

Forsikring & Pension
Analyserapport 2012:2

Fremtidens offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed

Andreas Østergaard Nielsen



Analyserapport 2012:2

Fremtidens offentlige ud-
gifter og finanspolitisk
holdbarhed

Forsikring & Pension

Indhold

1. Indledning og sammenfatning	4	Analyserapport 2012:2
2. Fremskrivning af dansk økonomi	7	Fremtidens offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed
3. Den demografiske udvikling	10	Forsikring & Pension
4. Konsekvenser af mervækst i det offentlige forbrug	17	
5. Litteratur	21	

Analyserapport 2012:2

Fremtidens offentlige ud-
gifter og finanspolitisk
holdbarhed

Forsikring & Pension

1. Indledning og sammenfatning

I Danmark er velfærdssamfundets kerneydelser skattefinansierede. Det betyder, at balance på lang sigt mellem de offentlige indtægter og udgifter er en forudsætning for, at det velfærdssamfund, som vi kender, kan videreføres. Denne rapport præsenterer mulige scenarier for de fremtidige offentlige udgifter og indtægter for at vurdere, om finanspolitikken er holdbar. Der er især fokus på mulige scenarier for de offentlige udgifter til overførsler og velfærdsservice.

Der er to primære drivere bag udviklingen i de offentlige udgifter. Den første driver er den demografiske udvikling, og den anden er politiske prioriteringer.

Den demografiske udvikling giver flere ældre, hvilket lægger pres på de offentlige udgifter til folkepension, sundhedsvæsenet og ældrepleje. Den demografiske udvikling forskyder balancen i retning af flere nettomodtagere af offentlige ydelser og færre nettobidragydere, hvilket svækker de offentlige finanser.

Politiske prioriteringer bestemmer størrelsen af den offentlige sektor, herunder adgangen til og størrelsen af de offentlige ydelser både i form af indkomstoverførsler og offentligt forbrug. De sidste 20 års politiske prioriteringer har både mindsket og øget de finanspolitiske udfordringer.

Velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011 er to væsentlige bidrag til at løse udfordringerne ved at øge tilbagetrækningsalderen i fremtiden. Hermed afbødes effekterne af øget levealder. Begge reformer søger at opretholde forholdet mellem nettobidragydere og nettomodtagere.

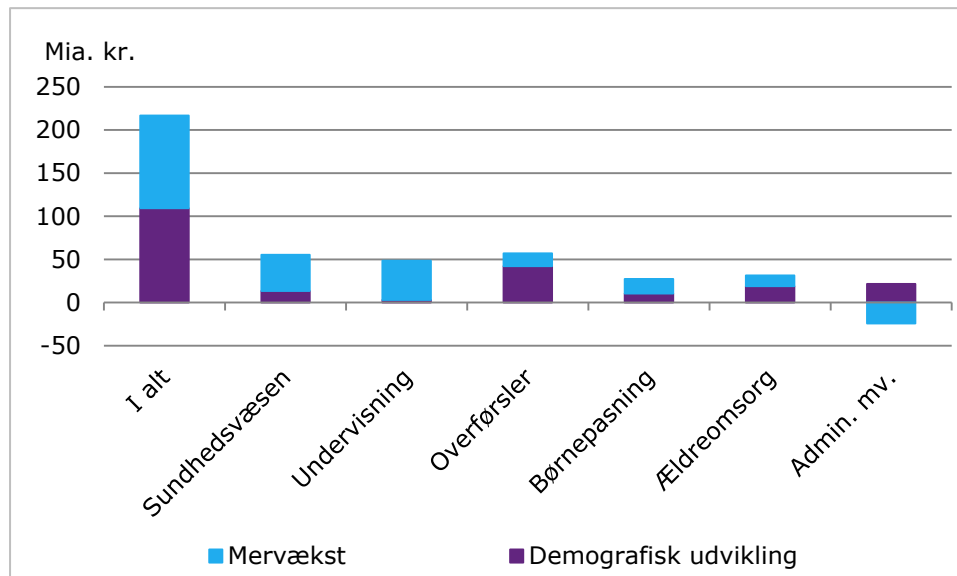
Omvendt har udgiftspolitikken i Danmark i de sidste 20 år været domineret af en udvidelse af den offentlige sektor, som skyldes en lempelig adgang til offentlig service og ydelser samt kvalitets- og satsforbedringer. Politiske prioriteringer, som lægger ud over pris- og lønudvikling og det demografiske træk, har ført til mervækst i den offentlige sektor.

Fra 1990 til 2010 er mervæksten i de offentlige udgifter omkring 100 mia. kr., jf. Figur 1. Det er udgiftsvæksten ud over, hvad løn- og priser samt demografiske befolkningsforskydninger kan forklare. Den demografiske udvikling i perioden har ligeledes bidraget til en vækst i de offentlige udgifter på 100 mia. kr.

I denne rapport præsenteres en langsigtet fremskrivning af dansk økonomi, som DREAM-modelgruppen har lavet for Forsikring & Pension. Fremskrivningen viser, at finanspolitikken akkurat vil være holdbar fremadrettet. Dette resultat, der er grundforløbet i rapporten, balancerer imidlertid på en knivsæg. Mervæksten i de offentlige udgifter er nemlig forudsat at være 0.

For at skabe og fastholde balance på de offentlige finanser er der derfor behov for en stram politisk prioritering af de offentlige udgifter, der afviger fra det historiske mønster. Et første skridt på vejen er budgetloven, der blev vedtaget i foråret. Den har til formål at sikre udgiftsstyring ved – fra 2014 – at sætte udgiftslofter i kraft for stat, kommuner og regioner. Overskrides lofterne, udløser det økonomiske sanktioner.

Figur 1 Mervækst og demografiens betydning for de offentlige udgifter, 1991-2010



Anm.: Mervækst er vækst ud over pris- og lønudvikling og den demografiske udvikling.

For børnepasning og ældreomsorg er perioden 1993-2010. I forhold til nationalregnskabet er social beskyttelse fordelt på overførsler, børnepasning og ældreomsorg. Administrationsudgifter inden for social beskyttelse, der ikke kan knyttes til den enkelte borger, er fordelt ligeligt mellem overførsler, børnepasning og ældreomsorg. Overførselsindkomsterne er korregeret for bruttoficering i 1994. 2010-priser.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM, Nøgeltal.dk, Budgetredegerelse (2003) og egne beregninger.

Der er dog stadig behov for en bredere diskussion om rollerne og rammerne for ansvarsfordelingen i fremtidens velfærdssamfund. Hvilke kerneydelser skal fortsat varetages af det offentlige, og hvilke ydelser kan overlades til andre aktører?

Forsikring & Pension har tidligere foreslået, at politikerne servicedeclarerer kerneydelserne og serviceniveauet. Så er ingen i tvivl om, hvad man har krav på og får. Dermed sikres den så vitale forventningsafstemning mellem borger og stat, kommune eller region. Og så er det heller ikke så vanskeligt at finde ud af, hvad der kan overlades til andre aktører og evt. finansieres gennem forsikringsordninger og brugerbetaling.

Rapporten præsenterer forskellige alternative scenarier, hvor indtægtssiden holdes fast, og forskellige konsekvenser af en mervækst i de offentlige udgifter analyseres. Disse beregninger understreger behovet for at nytænke det offentlige rolle i tilvejebringelsen og finansieringen af velfærden, fordi selv en beskedne mervækst truer den finanspolitiske holdbarhed.

Resultaterne viser:

- Velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011 bidrager til at øge arbejdsstyrken ved at hæve tilbagetrækningsalderen. Dette afbøder effekten af aldringen og sikrer et nogenlunde konstant forhold mellem nettobidragsgivere til og nettomodtagere fra det offentlige.

- Finanspolitikken er derfor holdbar i grundforløbet i fremskrivningen. Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er 0,1 pct. af BNP. Dvs. finanspolitikken er faktisk marginalt 'overholdbar'.
- Men der er ingen mervækst i de offentlige udgifter i denne fremskrivning, hvilket adskiller sig markant fra de sidste 20 års udvikling.
- Under alternative scenarier, hvor der fremadrettet tillades mervækst i de offentlige udgifter svarende til den historiske udvikling, er finanspolitikken stærkt uholdbar.
- En mervækst i de offentlige udgifter over de næste 20 år, der svarer til den historiske mervækst, vil betyde et varigt underskud på -5,6 pct. af BNP. Det svarer til en merudgift på 100 mia. kr.
- En mervækst på 1 pct. om året i 20 år fra 2012 alene på sundhedsområdet vil betyde et varigt underskud på -1,7 pct. af BNP eller 32 mia. kr. om året. På sundhedsområdet er den årlige mervækst 2 pct. fra 1991 til 2010.
- Tilsvarende betyder 1 pct. mervækst alene inden for social omsorg et varigt underskud på -1,1 pct. af BNP (21 mia. kr.). Til sammenligning er den historisk mervækst 1,7 pct. om året.
- Tilsvarende mervækst på 1 pct. om året inden for uddannelsesområdet betyder et underskud på -0,8 pct. af BNP (15 mia. kr.). Den historiske mervækst er på 2 pct. om året.
- Mervækst i overførslerne på 1 pct. om året betyder et varigt underskud på -2,9 pct. af BNP, hvilket svarer til 51 mia. kr. Fra 1991 til 2010 er den årlige mervækst på 0,4 pct.
- En del af den historiske mervækst dækker over, at velfærdsstaten har påtaget sig flere opgaver og roller, fx pasning af mindre børn i vuggestuer. Det var utænkeligt for 50 år siden, at det skulle være en offentlig kerneopgave. Fremadrettet kan lignende "utænkelige opgaver" presse de offentlige udgifter.

Rapporten er disponeret som følger. I afsnit 2 beskrives den økonomiske fremskrivning, som ligger til grund for rapporten. I afsnit 3 belyses den demografiske udvikling, og i afsnit 4 præsenteres konsekvenserne for den finanspolitiske holdbarhed af forskellige antagelser om mervækst i det offentlige forbrug.

2. Fremskrivning af dansk økonomi og holdbarhed

Denne rapport er baseret på en fremskrivning af dansk økonomi foretaget af DREAM (Danish Rational Economic Agents Model) for Forsikring & Pension.

DREAM modellen er en økonomisk langsigtsmodel, der beskriver dansk økonomi på makroniveau, jf. DREAM (2011). DREAM modellen består af en befolkningsfremskrivning, en uddannelsesmodel og en økonomisk model, der kan beskrive de forventede konsekvenser af politiske reformer for vækst, finanspolitisk holdbarhed, mv.

Uddannelsesmodellen bestemmer befolkningens uddannelsesniveau, og på denne baggrund (sammen med betydningen af køn, alder og oprindelsesland) placeres befolkningen i 36 socioøkonomiske grupper ud fra forventninger om tilknytningen til arbejdsmarkedet. Denne befolkningssammensætning bestemmer de offentlige indtægter gennem skatte- og afgiftsbetalinger og de offentlige udgifter i form af træk på indkomstoverførsler, offentlig forbrug mv.

Modellens styrke er, at man på denne baggrund kan give en detaljeret fremskrivning af dansk økonomi, men nok så vigtigt kan modellen også evaluere effekten af forskellige politiske reformer.

DREAM laver hvert år en samlet fremskrivning, hvor den nyeste er fra 2011, jf. DREAM (2011). Med udgangspunkt i denne fremskrivning har DREAM opdateret fremskrivningen i foråret 2012 for Forsikring & Pension, så følgende ændringer er tilføjet:

- Ny uddannelses- og befolkningsfremskrivning.
- Tilbagetrækningsreformen fra maj 2011.
- Mervæksten i sundhedsudgifterne på 0,3 pct. i 25 år frem til 2035 er taget ud.

Dette nye grundforløb betegnes Forsikring & Pensions grundforløb.

Til at evaluere, om finanspolitikken er holdbar, anvendes den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI), jf. Boks 1. HBI beskriver balancen mellem de fremtidige offentlige indtægter og udgifter. Holdbarheden beregnes som alle tilbage-diskonterede fremtidige nettooverskud minus den offentlige gæld i udgangspunktet. Sættes dette i forhold til BNP, fås HBI. HBI angiver med andre ord, hvor stor en del de permanente offentlige over- eller underskud udgør af BNP.

Boks 1 Beregning af den finanspolitiske holdbarhed

Analyserapport 2012:2

Fremtidens offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed

Forsikring & Pension

Beregningen af den finanspolitiske holdbarhed tager udgangspunkt i statens årlige budgetbetingelse:

$$B_t + rD_{t-1} = D_t - D_{t-1}$$

Hvor B_t er de årlige primære overskud, der er forskellen på indtægter og udgifter (ekskl. renteudgifter). rD_{t-1} er renteudgifterne på gælden i periode $t - 1$. Til sammen udgør $B_t + rD_{t-1}$ den offentlige saldo, som svarer til ændringen i den offentlige gæld fra periode t til $t - 1$. Udviklingen i den offentlige gæld er da givet:

$$D_t = (1 + r)D_{t-1} + B_t$$

Akkumuleres denne ligning fra $t = 0$ fås:

$$D_t = D_0(1 + r)^t + \sum_{j=1}^t B_j(1 + r)^{t-j} \Rightarrow$$

$$D_t \frac{1}{(1 + r)^t} = D_0 + \sum_{j=1}^t B_j \frac{1}{(1 + r)^{t-j}}$$

som viser, at nutidsværdien af gælden, diskonteret med forrentningen af gælden, er lig gælden til tidspunkt $t = 0$ samt nutidsværdien af alle primære overskud siden $t = 1$.

For at indføre holdbarhedsbegrebet benyttes to betingelser. For det første udelukkes muligheden Ponzi game, ved at gælden ikke må vokse hurtigere end renten. Det udelukker, at gælden kan finansieres af ny gæld i al evighed. Den anden betingelse er transversality condition som betyder, at nutidsværdien af gælden må gå mod 0 for $t \rightarrow \infty$. Det er en optimalitetsbetingelse, fordi det ikke vil være optimalt at holde aktiver med en nutidsværdi forskellig fra nul, da de alternativt kunne have været anvendt til forbrug:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} D_t \frac{1}{(1 + r)^t} = 0$$

Med disse betingelser kan den holdbare intertemporale budgetbetingelse skrives:

$$\sum_{j=1}^{\infty} B_j \frac{1}{(1 + r)^{t-j}} + D_0 = 0$$

$$H = \sum_{j=1}^{\infty} B_j \frac{1}{(1 + r)^{t-j}} + D_0 = 0$$

En holdbarhed (H) på 0 defineres derfor som kravet om, at nutidsværdien af alle fremtidige primære overskud skal være lig den offentlige gæld i udgangspunktet, jf. Blanchard (1990). Med andre ord skal alle fremtidige underskud kunne dækkes af alle fremtidige overskud.

Holdbarheden kan udtrykkes i pct. af BNP:

$$h = H / \sum_{j=1}^{\infty} BNP_j \frac{1}{(1+r)^t}$$

Holdbarhedsindikatoren (HBI) defineres herefter som den årlige forbedring af de offentlige finanser (annuitet) i pct. af BNP, der er nødvendig i al fremtid for, at finanspolitikken er holdbar. HBI fremkommer som den annuitet, der er forenelig med nutidsværdien af holdbarhedskravet, h , hvis $r \neq 0$:

$$HBI_t = h_t \cdot r$$

Dette er den finanspolitiske holdbarhedsindikator, som anvendes af DREAM (2011), De Økonomiske Råd (2012) mv. Indikatoren er også forenelig med Vel-færdskommissionens definition af holdbar finanspolitik.

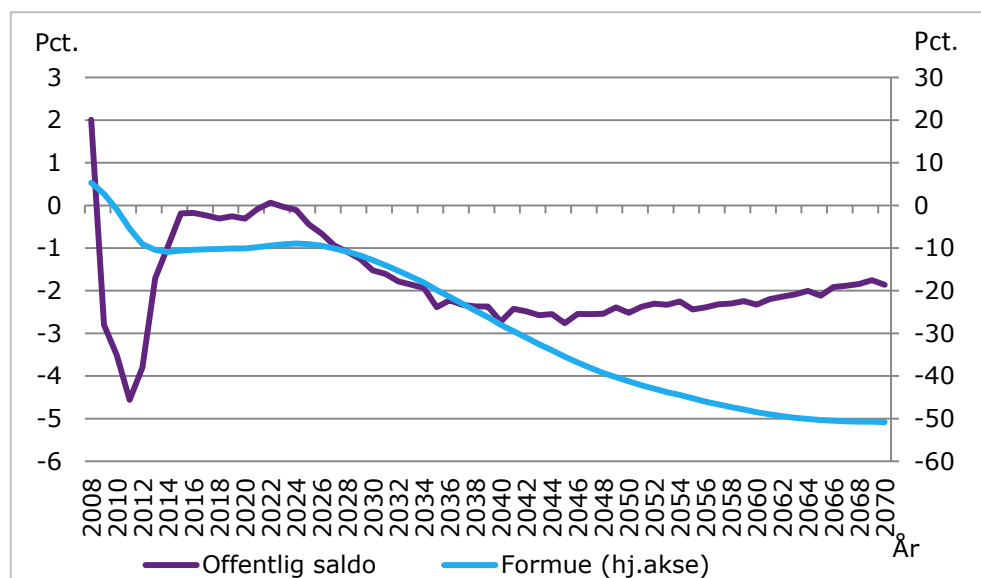
I grundforløbet er HBI 0,1 pct. af BNP mod -1,1 pct. af BNP i DREAMs langsigtede fremskrivning 2011, jf. DREAM (2011). I grundforløbet er finanspolitikken således svagt 'overholdbar' på lang sigt.

HBI er dog ikke et fuldt operationelt mål for holdbarhed. Finanspolitikken er holdbar, så længe gælden ikke vokser eksplosivt. Men holdbarhedsbegrebet tillader et arbitrært højt niveau for den offentlige gæld, så længe gælden er stabil, dvs. gælden må ikke vokse hurtigere end $r - g$, hvor g er BNP-væksten. Holdbarhedsbegrebet definerer ikke, hvornår den offentlige gæld skal betales, og dermed hvilke generationer der skal betale.

Finanspolitikken kan være teknisk holdbar, selvom der i gennem en lang periode er underskud på den primære saldo og gælden dermed vokser. Den offentlige gæld kan vokse, så længe der er tillid til, at finanspolitikken er troværdig, og gælden vil stabiliseres, således at staten kan overholde sine forpligtelser, jf. De Økonomiske Råd (2012).

Den offentlige saldo, der er forskellen på indtægter og udgifter, i grundforløbet er vist i Figur 2. Det forventes, at der er balance på den offentlige saldo frem mod 2025. Herefter kommer en lang periode med vedvarende underskud på den offentlige saldo. De vedvarende løbende underskud betyder, at den offentlige formue er faldende. Frem mod 2025 er gælden på ca. 10 pct. af BNP, men de løbende underskud betyder, at gælden vokser til 50 pct. af BNP i 2070. Til trods for, at finanspolitikken er holdbar i grundforløbet, dækker det over en lang periode med underskud frem mod 2070.

Figur 2 Den offentlige saldo og formue i pct. af BNP, 2008-2070



Anm.: Den offentlige saldo er løbende indtægter minus udgifter.

Kilde: DREAM.

3. Den demografiske udvikling og tilbagetrækningsreformerne

Den demografiske udvikling er identificeret som den ene driver, der har stor betydning for balancen på de offentlige finanser, jf. ovenfor. Den demografiske forskydning i retning af en større andel ældre og færre i den erhvervsaktive alder lægger pres på de offentlige finanser de kommende 40 år.

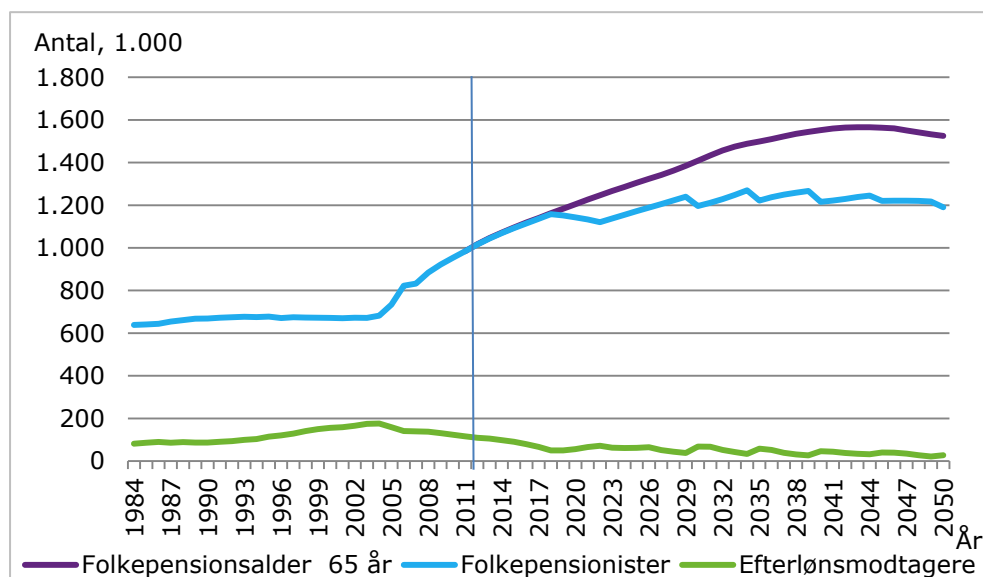
Den væsentligste årsag til forskydningen i befolkningssammensætningen skal findes i det stigende antal ældre. Antallet af folkepensionister har været stærkt voksende de seneste ti år. Dels pga. et øget antal ældre, men også pga. nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år i 2004, jf. nedenfor. I 2012 er der omkring 1 mio. folkepensionister, mens der kun var 670.000 i 1990, jf. Figur 3. Folkepensionsalderen øges fra 65 til 67 år mellem 2019 og 2022, hvorefter den levetidsindekseres fra 2030, jf. Finansministeriet (2011). Det betyder, at stigningen i antal folkepensionister afbøjes og stabiliseres omkring 1,2 mio. folkepensionister. Hvis folkepensionsalderen alternativt ville være fastholdt på 65 år, ville der i 2045 være næsten 1,6 mio. folkepensionister. Levetidsindekseringen af folkepensionsalderen er således med til at aflaste de offentlige finanser fremadrettet ved at mindske antallet af folkepensionister og samtidig øge arbejdsstyrken. Der kan dog ikke forventes en tilsvarende stigning i beskæftigelsen, da en væsentlig del af arbejdsstyrken allerede er på førtidig tilbagetrækning som førtidspension inden folkepensionsalderen.

Tilbagetrækningsreformen betyder også højere efterlønssalder, hvorfor antallet af efterlønsmodtagere fortsat vil falde fra 175.000 i 2004 til 110.000 i 2012 og knap 30.000 i 2050.

Analyserapport 2012:2

Fremtidens offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed

Forsikring & Pension

Figur 3 Antal folkepensionister og efterlønsmodtagere, 1984-2050

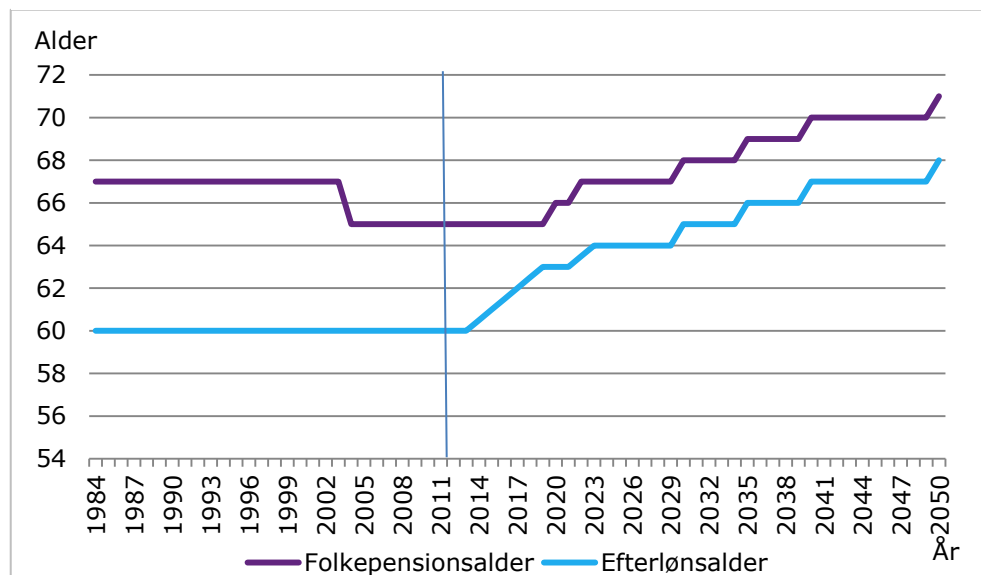
Anm.: Den lodrette linje angiver fremskrivningens begyndelse i 2011. Folkepensionsalderen og efterlønsalderen er indekseret i forhold til velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Tilbagetrækningsreformen betyder en fremrykning af forhøjelsen af folkepensions- og efterlønsalderen i forhold til velfærdsaftalen fra 2006.

Folkepensionsalderen øges fra 65 til 67 år mellem 2019 og 2022, jf. Figur 4. Efterlønsalderen forhøjes første gang med to år fra 60 til 62 år mellem 2014 og 2017. Herefter afkortes efterlønsordningen til tre år mellem 2018 og 2023 ved at øge efterlønsalder, så den er 64 år i 2023, mens folkepensionsalderen er 67 år. Forhøjelsen af efterlønsalderen er derfor også medvirkende til at mindske den førtidige tilbagetrækning.

Herefter følger folkepensionsalderen og efterlønsalderen begge levetiden som aftalt i velfærdsaftalen.

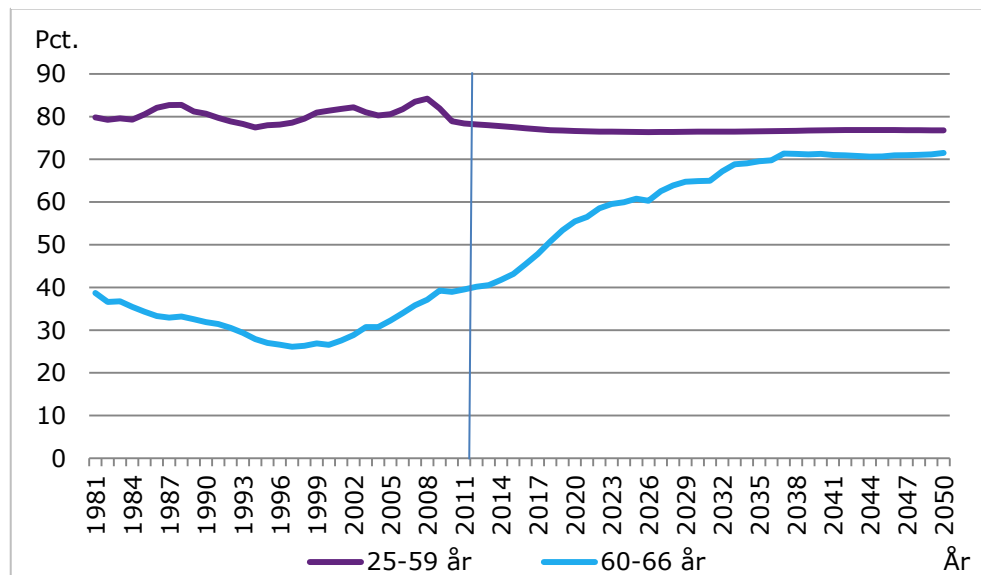
Figur 4 Folkepensions- og efterlønsalder, 1984-2050

Anm.: Den lodrette linje angiver fremskrivningens begyndelse i 2011. Folkepensionsalderen og efterlønsalderen er indekseret i forhold til velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Kilde: Finansministeriet (2011) og DREAM.

Velfærdsaftalen og tilbagetrækningsreformen styrker beskæftigelsesfrekvensen for de 60-66-årige, jf. Figur 5. Mens de 25-59-åriges beskæftigelsesfrekvens siden 1981 har været tæt på 80 pct. og fortsat vil være det i fremskrivningen, så sker der en kraftig stigning i beskæftigelsesfrekvensen blandt de 60-66-årige. Beskæftigelsesfrekvensen for de 60-66-årige er 40 pct. i 2012, men stiger frem mod 2050 til omkring 70 pct.

Udvidelsen af arbejdsstyrken blandt de 60-66-årige (og senere hen også for endnu ældre) er et væsentligt politisk svar på den demografiske udvikling.

Figur 5 Aldersbetingede beskæftigelsesfrekvenser, 1981-2050

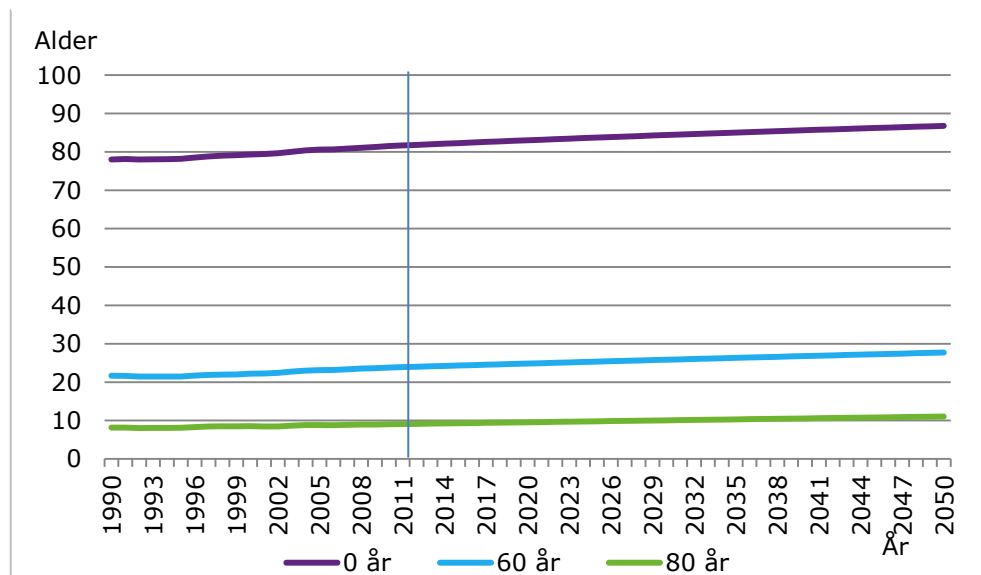
Anm.: Den lodrette linje angiver fremskrivningens begyndelse i 2011.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Antallet af ældre stiger også som følge af længere levetid. Restlevetiden for en 60-årig er i 1990 godt 20 år, mens restlevetiden i 2012 er steget til 24 år og i 2050 forventes at være 28 år. For en 80-årig er stigningen på 35 pct. fra 8 år i 1990 til 11 år i 2050. En nyfødt i 1990 kan forvente at blive 78 år, mens en nyfødt i 2050 kan forvente at blive 87 år. Væksten i restlevetiden for en nyfødt tilskrives altovervejende væksten i restlevetiden for personer over 60 år, fordi kun meget få dør inden de bliver 60 år.

Den relativt kraftige vækst i restlevetiden – særligt for de ældste årgang – bidrager til, at antallet af ældre mennesker i befolkningen stiger, hvilket isoleret set vil øge udgifterne til sundhed og social omsorg, jf. De Økonomiske Råd (2009).¹

¹ Helbredstilstanden afhænger også af afstanden til den terminale fase, hvilket betyder, at en 80-årig i 2050 forventes at have et bedre helbred end en 80-årig i dag, fordi førstnævnte har længere restlevetid. Denne effekt kaldes sund aldring og vil isoleret set mindske sundhedsudgifterne, jf. Hansen og Pedersen (2010) og Forsikring & Pension (2012).

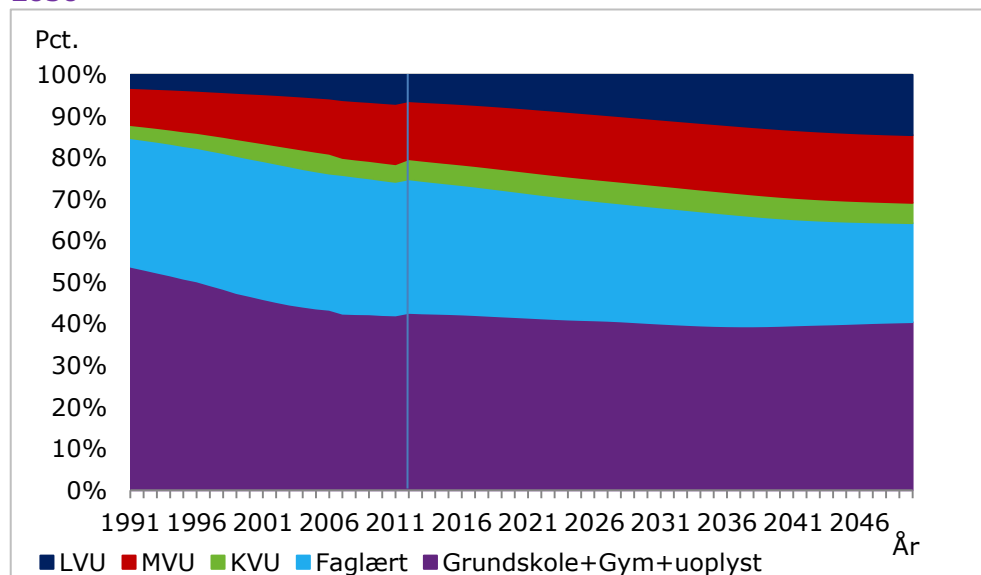
Figur 6 Forventet restlevetid, 1990-2050

Anm.: Den lodrette linje angiver fremskrivningens begyndelse i 2011.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Et sidste aspekt i den demografiske udvikling er befolkningens forventede uddannelsesniveau. Et højere uddannelsesniveau er en investering, der først gennem uddannelsesomkostninger forværrer de offentlige finanser. Men herefter er der en række gevinster for det offentlige. Et højere uddannelsesniveau betyder højere lønninger og dermed øgede skatteindtægter. Desuden er der en række afledte effekter af højere uddannelsesniveau. Højere uddannede er mindre ledige, mindre syge og har generelt bedre heldbred, hvilket er positivt for de offentlige finanser. Samlet set forventes det, at en bedre uddannet befolkning vil styrke de offentlige finanser.

Antallet af 15-69-årige ufaglærte er reduceret fra knap 2 mio. personer i 1991 til 1,7 mio. i 2012, jf. Figur 7. Antallet forventes fortsat at falde svagt. Fremadrettet er den største ændring, at antallet af faglærte mindskes med omkring 25 pct., mens antallet med en videregående uddannelse forventes at stige med 35 pct. Specielt antallet af personer med en lang videregående uddannelse vil stige markant.

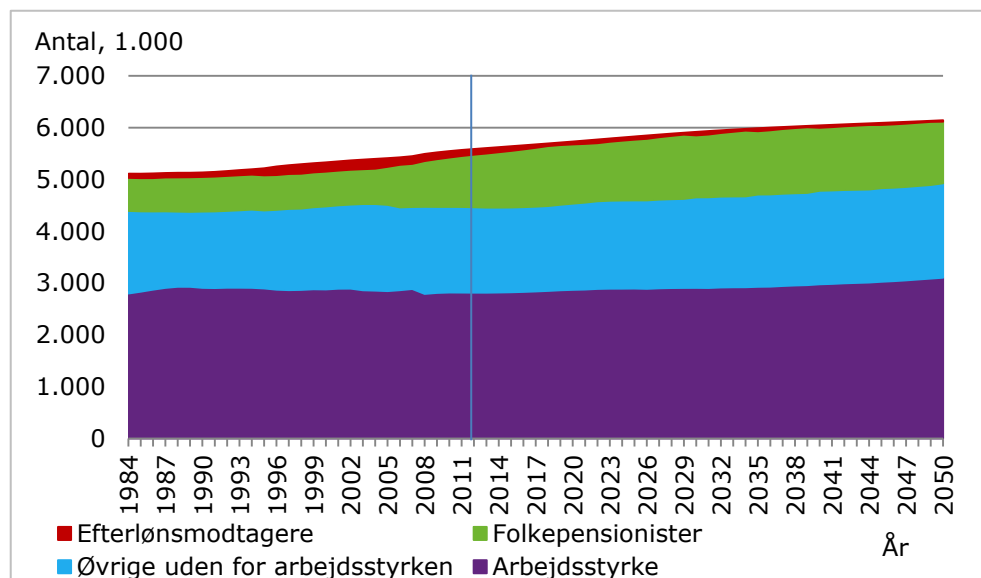
Figur 7 Befolkningen 15-69 år efter højest fuldført uddannelse, 1991-2050

Anm.: Den lodrette linje angiver fremskrivningens begyndelse i 2011.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Befolkningen er på 5,588 mio. mennesker i 2012, jf. Figur 8. Heraf er 2,815 mio. i arbejdsstyrken svarende til 50,3 pct., mens 2,773 mio. er uden for arbejdsstyrken. Befolkningen forventes at vokse til 6,1 mio. i 2050, mens arbejdsstyrkens andel forventes at falde en smule fra 50,3 pct. til 49,5 pct. i 2050.

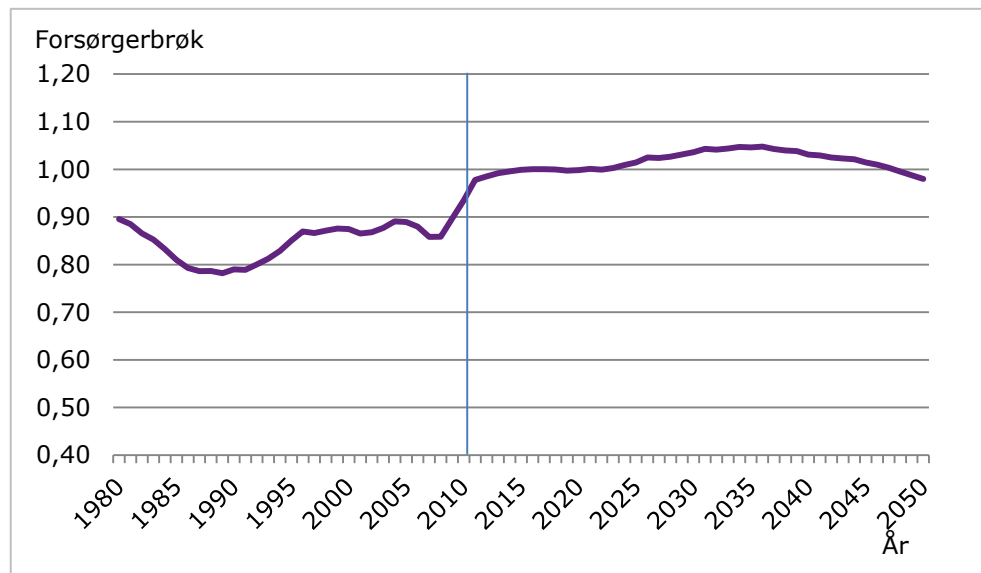
I fremskrivningen fastholdes forholdet mellem personer i og uden for arbejdsstyrken tæt på niveauet i 2012. Det skyldes, som de foregående figurer illustrerer, to modsatrettede bevægelser. Den demografiske udvikling trækker isoleret set i retning af en mindre arbejdsstyrke. Ved en fortsat folkepensionsalder på 65 år ville der således være 400.000 flere uden for arbejdsstyrken i 2045. De politiske reformer trækker i den modsatte retning. Velfærdsaftalen og tilbagetrækningsreformen modvirker den demografiske udvikling ved at øge arbejdsstyrken primært gennem senere tilbagetrækning.

Figur 8 Befolkningen i og uden for arbejdsstyrken, 1984-2050

Anm.: Den lodrette linje angiver fremskrivningens begyndelse i 2011.

Kilde: DREAM, ADAM og egne beregninger.

Forholdet mellem personer i og uden for arbejdsstyrken kan også beskrives ved forsørgerbrøken, der angiver forsørgelseskravet for personer i arbejdsstyrken. En forsørgerbrøk på 1 betyder, at en person i arbejdsstyrken skal forsørge en person ud over sig selv. Forsørgerbrøken er kraftigt stigende i disse år, jf. Figur 9. I 1990 var 0,8 person uden for arbejdsstyrken for hver person i arbejdsstyrken, mens der i 2012 er tæt på 1 uden for arbejdsstyrken for hver person i arbejdsstyrken. Forsørgerbrøken er med andre ord vokset med 20 pct. på 20 år. Fremadrettet forventes forsørgerbrøken at vokse til et maksimum på 1,05 i 2036. I 2036 er der således 5 pct. flere personer uden for arbejdsstyrken end i arbejdsstyrken.

Figur 9 Forsørgerbrøk, 1980-2050

Anm.: Den lodrette linje angiver fremskrivningens begyndelse i 2011. Forsørgerbrøken er forholdet mellem personer uden for arbejdsstyrken og i arbejdsstyrken.

Kilde: DREAM, ADAM og egne beregninger.

4. Konsekvenser af mervækst i det offentlige forbrug og overførsler

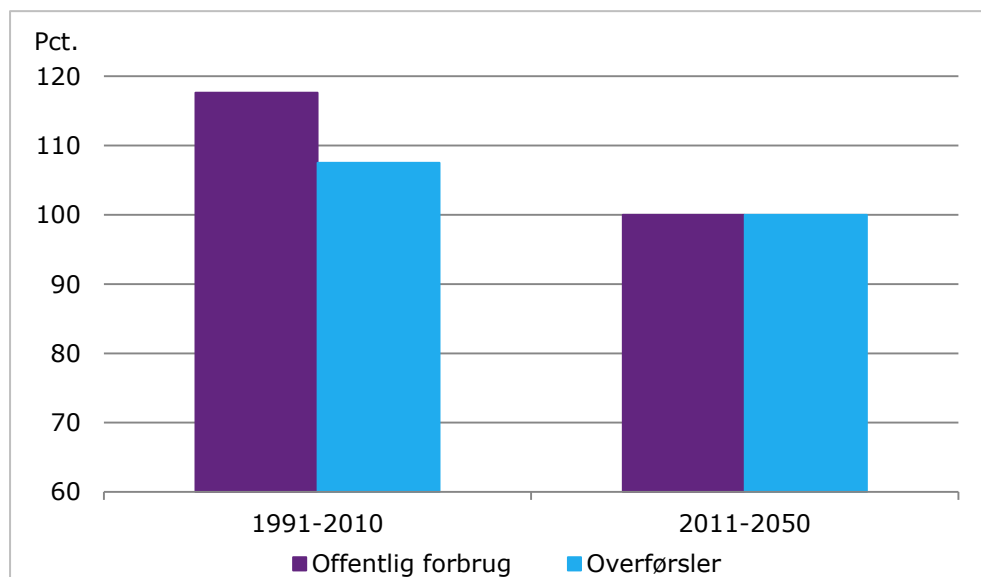
Forrige afsnit har illustreret de demografiske udfordringer, som specielt udgøres af en større andel ældre, samt de politiske tiltag, der er vedtaget for at modvirke effekterne af den demografiske udvikling.

Med tilbagetrækningsreformen er der et lille plus på den finanspolitiske holdbarhed i fremskrivningen af dansk økonomi. Finanspolitikken er således holdbar, fordi der er taget hånd om den demografiske udfordring bl.a. ved at øge tilbagetrækningsalderen. Fremskrivningen efterlader dog en lang periode efter 2025 med underskud på de offentlige finanser.

Finanspolitikken i fremskrivningen er dog væsentlig strammere end den historiske udvikling. Forsikring & Pension (2012) viser, hvordan det offentlige forbrug de seneste tyve år er vokset 100 mia. kr. ud over, hvad der kan tilskrives den demografiske udvikling og den almindelige løn- og prisudvikling. Skiftende regeringer siden starten af 1990'erne har alle overskredet deres egne budgetter for væksten i det offentlige forbrug. Der er derfor behov for en radikal ændring af den førte udgiftspolitik, hvis perspektiverne i fremskrivningen skal realiseres.

I perioden 1991-2010 udgør mervæksten i det offentlige forbrug en stigning i forbruget på 17 pct., jf. Figur 10. Det svarer til 0,8 pct. om året. For overførsler er mervæksten 8 pct. eller 0,4 pct. om året. I fremskrivningen er mervæksten for hele den offentlige sektor sat til 0. Figuren illustrerer således kravene til den fremtidige udgiftspolitik i lyset af det historiske udgiftsglid.

Figur 10 (Mer)vækst i offentligt forbrug og overførsler ud over løn- og prisstigninger og demografi



Anm.: Figuren viser væksten i offentligt forbrug og overførsler ud over vækst, der skyldes demografi samt pris- og lønudviklingen. For børnepasning og ældreomsorg er perioden 1993-2010. Overførselsindkomsterne er korrigeret for bruttoficering i 1994.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM, Nøgletal.dk, Budgetredegerelse (2003) og egne beregninger.

I det følgende præsenteres beregninger af konsekvenserne af mervækst i de offentlige udgifter², som i højere grad afspejler den historiske udvikling. Konsekvenserne af en mervækst i de offentlige udgifter er målt ved holdbarhedsindikatoren (HBI). Mervæksten er lagt ind som en årlig ekstra stigning i de offentlige udgifter.³ Mervæksten beregnes separat for det individuelle offentlige forbrug – og tilhørende underkomponenter (uddannelsessystemet, sundhedsvæsenet og social omsorg) – samt kollektivt offentligt forbrug og overførsler.

Konsekvenserne er beregnet for et kontinuum af mulige scenarier. I alle scenarierne strækker den årlige mervækst sig over 20 år, og alle fremtidige offentlige saldi er tilbagediskonteret med en approksimation for uendelige annuiteter.

Der er beregnet effekterne af en årlig mervækst i spændet 0 til 2 pct., jf. Tabel 1. Hvis de samlede offentlige udgifter over en 20-årig periode hvert år vokser med 1 pct. mere end i grundforløbet, er HBI -8,7 pct. af BNP.

Hvis bare det offentlige forbrug over samme periode vokser med 1 pct. mere om året er HBI -5,7 pct. af BNP. Det svarer til en mervækst på 100 mia. kr. over 20 år. En mervækst på 1 pct. om året svarer til de gennemsnitlige budgetoverskridelser mellem 1993 og 2010, jf. Forsikring & Pension (2012).

Afgrænses mervæksten på 1 pct. til det individuelle forbrug, er HBI -4,0 pct. af BNP. Hvis mervæksten på 1 pct. kun vedrører sundhedsudgifterne, er HBI -1,7 pct. af BNP. For overførslerne er HBI -2,9 pct. af BNP.

² Der er dog set bort fra offentlige investeringer, renteudgifter mv.

³ Der er i beregningerne ikke taget hensyn til de afledte effekter som følge af ændret offentligt forbrug herunder effekten på privatforbruget, den offentlige gæld og BNP.

En mervækst på 2,0 pct. om året i 20 år i de offentlige udgifter vil forværre de offentlige finanser svarende til HBI -19,1 pct. af BNP. En mervækst i sundhedsudgifterne på 2 pct. svarer til HBI -3,9 pct. af BNP.

For at perspektivere disse tal kan nævnes, at tilbagetrækningsreformen fra 2011 ventes at forbedre HBI med 0,7 pct.point.

Resultaterne viser derfor, at selv en moderat mervækst i få årtier har store konsekvenser for de offentlige finansers holdbarhed. (Over)holdbarheden i frem-skrivningen er således yderst skrøbelig.

Tabel 1 Konsekvenser for holdbarheden ved mervækst i offentligt forbrug og overførsler i 20 år

	0,0	0,25	0,50	0,75	1,00	1,25	1,50	1,75	2,00
	--- HBI (pct.) ---								
Offentlige udgifter, i alt	0,0	-1,9	-4,1	-6,3	-8,7	-11,1	-13,7	-16,3	-19,1
heraf:									
Overførsler	0,0	-0,6	-1,3	-2,1	-2,9	-3,7	-4,6	-5,5	-6,4
Offentligt forbrug, i alt	0,0	-1,2	-2,7	-4,1	-5,7	-7,3	-9,0	-10,7	-12,6
heraf:									
Kollektivt forbrug	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Individuelt forbrug, i alt	0,0	-0,8	-1,8	-2,9	-4,0	-5,1	-6,3	-7,5	-8,8
heraf:									
Uddannelse	0,0	-0,3	-0,8	-1,2	-1,7	-2,2	-2,8	-3,3	-3,9
Sundhed	0,0	-0,2	-0,5	-0,8	-1,1	-1,4	-1,8	-2,1	-2,5
Social omsorg	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Øvrige	0,0	-0,3	-0,7	-1,1	-1,6	-2,1	-2,6	-3,1	-3,6

Anm.: De offentlige udgifter er ekskl. investeringer, renteudgifter og andre udgifter. HBI udtrykker konsekvenserne af en offentlig mervækst målt som varige underskud på de offentlige finanser i pct. af BNP. I udgangspunktet/grundforløbet er HBI 0,1 pct. af BNP. I beregningerne strækker mervæksten sig over 20 år fra 2012. Beløbene er diskonteret med en vækstkorregeret realrente er 1,4 pct.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

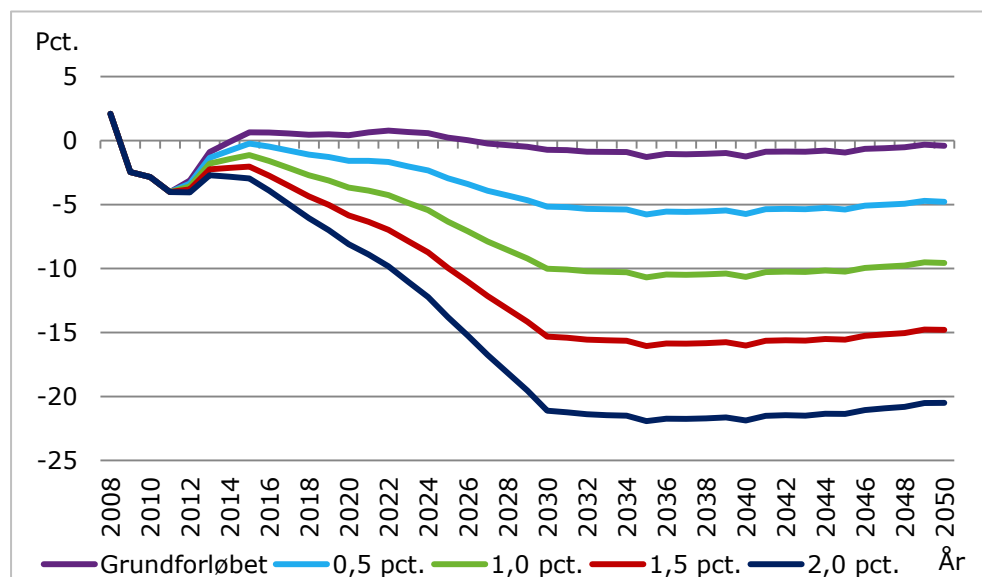
I grundforløbet er der en begrænset overholdbarhed, men der vil med de vedtagende reformer være en lang periode mellem 2025 til 2050 med vedvarende underskud på den offentlige primære saldo, jf. Figur 11. I 2050 er underskuddet på -0,4 pct. af BNP.

I de alternative forløb er der indregnet en årlig mervækst i 20 år fra 2012 for de offentlige udgifter (ekskl. investering, renteudgifter og andre udgifter). Som det fremgår af figuren forværres den primære saldo hvert år fra 2012.

En mervækst på 0,5 pct. om året betyder, at den primære saldo i 2050 er -5 pct. af BNP i forhold til -0,4 pct. i grundforløbet. Af Tabel 1 fremgår det, at denne mervækst betyder en HBI på -4,1 pct.

En mervækst på 1 pct. om året resulterer i et underskud på -10 pct. af BNP i 2050.

De viste scenarier afhænger af antagelserne om mervækst. En mervækst på 1 pct. om året er kun lidt mere end den observerede mervækst de seneste tyve år. Disse scenarier må derfor også formodes at være realistiske, og måske endda mere realistiske end grundforløbet. Finanspolitikken er derfor kun holdbar på lang sigt, hvis der fra politisk side ændres på udgiftspolitikken i forhold til den historiske adfærd.

Figur 11 Offentlig primære saldo i pct. af BNP, 2008-2050

Anm.: Alternativ forløbet illustrer den primære saldo ved forskellige niveauer af mervækst i 20 år i de samlede offentlige udgifter, som defineret ovenfor. Den primære saldo er den offentlige saldo ekskl. nettorenteudgifter.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

5. Litteratur

Blanchard, O. (1990) "Suggestions for a new set of fiscal indicators", OECD Working Papers, No. 79.

De Økonomiske Råd (2009), "Dansk Økonomi – Efterår 2009".

De Økonomiske Råd (2012), "Dansk Økonomi, forår 2012".

DREAM (2011), "Langsigtet økonomisk fremskrivning 2011", DREAM, september 2011.

Finansministeriet (2011), "Aftaler om reformpakke 2020", Finansministeriet.

Forsikring & Pension (2012), "Verdens højeste udgiftstryk – en analyse af udviklingen i de offentlige udgifter", Analyserapport 2012:1, Forsikring & Pension.

Hansen, M. F. og L. H. Pedersen (2010), "Sundhedsudgifter og finanspolitisk holdbarhed", Nationaløkonomisk Tidsskrift, 148, s. 21-42.

Velfærdskommissionen (2004), "Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv", Analyserapport. Maj 2004.

Analyserapport 2012:2

Fremtidens offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed

Forsikring & Pension