges beskæftigelsen for de berørte personer med knap 10 pct.point i dette

FIGUR III.10 EFFEKT PÅ BESKÆFTIGELSE FOR BERØRTE PERSONER

Figureerne viser effekten for berørte personer af henholdsvis den første forhøjelse af efterlønns- og folkepensionsalder og forhøjelsen af efterlønsalderen til 63 år. Beskæftigelseseffekten er markant større for årgang 1957 end for 1954

Berørt person født i første halvår af 1954

Berørt person født i første halvår af 1957


Anm.: Effekten på lønmodtagerbeskæftigelsen er målt i forhold til personer, der er født i 1953, hvis efterlønsalder, alder for udskyldelsesreglen og folkepensionsalderen var henholdsvis 60, 62 og 65 år. De lodrette stiplede streger viser, hvornår de berørte personer kunne gå på efterløn, bruge udskyldelsesreglen og gå på folkepension. De små lodrette streger angiver 95-pct. konfidensintervallet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

aldersinterval, mens en halvårlig forhøjelse af alderen for udskyldelsesreglen og folkepensionsalderen øger beskæftigelsen med ca. 5 pct. point.⁴ Personer født i første halvår af 1957 har fået hævet efterlønsalderen med tre år til 63 år. Det gør, at beskæftigelseseffekten stiger indtil denne alder. I en alder af 62½ år er beskæftigelsen ca. 20 pct. point højere end beskæftigelsen for personer født i 1953, og denne forskel reduceres gradvist de efterfølgende år, hvor halvårgangen har mulighed for at trække sig tilbage med efterløn.

Effekt på partnere størst ved stor forhøjelse af efterlønsalderen ...

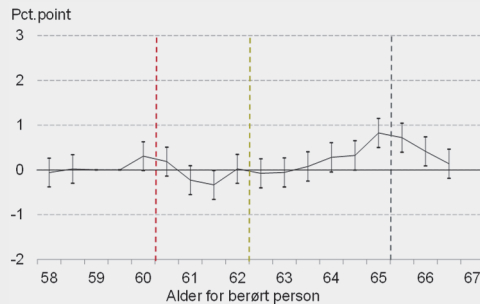
Figur III.11 viser den afledte beskæftigelseseffekt af de stigende pensionsaldrer på partnerne. For partnere født før 1953 er det den eneste effekt af højere pensionsaldrer, mens der for partnere, der også selv er berørt, vil være en ekstra effekt på deres beskæftigelse. For disse partnere vil den samlede effekt være summen af deres direkte effekt og

4) Estimerne i figur III.10 ved efterlønsalderen og alderen for udskyldelsesreglen er lavere end de rapporterede estimer i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Det skyldes, at estimerne i nærværende analyse også inkluderer personer, som ikke er medlemmer af efterlønsordningen, mens estimerne i *Dansk Økonomi, forår 2021* kun bygger på medlemmer af efterlønsordningen i 2011.

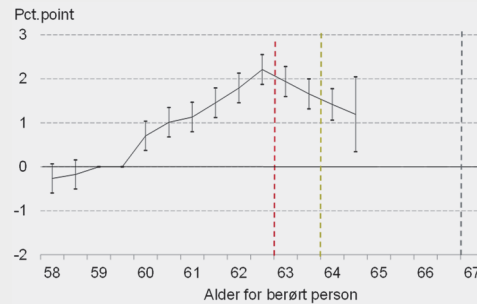
FIGUR III.11 EFFEKT PÅ BESKÆFTIGELSE FOR PARTNERE

Figuren viser effekten for partnere til personer berørt af henholdsvis den første forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalder og forhøjelsen af efterlønsalderen til 63 år. Effekten er størst for partnere til personer, der er ramt af den højeste stigning i efterlønsalderen.

Partner til berørt person født i første halvår af 1954



Partner til berørt person født i første halvår af 1957



Anm.: Beskæftigelsen er målt i forhold til partnere til personer, der er født i 1953, hvis efterlønsalder, alder for udskydelsesreglen og folkepensionsalderen var henholdsvis 60, 62 og 65 år. De lodrette stiplede streger viser, hvornår de berørte personer kunne gå på efterløn, bruge udskydelsesreglen og gå på folkepension. De små lodrette streger angiver 95-pct. konfidensintervallet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

den afledte partnereffekt. Frem til 65-årsalderen er beskæftigelseseffekten af de stigende pensionsaldrer omtrent nul for partnerne til personer født i første halvår af 1954. Effekten er imidlertid større for partnere til personer født i første halvår 1957, hvis efterlønsalderen hæves med tre år. Partnere til denne gruppe øger således deres beskæftigelse med op til 2 pct.point. Beskæftigelseseffekten er voksende indtil 63-årsalderen, hvor efterlønsalderen indtræffer for berørte personer, hvilket er samme mønster som den direkte effekt, jf. figur III.10. Det viser, at højere pensionsalder og derved senere tilbagetrækningstidspunkt for den ene part i et forhold har en afledt effekt på dennes partner, der også øger sin beskæftigelse.

... og ved den første forhøjelse af folkepensionsalder

Det er mindre klart, hvor stor den afledte effekt på partnerne er ved forhøjelser af folkepensionsalderen. Der synes at være en effekt på partnernes beskæftigelse ved forhøjelsen af folkepensionsalderen fra 65 til 65½ år, hvor beskæftigelsen stiger med knap 1 pct.point, men effekten er ikke lige så stor ved nogle af de efterfølgende forhøjelser af folkepensionsalderen, f.eks. ved forhøjelsen til 66½ år, som dokumenteret i Langager (2022). Den afledte effekt på partnerne synes dog

at være mindre ved forhøjelser af folkepensionsalderen i forhold til efterlønsalderen. Det er forventeligt, da den direkte effekt på de berørte personer i sig selv er mindre ved forhøjelser af folkepensionsalderen end ved forhøjelser af efterlønsalderen, jf. figur III.10.

Resultaterne er i overensstemmelse med andre studier

Ovenstående estimater viser, at 4-14 pct. af partnerne udskyder deres tilbagetrækningstidspunkt for hver berørt person, som trækker sig senere tilbage som følge af højere pensionsalder.⁵ Det er i overensstemmelse med resultaterne fra andre studier. Som nævnt finder Garcia-Miralles og Leganza (2022), at 9 pct. af partnerne udskyder deres tilbagetrækning, når den berørte person udskyder sin tilbagetrækning fra 60 til 60½ år. Kruse (2021) finder på baggrund af en reform af det norske pensionssystem, at 16 pct. af hustruerne udskyder deres tilbagetrækningstidspunkt, når deres mænd trækker sig senere tilbage. Effekten er en del mindre og mere usikker for mænds reaktion på, at deres hustruer trækker sig senere tilbage.

Berørte personers beskæftigelse stiger med ca. 51.000 personer i 2021 ...

Estimaterne fra figur III.10 og III.11 kan bruges til at opgøre de samlede beskæftigelseeffekter af stigningerne i pensionsalderne inkl. den afledte effekt på partnere, jf. figur III.12.⁶ Beskæftigelsen for de berørte personer er steget med godt 51.000 personer i 2021 som en direkte konsekvens af højere pensionsalder. Skønnet for den samlede beskæftigelseeffekt på de berørte personer i indeværende analyse er nedjusteret med ca. 4.000 personer i 2020 i forhold til skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Det skyldes en mindre justering af data og estimationsmetode, hvilket er uddybet nærmere i Langager (2022).⁷

... mens partnernes beskæftigelse øges med ca. 3.500 i 2021

Den afledte effekt på partnerne skønnes at øge beskæftigelsen med ca. 3.500 personer svarende til 6,5 pct. af effekten på de berørte personer i 2021. Ved at tage højde for den afledte effekt på partnerne øges den samlede effekt på lønmodtagerbeskæftigelsen af reformen fra 51.500 til knap 55.000 personer i 2021. Stigningen i partnernes beskæftigelse starter først i 2017. Det skyldes, at der er en beskeden effekt på partnernes beskæftigelse ved de første små forhøjelser af efterlønsalderen. De store effekter kommer for partnere til berørte personer med større forhøjelser af efterlønsalderen, jf. figur III.11.

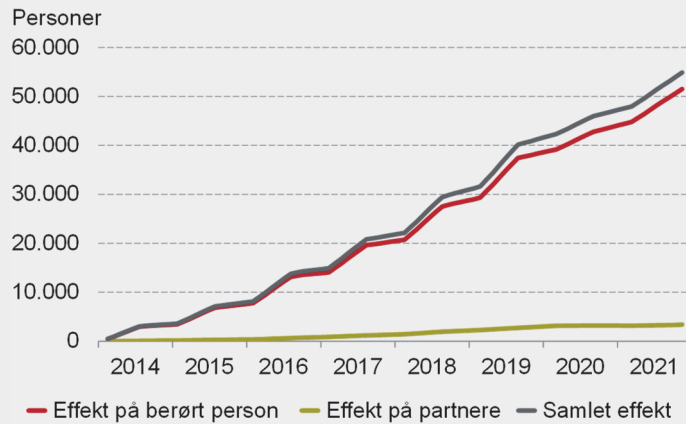
5) Denne relative partnereffekt findes ved at dividere den afledte effekt på partnerne med den direkte effekt på de berørte personer. Eksempelvis er den direkte effekt 20 pct.point for 62½-årige født i første halvår af 1957, mens den tilsvarende afledte partnereffekt er 2 pct.point. Dvs. at den afledte effekt udgør ca. 10 pct. af den direkte effekt.

6) Denne beregning er beskrevet i Langager (2022).

7) Disse ændringer påvirker ikke skønnet for effekten på arbejdsstyrken, hvorfor det ikke har givet anledning til at ændre forudsætningerne i den langsigtede fremskrivning, som tager udgangspunkt i reformeffekten på arbejdsstyrken.

FIGUR III.12 SAMLET EFFEKT PÅ BESKÆFTIGELSEN

Den samlede beskæftigelse som følge af tilbagetrækningsaftalen stiger en smule, når der tages højde for den afledte effekt på partnerne.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Fremgang i beskæftigelsen størst for ufaglærte og faglærte

Ca. 70 pct. af beskæftigelseseffekten for direkte berørte personer skyldes ufaglærte og faglærte, jf. tabel III.3. Det skal primært ses i lyset af, at deltagelsen i efterlønsordningen er særlig udbredt blandt personer uden uddannelse og med korte uddannelser. Derudover er denne gruppe også større, da størstedelen af de berørte personer enten ikke har en uddannelse eller kun har en kort uddannelse. Den afledte effekt på partnerne opdelt på uddannelsesniveau følger ca. samme fordeling, hvor ca. 60 pct. af beskæftigelseseffekten kommer fra partnere uden eller med kort uddannelse. Ca. en tredjedel af effekten stammer fra partnere med kort eller mellemlang videregående uddannelse, mens de resterende 6 pct. kommer fra partnere med lange videregående uddannelser.

TABEL III.3 BESKÆFTIGELSESEFFEKT I 2021

Beskæftigelsen stiger mest for faglærte partnere og partnere med korte og mellemlange videregående uddannelser.

	Berørte personer	Partnere	Samlede effekt
	----- Personer -----		
	51.500	3.400	54.900
<i>Heraf:</i>	----- Pct. -----		
Ufaglærte ^{a)}	30,2	25,4	29,9
Faglærte	40,5	35,7	40,2
Korte og mellemlange	25,3	32,8	25,7
Lange videregående	4,0	6,0	4,1
I alt	100,0	100,0	100,0

a) Personer med ukendt uddannelse er kategoriseret som ufaglærte.

Anm.: Opdelingen på uddannelsesgrupper bygger på separate estimationer af modellen i boks III.3 for hver uddannelsesgruppe.

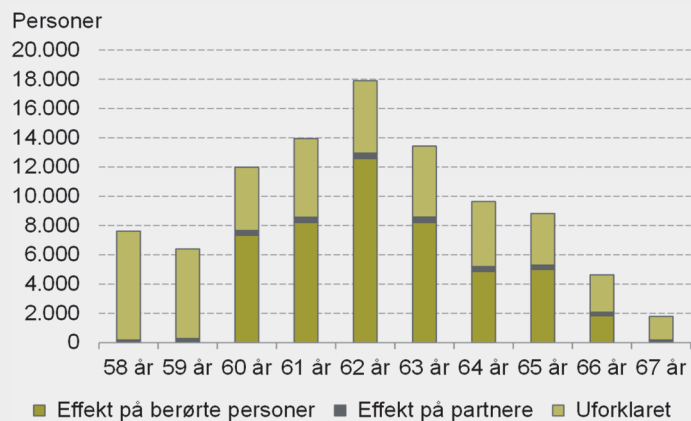
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ca. 1/3 af stigning i beskæftigelsen skal forklares af andre forhold

Den faktiske beskæftigelse for de 60-66-årige er steget med ca. 80.000 personer fra 2013-21, jf. figur III.13. Den estimerede stigning i beskæftigelsen for partnere til de berørte personer forklarer ca. 3 pct. af den samlede beskæftigelsesstigning. Samlet set forklarer højere pensionsalder inkl. afledte partnereffekter ca. 2/3 af den samlede stigning i beskæftigelsen. Forbedret sundhed synes kun at kunne forklare den resterende del af den øgede beskæftigelse i et lille omfang, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Andre faktorer som eksempelvis gunstig konjunkturudvikling i perioden, tilgang af udenlandsk arbejdskraft og forbedret arbejdsmiljø skal altså forklare den resterende tredjedel af den stigende beskæftigelse.

FIGUR III.13 STIGNING I BESKÆFTIGELSEN 2013-21

Selv når der tages højde for den afledte effekt på partnernes beskæftigelse, skal ca. 1/3 af beskæftigelsesudviklingen stadig forklares af andre faktorer end højere pensionsaldrer.



Anm.: Søjlerne summerer til den faktiske udvikling i lønmodtagerbeskæftigelsen, hvor bidraget fra demografi og uddannelsessammensætning er fraregnet. Den faktiske beskæftigelse og beregnede beskæftigelseeffekt er gennemsnit over hele 2021 i denne figur, mens beskæftigelseeffekterne i resten af afsnittet er fra slutningen af 2021.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

DISKUSSION

Beskæftigelseeffekt kan både være undervurderet grundet effekt før 60-årsalderen ...

Den præsenterede analyse viser, at højere pensionsaldrer sandsynligvis har en afledt effekt på beskæftigelsen for de berørte personers partnere. Effekten er skønnet til at udgøre ca. 3.500 personer i 2021. Der kan dog være argumenter for, at dette skøn både kan være et overkant- og et underkantskøn. Det kan give et underkantskøn, at analysens metode antager, at de afledte effekter på partnerne først kan indtræffe, når den berørte person er 60 år, hvilket er den oprindelige efterlønsalder. Effekter på partnernes beskæftigelse, der indtræffer før 60-årsalderen, bliver derfor ikke talt med, når den samlede effekt af reformen skal opgøres.

... men kan også være overvurderet grundet andre forskelle mellem partnerne

Omvendt kan systematiske forskelle mellem partnere til personer født i 1953 og i de efterfølgende yngre årgange gøre, at beskæftigelseseffekten overvurderes. Analysen har forsøgt at tage højde for systematiske forskelle mellem årgangene. Det har dog for eksempel ikke været muligt at finde et godt mål for sund aldring og forbedringer i arbejdsmiljøet. Begge forhold trækker formodentlig i retning af højere beskæftigelse for partnerne til personer i de yngre årgange, selvom en analyse i *Dansk Økonomi, efterår 2021* indikerer, at sund aldring ikke synes at påvirke beskæftigelsen i særlig høj grad.

Coronakrisen kan påvirke beskæftigelses-skønnet i 2020 og 2021

Endelig kan coronakrisen også påvirke beskæftigelses-skønnet for 2020 og 2021, omend det er svært at sige i hvilken retning. Nedlukninger, smitterisiko og muligheder for lønkomensation kan have påvirket beskæftigelsen og tilbagetrækningsbeslutningen. Påvirkningen er større for partnere til personer født efter 1953, da mange partnere til personer født i 1953 allerede havde trukket sig tilbage i 2020 og 2021.

III.4

TILBAGETRÆKNING I FREMSKRIVNINGEN

Fastholdelse af pensionsalder på 70 år vil medføre uholdbar finanspolitik

Udviklingen i befolkningens arbejdsmarkedsadfærd og specielt dens fremtidige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er central for både den makroøkonomiske udvikling generelt og de offentlige finanser. Levetidsindekseringen af folkepensions- mv. aldersgrænserne er en central del af den langsigtede finanspolitik og af forudsætningerne i såvel nærværende fremskrivning som regeringens og andres tilsvarende fremskrivninger. Undlod man helt at hæve folkepensionsaldersgrænsen fra de 70 år, som den antages at nå i 2040, vil det ifølge beregningsforudsætningerne i nærværende fremskrivning medføre, at finanspolitikken ikke længere vil være holdbar: Holdbarhedsindikatoren vil blive -0,6 pct. af BNP, hvilket vil indebære stedse stigende underskud over tid målt som andel af BNP.

Partnere forbedrer HBI med ½ promille

Analysen i afsnit III.3 pegede på, at tager man hensyn til, at udskydningen af aldersgrænserne kan påvirke tilbagetrækningen ikke blot hos de personer, der bliver direkte ramt, men også deres partnere, vil de estimerede effekter blive lidt større. Effekten er dog ikke voldsomt stor. En illustrativ beregning af størrelsesordenen kan fås ved at lave et alternativt forløb, hvor reformvirkningen på de berørte aldersgrupper er forstørret med 6 pct., omtrentligt svarende til den estimerede partner-effekt målt i forhold til arbejdsstyrken. Denne forskel forbedrer HBI med

ca. en halv promille. Det nævnte forløb vil dog fortsat have et HBI-niveau på 1,0 pct. af BNP.

Muligheder for anderledes indekseringsregler

De relativt gunstige fremtidsudsigter for Danmarks offentlige finanser sammenholdt med den temmelig store fremtidige stigning i folkepensionsalderen, som er indeholdt i velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011, har ført til forskellige forslag om anderledes indekseringsregler. I 2020 blev Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning (normalt omtalt som Pensionskommissionen) nedsat for blandt andet at belyse dette spørgsmål, og den har i maj 2022 offentliggjort sin slutrapport med blandt andet et konkret forslag til ændring af indekseringsordningen, der forklares nærmere i det følgende.

PENSIONS KOMMISSIONEN

Pensionskommission har foreslået lempelse af aldersindeksering

Pensionskommissionen skulle undersøge mulighederne for forenklinger i pensionssystemet og blandt andet undersøge virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering af folkepensions- og efterlønsaldrene. Det mest markante af kommissionens forslag gik ud på at lempe indekseringen af tilbagetrækningsaldrene fra og med 2045 i forhold til reglerne i dag, hvor grundprincippet er, at aldersgrænsen for folkepension stiger med et år, hver gang restlevetiden for 60-årige stiger med et år. Med kommissionens forslag om ændrede indekseringsregler vil andelen af voksenlivet, som en gennemsnitsperson vil kunne få folkepension, forblive omtrent konstant fra 2045, når levealderen stiger. De nuværende indekseringsregler tilsiger, at denne andel, der har været faldende fra ca. 2015, fortsat vil være faldende i resten af århundredet.

Minder om tidligere beregninger fra formandskabet

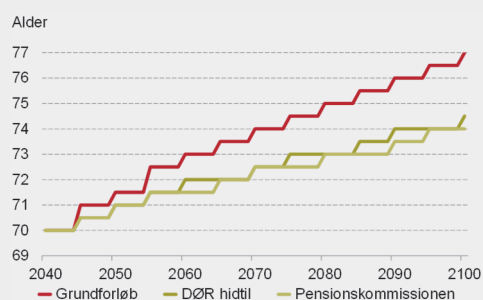
Pensionskommissionens forslag til en ændret indekseringsregel minder i praksis meget om de beregninger, som De Økonomiske Råds formandskab tidligere har lavet af et forløb, hvor pensionsperioden udgør en konstant andel af livet, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2016*, *Dansk Økonomi, forår 2017*, *Dansk Økonomi, forår 2018*, *Dansk Økonomi, efterår 2020* og *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Der er dog nogle beregningsmæssige forskelle på de to forløb, der medfører, at de ikke følger hinanden fuldstændig.

Fire års stigning i pensionsalder i stedet for syv

I figur III.14 sammenlignes den indeksering af folkepensionsalderen, der ligger i grundforløbet, med to alternative indekseringer, der følger af henholdsvis formandskabets hidtidige beregninger af konstant andel af livet på pension regnet fra 2040 og Pensionskommissionens anbefalinger. Alle er beregnet ud fra den nyeste befolkningsfremskrivning

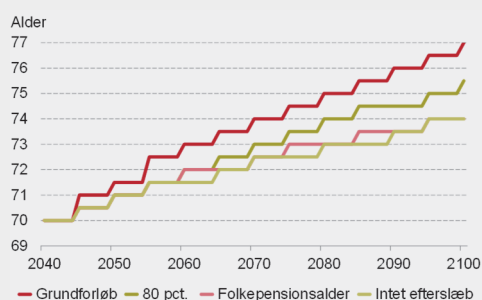
**FIGUR III.14 FOLKEPENSIONS-
ALDER**

Folkepensionsalderen i grundforløbet og de to nævnte alternative forløb.



**FIGUR III.15 DEKOMPONERING - PEN-
SIONSKOMMISSIONEN**

Pensionskommissionens forslag kan dekomponeres i tre elementer.



Anm.: Forløbet "DØR hidtil" viser tilbagetrækningsalderne i formandskabets beregninger af et forløb, hvor andelen af livet, en gennemsnitsperson kan tilbringe på folkepension, vil være konstant fra 2040. "80 pct." angiver betydningen af, at højere levetid kun slår 80 pct. igennem på folkepensionsalderen i stedet for 100 pct. "Folkepensionsalder" angiver betydningen af, at levetidsforbedringer beregnes fra folkepensionsalderen (som skifter over tid) i stedet for fra 60-årsalderen. "Intet eftersløb" angiver betydningen af, at det nuværende eftersløb i indekseringen i 2040 eftergives og dermed ikke påvirker aldersgrænsen for folkepension efter dette år.

Kilde: Pensionskommissionen og DREAM.

fra 2022.⁸ I grundforløbet stiger folkepensionsalderen med syv år fra 2040 til 2100, mens forløbet med en konstant andel af livet på pension vil indebære en mindre stigning på 4½ år, og et forløb baseret på Pensionskommissionens forslag vil medføre en stigning på 4 år. I de fleste år vil de to alternative beregningsmetoder føre til den samme stigning, men i enkelte perioder vil der være et halvt års forskel.

Tre forskellige elementer i lempelsen

I figur III.15 dekomponeres betydningen af hvert af Pensionskommissionens tre forslag til lempelser. Kommissionen foreslår for det første, at stigningen i pensionsalderen kun skal udgøre 80 pct. af den beregnede stigning i restlevetiden. Dette medfører en lempelse i forhold til de nuværende regler, der kumulerer over tid og udgør 1½ år i 2100. For det andet foreslås, at stigningen i restlevetiden udregnes i forhold til folkepensionsalderen i stedet for som nu i forhold til 60-årsalderen.

8) Pensionskommissionens forslag, som blev præsenteret i dens rapport i maj, var beregnet ud fra en ældre befolkningsfremskrivning, og der er derfor mindre forskelle mellem denne og den fremskrivning, der i figuren benævnes "Pensionskommissionen". Dette har især betydning for eftersløbet nævnt nedenfor, der er halveret i forhold til kommissionens egne beregninger.

Det udgør i sig selv en lempelse, fordi den stigning i middellevetiden, som finder sted i alderen fra 60 år til pensionsalderen, nu ikke vil indgå i regnestykket, jf. boks III.4. Denne lempelse udgør også 1½ år i 2100. Endelig foreslås, at det efterslæb, der under de nuværende regler i en årrække vil være i indekseringen som følge af, at den er begrænset til at kunne stige med højst ét år pr. femår, eftergives. Dette medfører i sig selv en lempelse på ½ år i nogle perioder i det pågældende forløb, men ikke i 2100.

Fremadrettede forventninger overfor historiske tværsnit

I forhold til beregningen fra De Økonomiske Råds formandskab tager Pensionskommissionens forslag ikke udgangspunkt i de fremadrettede forventede levetider for de forskellige årgange, men i de historiske middellevetider, jf. boks III.4. Denne tilgang vil i sig selv undervurdere de faktiske levetider, når levealderen stiger. Til gengæld medfører Pensionskommissionens forslag om at tage udgangspunkt i et basisår ved folkepensionsalderen i stedet for 60-årsalderen en ekstra lempelse, som nogenlunde opvejer dette.

Kommissionens forslag reducerer HBI med 0,6 pct. af BNP

Gennemføres Pensionskommissionens forslag, vil det reducere holdbarhedsindikatoren med 0,6 pct. af BNP, jf. tabel III.4. Blandt de enkelte elementer vil forslaget om blot 80 pct. levetidsindeksering i stedet for 100 pct. "koste" 0,3 pct.point på holdbarheden. Næsten tilsvarende

TABEL III.4 ALTERNATIVE TILBAGETRÆKNINGSFORLØB

Pensionskommissionens forslag vil samlet forværre holdbarhedsindikatoren med 0,6 pct. af BNP.

	HBI	HBI-ændring	Arbejdsstyrke 2100	Pensionsalder 2100
	----- Pct. af BNP -----		1.000 pers.	--- År ---
Grundforløb	1,0	●	3.603	77
Konstant andel fra 2040 (DØR)	0,5	-0,5	3.537	74,5
80 pct. levetidsindeksering	0,7	-0,3	3.562	75,5
+ folkepensionsalder	0,5	-0,6	3.531	74
+ intet efterslæb	0,4	-0,6	3.531	74
Afskaf indeksering efter 2040	-0,6	-1,6	3.420	70

Anm.: Arbejdsstyrken anvender DREAM's definition, som afviger fra Nationalregnskabet. I 2021 udgjorde arbejdsstyrken i DREAM 2.905.000 personer.

Kilde: Beregninger på DREAM.

BOKS III.4 BEREGNING AF LEVETIDSINDEKSERING

Såvel de nuværende regler for indeksering af aldersgrænserne for folkepension og efterløn som Pensionskommissionens og De Økonomiske Råds beregninger af alternative indekseringsregler bygger på stigninger i levealderen. Den konkrete udregning heraf kan imidlertid opgøres på flere forskellige måder, og djævelen ligger i detaljen, så forskelle, der umiddelbart ligner kedsommelige teknikaliteter, kan have stor betydning for de konkrete indekseringsregler og -forslag.

Udgangspunkt i historisk udvikling eller fremskrivning

Såvel regeringens som formandskabets langsigtede fremskrivninger baseres på Danmarks Statistiks og DREAMs officielle befolkningsfremskrivning, hvor der ud fra de historiske erfaringer forudsættes en betydelig stigning i levealderen i resten af århundredet. Accepterer man befolkningsfremskrivningen som en retvisende forventning til den fremtidige udvikling, kan man herudfra beregne den forventede restlevetid for en hvilken som helst nulevende (og endnu ikke født) årgang. Alternativt kan man tage udgangspunkt i de aldersbetingede dødeligheder i et givet år (f.eks. det seneste tilgængelige historiske år) og herudfra lave et tværsnit, dvs. beregne en såkaldt historisk statistisk restlevetid for hver enkelt årgang, som dermed implicit antager, at de aldersbetingede dødeligheder vil være konstante i den relevante periode også efter året. Den sidste metode har den fordel, at den er gennemskuelig, da den baserer sig direkte på allerede observerede dødelighedsdata. Til gengæld vil den systematisk undervurdere den faktiske gennemsnitlige restlevetid for de pågældende årgange, hvis levetiden faktisk, som det normalt forventes, vil stige fremover. I diskussioner, der sammenligner de forskellige årganges reelle pensionsperioder, kan der argumenteres for, at det er mest rimeligt at tage udgangspunkt i de forventede reelle levetider for hver årgang. Den nuværende lovgivning og Pensionskommissionen anvender tværsnitmetoden, mens formandskabets hidtidige beregninger af et forløb med konstant pensionsandel over livet tager udgangspunkt i befolkningsfremskrivningens forventede levetider.

60-årsalder eller folkepensionsalder

Den forudsatte gennemsnitlige levetid for en årgang vil desuden være afhængig af, ved hvilken alderstrin årgangens restlevetid beregnes. Ifølge den nuværende lovgivning tages udgangspunkt i stigninger i den beregnede restlevetid for 60-årige, når man skal vurdere, hvornår denne er steget tilstrækkeligt til at udløse en stigning i aldersgrænserne. Formandskabet har brugt den samme tilgang i de hidtidige beregninger af en konstant andel af livet på pension. Pensionskommissionen foreslår, at man i stedet tager udgangspunkt i den beregnede restlevetid ved selve aldersgrænsen for folkepension. Det betyder, at det kun bliver levetidsforbedringer i selve pensionsperioden, som medregnes, og ikke de levetidsforbedringer, som finder sted fra 60-årsalderen indtil folkepensionsalderen. Dette medfører i sig selv en mærkbart langsommere indeksering af pensionsaldrene.

Efterslæb

I lovgivningen er der en stigningsbegrænsning på maksimalt ét år hvert femte år. Da de observerede stigninger i restlevetiden i en periode har været større, medfører denne begrænsning et efterslæb i indekseringen i forhold til udviklingen i den faktiske levetid. Dette efterslæb indhentes i såvel regeringens som formandskabets fremskrivninger, da stigningerne i restlevetiden forudsættes at aftage.

BOKS III.4 BEREKNING AF LEVETIDSINDEKSERING, FORTSAT

En konsekvens heraf er, at folkepensionsalderen i en periode stiger hurtigere end levetiden. Pensionskommissionen foreslår at eftergive dette efterslæb (i kommissionens beregninger opgjort som ½ år).

Mænd og kvinder

Kvinder har en længere middellevetid end mænd. Det medfører, at der er flere kvinder end mænd i befolkningen ved 60-årsalderen, og denne forskel øges over tid. Skal man beregne den faktiske gennemsnitlige restlevetid for en årgang, skal man derfor lave et vægtet gennemsnit af mænds og kvinders restlevetid, der tager højde for denne fordeling. På dette punkt anfører loven dog, at man beregner restlevetider for en årgang ved at tage et simpelt gennemsnit, så mænds og kvinders restlevetid vejer 50 pct. hver. Dette undervurderer isoleret set årgangenes forventede restlevetid. Alle de nævnte institutioner følger dog fremgangsmåden med et simpelt gennemsnit.

Andel af livet eller af voksenlivet?

I diskussionen om fordeling og fairness angives det sommetider som et mål, at pensionsperioden skal være konstant ikke som antal år, men som andel af livet. I formandskabets hidtidige konstant-andel-beregning tages udgangspunkt i en indeksering, der bogstaveligt fastholder den beregnede pensionsperiode som en (approksimativt) konstant andel af årgangenes samlede levetid. I Pensionskommissionens beregninger italesættes i stedet et benchmark om en pensionsperiode, der udgør en konstant andel af voksenlivet (defineret som perioden fra 18 år og frem).

gælder for forslaget om at tage udgangspunkt i folkepensionsalderen i stedet for 60-årsalderen, når levetidsforbedringen skal beregnes. Eftergivelsen af efterslæbet betyder ikke særlig meget i forhold hertil.

**Ét bud blandt flere
i prioriterings-
diskussion om
offentlige finanser**

Som det fremgår af tabel III.4, vil finanspolitikken altså fortsat være mere end holdbar, givet de øvrige fremskrivningsforudsætninger, hvis Pensionskommissionens forslag om en lempeligere indekseringsordning gennemføres. Det skyldes den nuværende målte betydelige overholdbarhed. Denne vil naturligt give anledning til en prioriteringsdiskussion af de langsigtede udsigter for de offentlige finanser. Populært sagt kan diskussionen udtrykkes som et spørgsmål om, hvordan overholdbarheden skal bruges. Kommissionsforslaget kan ses som ét bud blandt flere andre mulige i denne diskussion. Kommissionen argumenterer for, at deres forslag vil give en mere intergenerationelt fair fordeling end den nuværende indeksering og desuden sikre større troværdighed med hensyn til mulighederne for at opretholde den resulterende indekseringsordning. Forslaget indebærer desuden, at lempelserne tidsmæssigt først vil komme efter 2045, hvor de nuværende finanspo-

litiske fremskrivninger forudsiger store overskud. Lempelserne har dermed ikke udsigt til at bringe Danmark i konflikt med EU's krav til de offentlige underskud.

**Lempeligere
indeksering vil give
færre midler til andre
ønskede formål**

Den foreslåede lempelse vil samtidig indebære, at der bliver tilsvarende færre midler tilovers til eventuelle skattelettelser eller andre offentlige udgifter, som der måtte være politiske ønsker om. Samtidig vil en mindre overholdbarhed alt andet lige gøre det mere sandsynligt, at man på et fremtidigt tidspunkt skal foretage en finanspolitisk stramning, hvis den fremtidige udvikling viser sig at blive klart mere negativ for de offentlige finanser, end de nuværende beregningsforudsætninger peger på. Deri består den grundlæggende finanspolitiske afvejning.

III.5

SAMMENLIGNING MED REGERINGEN

**Regeringens
HBI større end
formandskabets**

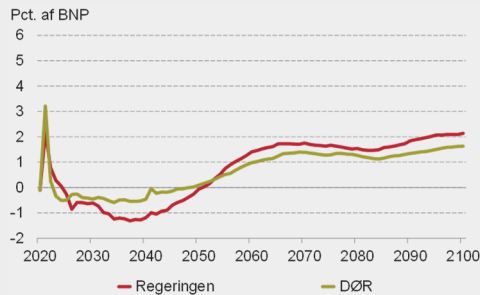
Regeringen har i august offentliggjort et 2030-forløb og i sammenhæng hermed en ny langsigtet fremskrivning, jf. Regeringen (2022). Ifølge regeringens beregninger er holdbarhedsindikatoren 1,4 pct. af BNP. Dermed er regeringens vurdering af de langsigtede udsigter for de offentlige finanser noget mere positiv end formandskabets, hvor de to institutioner for et år siden begge opererede med en holdbarhedsindikator på omkring 1 pct. Regeringen har altså modsat formandskabet i løbet af det seneste år indlagt en mere optimistisk opfattelse af saldoudviklingen i det lange løb. Hvad udviklingen i hængekøjeårene frem til 2040 angår, udvikler regeringens fremskrevne saldo sig dog fortsat mere negativt end formandskabets, hvilket har været tilfældet i en længere årrække. Forskellene på de to fremskrivninger skyldes forskellige vurderinger af og antagelser om en lang række enkeltforhold, som det nærmere beskrives nedenfor.

**Regeringens
primære saldo
ringere indtil 2050**

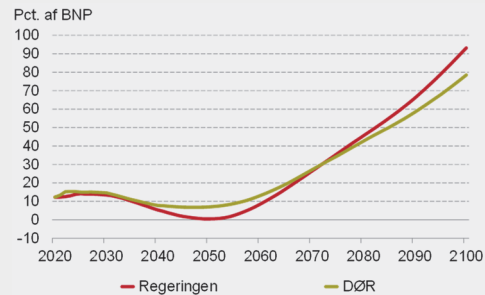
I 2030 udviser den primære saldo et underskud på 0,6 pct. af BNP ifølge regeringens fremskrivning, mens den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II indebærer et underskud på 0,4 pct. af BNP. Efter 2030 forværres regeringens primære saldo yderligere frem til anden halvdel af 2030'erne, hvor den under de anvendte forudsætninger når et lavpunkt i form af et underskud på 1¼ pct. af BNP, jf. figur III.16. Fra dette tidspunkt indtræffer en varig forbedring, men regeringens primære saldo forbliver mere negativ end formandskabets fremskrivning indtil omkring 2050, hvorefter den varigt ligger på et lidt mere positivt niveau. I 2100 udgør forskellen ½ pct. af BNP, altså omtrent svarende til forskellen på holdbarhedsindikatoren i de to fremskrivninger.

FIGUR III.16 PRIMÆR SALDO

Regeringens primære saldo er højere fra omkring 2050


FIGUR III.17 NETTOFORMUE

Regeringens formue er 20 pct.point større i 2100



Anm.: Figureerne viser udviklingen ifølge regeringens 2030-forløb fra august 2022 og fremskrivningen i nærværende kapitel.

Kilde: Regeringen (2022) og beregninger på DREAM.

Nettoformue positiv i alle år i begge fremskrivninger

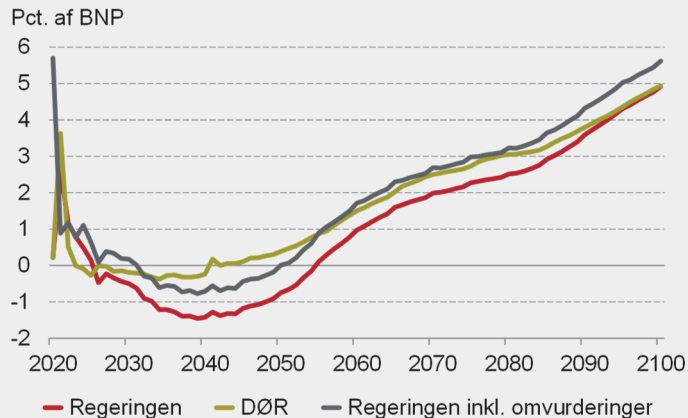
Som følge af den ringere primære saldo udvikler nettoformuen sig en anelse ringere i hængekøjeperioden i regeringens end i formandskabets fremskrivninger, jf. figur III.17. Nettoformuen når i begge fremskrivninger sit lavpunkt i slutningen af 2040'erne, hvor den kun lige akkurat er positiv under regeringens beregningsforudsætninger; herefter stiger den monotont i begge forløb som andel af BNP.

Antagelse om formen for offentlige aktivers afkast spiller stor rolle

Forskellen på de to fremskrivningers offentlige saldo udgøres af dels forskellen på de primære saldi, som den fremgik af figur III.16, og dels forskellen på de forudsatte nettorenteindtægter. Da nettoformuen udvikler sig relativt parallelt, som det fremgik af figur III.17, er saldoforskellene i figur III.18 umiddelbart påfaldende store sammenlignet med de primære saldoforskelle. I 2040 udgør forskellen således 1,2 pct. af BNP. En væsentlig del af denne forskel kan tilskrives en beregningsteknisk forskel med hensyn til behandlingen af afkastet af de offentlige aktiver. I formandskabets fremskrivning antages det, at afkastet af offentlige aktiver og passiver er ens svarende til statsobligationsrenten i fremskrivningen. I regeringens fremskrivning antages det, at en væsentlig del af afkastet af de offentlige passiver falder i form af systematiske omvurderinger (kursstigninger) i aktiverne (f.eks. aktieselskabers) værdi.

FIGUR III.18 OFFENTLIG SALDO

Omvurderinger af aktivers værdi er en væsentlig forklaring på forskellen i fremskrivningerne af den offentlige saldo.



Anm.: Figurene viser udviklingen ifølge regeringens 2030-forløb fra august 2022 og fremskrivningen i nærværende kapitel. I forløbet "inkl. omvurderinger" er de antagne årlige kursstigninger i de offentlige aktiver tillagt regeringens saldo.

Kilde: Regeringen (2022) og beregninger på DREAM.

Kursstigninger udgør typisk 0,7 pct. af BNP i regeringens fremskrivning

For udviklingen i den offentlige nettogæld spiller det ingen rolle, om et givet afkast optræder som en direkte forrentning, udbytte eller kursgevinst. Det er imidlertid afgørende for den regnskabsmæssigt opgjorte saldo, idet kursgevinster modsat de andre afkastformer ikke optræder på saldoen. Regeringens fremskrevne saldo undervurderer således den egentlige udvikling i de samlede finanser, fordi den systematiske årlige gevinst, der ligger i disse kursstigninger, ikke medregnes. De udgør i de fleste år i fremskrivningen ca. 0,7 pct. af BNP. Indregnede man beregningsteknisk disse omvurderinger i saldoen, ville hængekøjen i regeringens saldo således mindskes betydeligt, jf. figur III.18.

Forskellige antagelser om slutår påvirker HBI

En anden beregningsteknisk forskel, der ikke har konsekvens for saldoen indtil 2100, men for holdbarhedsindikatoren, er beregningens effektive slutår, dvs. det år, hvor økonomien antages at nå en langsigtligevægt, hvor den primære saldo antages at udgøre en konstant andel af BNP. Regeringen antager, at dette år nås i 2100, dvs. man indregner ikke befolkningsændringer efter dette år, mens formandskabets frem-

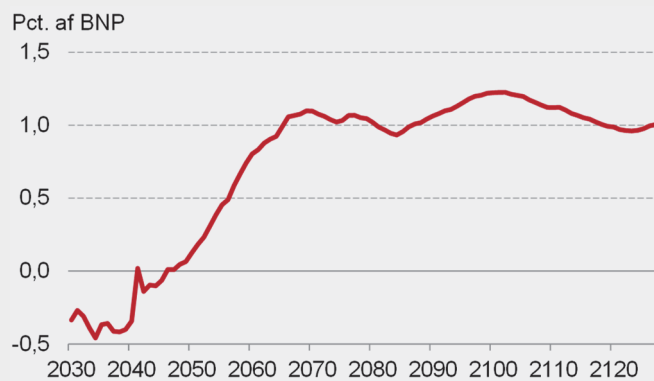
skrivning medtager sådanne ændringer indtil 2128. Da holdbarhedsindikatoren beregnes som den tilbagediskonterede værdi af de fremtidige primære saldi tillagt værdien af nettogælden i beregningens startår, er tidspunktet, hvorfra demografi mv. antages konstant, således langtfra uskyldigt. Betydningen af slutåret fremgår af figur III.19, der viser holdbarhedsindikatoren i nærværende fremskrivning afhængigt af det antagne langsigtligvægtsår.

Regeringen standser i et år med stor demografisk medvind

Figur III.19 illustrerer, at 2100, hvor regeringens fremskrivning antages at nå sin langsigtligvægt, ud fra de beregningstekniske fremskrivningsprincipper vurderes at være et demografisk godt år. Antog formandskabet også, at demografi mv. var uforandret fra dette år, ville HBI blive 1,2 pct. af BNP i stedet for 1,0 pct. Halvdelen af forskellen til regeringens holdbarhedsindikator kan altså forklares med det beregningstekniske antagne slutår for demografiske forskydninger.

FIGUR III.19 HBI AFHÆNGIGT AF SLUTÅR

Hvis slutåret i beregningerne i stedet var 2100 som i regeringens fremskrivning og ikke 2128 som i nærværende redegørelse, ville HBI være 1,2 pct. og ikke 1,0 pct. af BNP som beregnet i dette kapitel.



Anm.: Figuren viser holdbarhedsindikatoren afhængigt af, hvornår økonomien antages at nå sin langsigtligvægt, hvorfra den primære saldo antages at være konstant som andel af BNP. Den faktiske holdbarhedsindikator rapporteret i kapitlet (1 pct. af BNP) svarer til værdien for 2128, som er det år, hvor langsigtligvægten antages at blive nået i fremskrivningen.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Mange forskelle, der delvis udligner hinanden

Der er mange andre forskelle i beregningsforudsætningerne mellem de to fremskrivninger. De opvejer dog nogenlunde hinanden, hvad niveauet for holdbarhedsindikatoren angår, mens der er en mærkbar forskel på de to fremskrivningers vurdering af saldoudviklingen i den såkaldte hængekøjeperiode i årene omkring 2040. I tabel III.5 ses betydningen af en række af disse, hvor der trinvis indlægges en række forudsætninger i fremskrivningen, der i højere grad svarer til regeringens.

Regeringens antagelser om ældres beskæftigelse, skattestop og kollektivt forbrug trækker HBI op

Udover antagelsen om slutåret (række 2 i tabellen) trækker især tre forskelle i forudsætningerne i retning af, at regeringens HBI er mere positiv end De Økonomiske Råds formandskabs: For det første antager regeringen højere beskæftigelsesvirkninger af de fremtidige stigninger i aldersgrænserne for folkepension og efterløn, jf. række 4 og *Dansk Økonomi, efterår 2021*. For det andet antages i nærværende fremskrivning modsat regeringens, at nominalprincippet på grøn ejeravgift og visse punktafgifter fortsætter til 2100.⁹ En afskaffelse heraf forøger skatteindtægterne og dermed de offentlige finanser, jf. række 8. For det tredje antager regeringen, at udgifterne til det kollektive offentlige forbrug følger befolkningsudviklingen samt den generelle produktivitetsvækst, mens de i nærværende fremskrivning følger BNP. Da BNP vokser hurtigere end befolkning plus produktivitet, medfører regeringens antagelse en besparelse, jf. række 6.

Regeringens mere konservative antagelser om sund aldring giver betydelig HBI-forskel

Regeringens antagelser på to andre punkter fører omvendt til en lavere HBI: Nærværende fremskrivning indregner således en større effekt af såkaldt sund aldring for sundhedsudgifterne end regeringen, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019* og række 5. Desuden indebærer regeringens udgifter til offentlige investeringer en beskedent holdbarhedsforringelse, jf. række 7. Derimod medfører det ikke i sig selv nogen mærkbar holdbarhedsændring at indlægge regeringens mellemfristede fremskrivning frem for fremskrivningen fra kapitel II (række 3).

Forskellige modelforudsætninger påvirker 2040-saldo

Tilsammen kan de nævnte forhold stort set forklare hele forskellen mellem regeringens og formandskabets holdbarhedsindikator. De kan imidlertid kun forklare omkring halvdelen af forskellen på 2040-saldoen. Selv efter indregning af alle punkterne i tabel III.5 er regeringens 2040-saldo fortsat 0,8 pct.point ringere end i nærværende fremskrivning. Det er udtryk for, at der også er en række andre forskelle mellem de to fremskrivninger, der er foretaget på forskellige økonomiske modeller. Blandt andet er prisudviklingen ikke helt ens i de to modeller, hvilket slår ud i en række delposter på den offentlige saldo.

9) En række afgifter er fastsat som nominelle beløb og stiger ikke automatisk i takt med inflationen på længere sigt. Det kan diskuteres, om en neutral fremskrivning heraf naturligt indebærer en inflationsindeksering eller ej. De to institutioner har truffet et forskelligt valg på dette punkt.

TABEL III.5 FORSKELLE TIL REGERINGENS FREMSKRIVNING

Der er mange forskelle i beregningsforudsætninger mellem regeringen og nærværende beregning af HBI. Forskellige slutår for fremskrivningerne forklarer halvdelen af forskellen i fremskrivninger af HB, mens forskelle i antagelser om afkastet af offentlige aktiver kan forklare halvdelen af saldoforskellen i 2040.

	HBI	Saldo 2040
	----- Pct. af BNP -----	
1. DØR oktober 2022	1,0	-0,2
2. Ændret slutår	+0,2	•
3. Ændret fremskrivning til 2030	+0,0	+0,0
4. Forbedrede tilbagetrækningsantagelser	+0,4	+0,3
5. Ændret sund aldring	-0,7	-0,3
6. Ændret kollektivt forbrug	+0,3	-0,0
7. Ændrede offentlige investeringer	-0,1	+0,2
8. Intet nominalprincip	+0,3	+0,2
9. Forrentning kontra kursgevinster	•	-0,7
10. Øvrige forskelle	-0,1	-0,8
11. Regeringens 2030-forløb, august 2022	1,4	-1,4

Anm.: Tallene i række 1 og 11 angiver niveauer, mens de øvrige tal angiver ændringer, dvs. bidrag til ændring i HBI hhv. saldoen i 2040. Beregningerne i tabellens række 1-8 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM. Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages.

Kilde: DREAM, Regeringen (2022) og egne beregninger.

Regeringen mere negativ i førstkommande årtier, mere positiv på lang sigt

Sammenfattende kan man sige, at regeringens fremskrivning frem imod 2050 indebærer et mere negativt forløb for de offentlige finanser, mens det omvendte gør sig gældende i den fjernere fremtid efter 2050. At regeringens fremskrivninger for en given holdbarhedsindikator har en tendens til at være mere negativ med hensyn til saldoudviklingen i de førstkommande årtier og omvendt mere positiv på det helt lange sigt, har også været tilfældet i tidligere sammenligninger mellem de to institutioners langsigtede fremskrivninger.

III.6

SAMMENFATNING

Med en HBI på 1 pct. af BNP er finanspolitikken overholdbar

Den langsigtede fremskrivning, som er præsenteret i kapitlet, udviser et underskud på den (strukturelle) offentlige saldo i perioden ca. 2030-40 på mellem 0 og ½ pct. af BNP – den såkaldte hængekøjeperiode. Derefter vil der ske en permanent saldforbedring, sådan at saldoen udviser stigende overskud i resten af århundredet. Under de anvendte beregningsforudsætninger udgør overskuddet på saldoen 3 pct. af BNP i 2080. Overskuddet gør, at den offentlige sektor opbygger en finansiell nettoformue, der samme år udgør ca. 40 pct. af BNP. Økonomien vurderes med en holdbarhedsindikator (HBI) på 1 pct. af BNP at være overholdbar, svarende til, at man under fremskrivningens forudsætninger permanent kan sænke skatterne med ca. 27 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at hæve skatterne. Holdbarhedsindikatoren er uforandret i forhold til den tilsvarende fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

Regeringen trumfer med en HBI på 1,4 pct. af BNP ...

Regeringens seneste langsigtede fremskrivning fra august 2022 kommer frem til en holdbarhedsindikator på 1,4 pct. af BNP. I kapitlet gennemgås de væsentligste delvist modsatte forskelle i beregningsforudsætninger mellem de to institutioner, som bidrager til at forklare forskellen i HBI. Formandskabet indregner en større effekt fra sund aldring end regeringen, men det mere end opvejes af, at regeringen har mere optimistiske forudsætninger om effekten af højere aldersgrænser for folkepension mv. samt udviklingen i det kollektive offentlige forbrug og i en række punktafgifter. Desuden anvender regeringen et slutår for sine beregninger, som indebærer en bedre saldo på helt lang sigt end formandskabet.

... men forudsætter samtidig en dårligere saldo i hængekøjeperioden

Selvom regeringens holdbarhedsindikator er højere end formandskabets, opererer regeringen med en betydelig ringere offentlig saldo i 2040 end formandskabet. Regeringens fremskrivning ser altså mere pessimistisk på de offentlige finanser i de førstkommande årtier, mens den omvendt er mere optimistisk på længere sigt. Cirka halvdelen af saldoforskellen kan forklares med, at regeringen modsat formandskabet antager, at en stor del af de offentlige finansers afkast finder sted i form af systematiske kursgevinster, der ikke påvirker den officielt beregnede saldo. Der er imidlertid også en stor uforklaret residual i forskellen på 2040-saldoen i de to fremskrivninger.

**Analyse af fælles
tilbagetrækning
for par forøger
reformeffekter af
aldersindeksering**

I kapitlet præsenteres en analyse af, hvordan ændringer i aldersgrænserne for efterløn og folkepension påvirker lønmodtagerbeskæftigelsen hos partnere til de direkte berørte personer. Tilbagetrækning er ofte en fælles beslutning mellem parterne i parforhold, og analysen peger på, at der er afledte effekter af højere aldersgrænser på arbejdsmarkedsadfærden hos de direkte berørte personers partnere. Hvis man indregner denne afledte effekt, vil det forøge den skønnede effekt på lønmodtagerbeskæftigelsen af velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne med ca. 6½ pct. Det svarer til en ekstra reformeffekt i 2021 på 3.500 beskæftigede.

**Kan forklare
3 pct. af stigning
i beskæftigelsen
for ældre**

Formandskabet har tidligere italesat, at en del af stigningen i den samlede beskæftigelse for personer over 60 år i de seneste op imod 10 år hverken kan forklares ud fra de direkte reformvirkninger eller andre oplagte faktorer som befolkningsudvikling, konjunktur og uddannelseseffekter. En ekstra forklaring er afledte effekter på partnernes beskæftigelse. Analysen bidrager dermed til at forklare en del af den betydelige beskæftigelsesstigning for ældre siden 2013. Afledte effekter på partnerne kan ifølge analysen dog kun forklare 3 pct. af den samlede beskæftigelsesstigning for lønmodtagere i perioden.

**Usikkerhed tilsiger
varsomhed med
justeringer,
men der er også
omkostninger ved
overforsigtighed**

I den seneste årrække har såvel regeringens som formandskabets holdbarhedsberegninger peget på, at finanspolitikken er mere end holdbar, sådan at der under de anvendte beregningsforudsætninger i det lange løb opkræves mere i skat end nødvendigt. En udvikling, hvor det offentlige permanent opkræver flere skatter, end hvad der er nødvendigt for at finansiere de offentlige udgifter, er ikke optimal. Der er imidlertid samtidig stor usikkerhed om mange af forudsætningerne. Det gælder ikke mindst antagelserne om den fremtidige tilbagetrækningsadfærd. Usikkerheden kan både gå i retning af, at den offentlige saldo vil udvikle sig mere positivt og mere negativt end forudsat. Da det kan være sværere at få opbakning til at justere en kurs, der er uholdbar, end en kurs, der er overholdbar, kan det opfattes som udtryk for forsigtighed i forhold til tiltag og omstændigheder, der permanent forværrer den offentlige saldo. Omvendt er der også omkostninger forbundet med at være forsigtig i den økonomiske politik, idet det kan medføre en mindre hensigtsmæssig tidsmæssig profil, hvis det eksempelvis fører til udskydelse af i øvrigt fornuftige, men omkostningskrævende tiltag som offentlige investeringer eller fjernelse af forvridende skatter. Der er således en reel afvejning med hensyn til, hvor (over)holdbare finanser man ønsker at operere med.

Pensionskommissions forslag om lempet aldersindeksning medfører HBI på 0,4 pct.

Det er derfor naturligt, at den nuværende målte overholdbarhed før eller siden giver anledning til en prioriteringsdiskussion af udsigterne for de langsigtede offentlige finanser. Blandt andet sådanne overvejelser ligger bag kommissoriet for Pensionskommissionen og dennes slutrapport i maj 2022, der har anbefalet at lempe den nuværende aldersindeksning af folkepension mv. efter 2040, hvor hængekøjeperioden nærmer sig sin afslutning. Ifølge beregninger i nærværende kapitel vil en gennemførelse af kommissionens forslag føre til, at aldersgrænsen for folkepension vil stige med tre år mindre igennem århundredet end de nuværende regler. Det vil forringe holdbarhedsindikatoren fra 1 til 0,4 pct. af BNP. Finanspolitikken vil dermed fortsat være holdbar også under denne mere lempelige indeksering.

Forslag er ét bud i en prioriteringsdiskussion om fremtidens offentlige finanser

Pensionskommissionens forslag er således et bud i en prioriteringsdiskussion, der populært sagt kan udtrykkes som et spørgsmål om, hvordan overholdbarheden skal bruges. Forslaget vil adressere en del af usikkerheden om overholdbarheden, nemlig spørgsmålet om, hvor langt et arbejdsliv de fremtidige ældre i arbejdsstyrken reelt vil vælge. Da lempelsen i forslaget tidsmæssigt først falder efter 2045, vil det ikke påvirke de kommende års hængekøje i saldoen, og der er dermed ikke udsigt til, at lempelsen i givet fald vil bringe Danmark i konflikt med EU's underskudskrav. Men besluttes det at gennemføre en lempelse af indekseringsreglerne, vil det indebære, at der bliver tilsvarende færre midler tilovers til beslutninger om skattelettelser eller nye offentlige udgifter, som der i øvrigt måtte være ønske om. Samtidig vil en svækkelse af holdbarhedsindikatoren alt andet lige forøge sandsynligheden for, at der på et fremtidigt tidspunkt kan opstå behov for at foretage en finanspolitisk stramning, hvis udviklingen viser sig at blive mere negativ, end de nuværende beregningsforudsætninger tilsiger. Det er dette, der udgør den grundlæggende finanspolitiske afvejning.

LITTERATUR

Garcia-Miralles, E. og J.M. Leganza (2022): Joint Retirement of Couples: Evidence from Discontinuities in Denmark. CESinfo Working Paper no. 9191.

Kjellberg, J. og R. Ibsen (2020): Fremtidens sundhedsudgifter – En analyse af sund aldring, “steeping” og teorien om alder som “red herring”. Rapport fra VIVE.

Kruse, H. (2021): Joint Retirement in Couples: Evidence of Complementarity in Leisure. *Scandinavian Journal of Economics*, 123, s. 995-1024.

Langager, J. (2022): Analyse af beskæftigelseeffekter af tilbagetrækningsaftalen inkl. afledte effekter på partnere. Baggrundsnotat til *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

Regeringen (2022): 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026.

