

Samfundsøkonomiske konsekvenser af øget levetid og lavere pensionsalder

Samspillet mellem aldring, tilbagetrækning og de offentlige
finansier

Marianne Frank Hansen, Michael Andersen og Jonas Zangenberg Hansen

Baggrundsnotat

29. april 2022

www.dreamgruppen.dk

Forord

DREAM har for Dansk Arbejdsgiverforening (DA) foretaget en vurdering af de langsigtede samfundsøkonomiske konsekvenser ved en alternativ udvikling i den forventede levetid end forudsat i Befolkningsfremskrivning 2021, der anvendes i DREAMs grundforløb.

Den alternative udvikling er fastlagt, så restlevetiden for 65-årige i 2070 er 23 år for mænd og 32 år for kvinder. Dette svarer til niveauerne i det såkaldte catch-up scenarie illustreret i figur 2.3 i bogen *Et aldrende Danmark* af (Andersen & Skaksen, 2022). I forhold til grundforløbet er der tale om en gennemsnitlig stigning i levetiden sammensat af et løft for kvinder og et fald for mænd.

Dette udmønter sig i en større ældrebefolkning end tilfældet er i grundforløbet. Isoleret set øger dette presset på de offentlige finanser i form af øgede udgifter til folkepension og individuelt offentligt forbrug. Svækkelsen af de offentlige finanser dæmpes dog af tilbagetrækningsaftalens indekseringsmekanisme, der på sigt motiverer et løft i tilbagetrækningsalderen og arbejdsstyrken. En tilsvarende effekt haves fra en kraftigere restlevetidskorrektion af udgifter til sundhed og ældreomsorg.

I nærværende notat vurderes, hvorledes den makroøkonomiske udvikling og de offentlige finanser påvirkes af den alternative forventning til udviklingen i levetiden. Betydningen af tilbagetrækningsalderen afsøges desuden gennem et scenarie, der kombinerer stigningen i den forventede levetid med antagelsen om en konstant andel af livet som tilbagetrukket.

Konklusioner, som præsenteres i papiret, er alene DREAMs og kan ikke nødvendigvis tages som udtryk for DAs vurdering. Det skal desuden bemærkes, at selvom restlevetidsudviklingen for 65-årige sigter mod samme målniveauer i 2070 som i catch-up scenariet i *Et aldrende Danmark*, så resulterer DREAMs alternative befolkningsfremskrivning i en mindre stigning i befolkningstallet frem mod 2070 end tilfældet er i *Et aldrende Danmark*. Dette skal primært tilskrives, at sidstnævnte anvender en anden aldersbetinget justering, når dødelighederne tilpasses det alternative restlevetidsmål for 65-årige.

Hverken her eller i (Andersen & Skaksen, 2022) spekuleres i årsagen til ændringen i levetiden. Således henføres ændringen eksempelvis ikke til ændret livsstil eller til nye og forbedrede behandlingsmuligheder. Overordnet set er der derfor tale om en eksempelberegning, der afsøger de samfundsøkonomiske konsekvenser af en ændring i den forventede levetid.

København, april 2022

Indhold

1.	Opsummering	4
2.	DREAMs grundforløb.....	6
2.1	Grundlæggende modelantagelser	6
2.2	Demografi og arbejdsudbud	7
2.3	Makroøkonomien.....	9
2.4	Offentlige finanser og finanspolitisk holdbarhed.....	11
3.	Ændret levetid, pensionsalder og offentligt forbrug	13
3.1	Demografi.....	13
3.2	Lovbestemte tilbagetrækningsaldrer.....	14
3.3	Sund aldring.....	17
4.	Samfundsøkonomiske effekter	18
4.1	Demografien.....	18
4.2	Arbejdsmarkedstilknytning.....	20
4.3	Makroøkonomi	24
4.4	Offentlige finanser	27
5.	Referencer	30

1. Opsummering

Den makroøkonomiske model DREAM er anvendt til at vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser af en stigning i den forventede gennemsnitlige levetid. Ændringen motiverer en stigning i befolkningen i alderen 65 år og opefter, hvilket øger de offentlige udgifter til folkepension, sundhed og ældrepleje. Presset på de offentlige finanser dæmpes dog af en gradvist stigende tilbagetrækningsalder og en kraftigere korrektion for sund aldring af det individuelle offentlige forbrug. Samlet set resulterer løftet i restlevetiden i en forværing af den finanspolitiske holdbarhed.

I papiret undersøges to alternative scenarier, som holdes op mod DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021 (også kaldet grundforløbet). Fælles for de to alternative scenarier er, at levetiden over tid udvikler sig anderledes end i DREAMs langsigtede fremskrivning.

I begge alternativer antages restlevetiden for 65-årige i 2070 at nå 23 år for mænd og 32 år for kvinder. Dette svarer til målniveauerne beskrevet i catch-up scenariet i (Andersen & Skaksen, 2022). Relativt til grundforløbet er der i 2070 tale om en opjustering af restlevetiden for 65-årige kvinder på 5,8 år og en nedjustering for mænd på 1,5 år. Den gennemsnitlige restlevetid opjusteres således relativt til grundforløbet, hvilket motiverer en stigning i befolkningstallet for personer i alderen 65 år og opefter samt en forskydning i befolkningens fordeling på køn. Efter 2070 er udviklingen i 65-åriges restlevetid parallel med tendensen i grundforløbet. Der er i det følgende tale om en eksempelberegning, der afsøger de samfundsøkonomiske konsekvenser af en ændring i levetiden. Hverken her eller i (Andersen & Skaksen, 2022) spekuleres i årsagen til ændringen.

De to undersøgte scenarier adskiller sig i forhold til, hvordan den lovbestemte folkepensionsalder fastsættes:

Scenarie A Folkepensionsalderen reguleres efter gældende politiske aftaler.

Scenarie B Folkepensionsperioden udgør en konstant andel af livet.

Tabel 1.1
Hovedresultater, 2080

	Niveau i DREAMs grundforløb	Ændring ift. grundforløb	
		Scenarie A	Scenarie B
Restlevetid 60-årig	30,9 år	+2,1 år	+2,1 år
Befolkning	6.748.000	+139.000	+139.000
Befolkning 65 år eller ældre	1.774.000	+139.000	+139.000
Folkepensionsalder	75 år	+2 år	-½ år
Arbejdsstyrke	3.493.000	+71.000	-12.000
Folkepensionister	1.001.000	+35.000	+159.000
Primær offentlig saldo	0,62 pct. af BNP	-0,72	-1,66

Anm.: Befolkning, arbejdsstyrke og folkepensionister er i personer. Den primære offentlige saldo er ændring i procent af BNP
Kilde: Egne beregninger på DREAMs befolknings- og socioøkonomiske fremskrivning samt den makroøkonomiske model DREAM.

I begge alternativer er folkepensionsalderen sammenfaldende med grundforløbet frem til 2044. Herefter forøges folkepensionsalderen i scenarie A mere end i grundforløbet. I scenarie B er folkepensionsalderen i perioden 2045-2080 ½ år lavere end i grundfremskrivningen.

Tabel 1.1 opsummerer centrale resultater i de alternative scenarier, som er sat i forhold til grundforløbet. Udviklingen i restlevetiden for en 60-årig fastsætter folkepensionsalderen.

Betydningen af ændringen i levetiden – og i scenarie B også ændret fastsættelse af folkepensionsalderen – på de offentlige finanser opsummeres ved den finanspolitiske holdbarhedsindikator som vist i Tabel 1.2. Tabellen indeholder holdbarhedsindikatoren for DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021 (DREAMs grundforløb) og de to alternative scenarier. Begrebet finanspolitisk holdbarhed forklares i afsnit 2.4.

I grundforløbet er den finanspolitiske holdbarhedsindikator positiv og lig 0,40 pct. af BNP. Finanspolitikken vurderes således overholdbar svarende til et permanent årligt budgetoverskud på 9,2 mia. kr. (2020-niveau).

Begge alternative scenarier har negative konsekvenser for de offentlige finanser. Forværringen følger hovedsageligt af, at der er flere ældre end i grundforløbet, hvilket øger de offentlige udgifter til folkepension, sundhed og ældrepleje. Presset på de offentlige finanser dæmpes dog delvist af et løft i tilbagetrækningsalderen og en kraftigere sund aldrings korrektion af de gennemsnitlige udgifter til sundhed og ældrepleje.

I scenarie B sker en reduktion af folkepensionsalderen i forhold til grundfremskrivningen, hvilket gennem en lavere beskæftigelse og flere folkepensionister yderligere øger presset på de offentlige finanser relativt til scenarie A¹.

Tabel 1.2

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator

	Holdbarhedsindikator		Ændring i forhold til grundforløb	
	Andel af BNP	Årligt beløb	Andel af BNP	Årligt beløb
DREAMs grundforløb	0,40 pct.	9,2 mia. kr.	-	-
Scenarie A	0,04 pct.	0,9 mia. kr.	-0,36 pct. point	-8,4 mia. kr.
Scenarie B	-1,15 pct.	-26,7 mia. kr.	-1,54 pct. point	-36,0 mia. kr.

Anm.: Grundforløbet er DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021. Det årlige beløb angiver holdbarhedsindikatoren omregnet til en permanent årlig ændring i den primære saldo opgjort i 2020-priser. Foreløbigt BNP for 2020 er 2.329,6 mia. kr., jf. (Danmarks Statistik, 2022).

Kilde: Egne beregninger på data fra Danmarks Statistik og på den makroøkonomiske model DREAM.

Notatet er opbygget som følger: Afsnit 2 beskriver det anvendte grundforløb. Her fremhæves de væsentligste modelantagelser og grundforløbets hovedresultater beskrives. Læsere, der er bekendt med DREAM og grundforløbet, kan springe afsnit 2 over.

Afsnit 3 beskriver forudsætningerne for de alternative scenarier. Afsnit 4 gennemgår undersøgelsens hovedresultater med fokus på ændringer i demografien, befolkningens arbejdsmarkedstilknøytning, den makroøkonomiske udvikling og de offentlige finanser.

¹ Det er tidligere undersøgt, hvad det betyder at ændre de nuværende aftaler om indeksering af folkepensionsalderen til en model, hvor den forventede maksimale pensionsperiode udgør en konstant andel af livet. Dette gælder blandt andet (Hansen, Iversen, & Andersen, 2021) og (De Økonomiske Råd, 2021). Begge finder, at den finanspolitiske holdbarhedsindikator reduceres med cirka 0,6 pct. af BNP. Faldet i holdbarhedsindikatoren i scenarie B er betydeligt større end i tidligere undersøgelser, da reduktionen af folkepensionsalderen er væsentligt større.

2. DREAMs grundforløb

Grundforløbet er en langsigtet fremskrivning af den økonomiske udvikling med fokus på udviklingen i de offentlige finanser. I fremskrivningen videreføres velfærdsordninger og skattesystem som i dag. Effekten af de analyserede tiltag findes som ændringen i forhold til udviklingen ifølge grundforløbet.

DREAM er en makroøkonomisk model, hvor der er foretaget en særligt detaljeret modellering af de faktorer, som har betydning for udviklingen i de offentlige finanser. Modellen er derfor velegnet til at vurdere effekten af økonomisk-politiske tiltag, herunder at skønne over tiltagets påvirkning af de offentlige indtægter og udgifter.

Modellen bygger på økonomiske tankegange om den strukturelle økonomiske udvikling. Modellens teoretiske ramme sigter derfor ikke mod at forudsige de konkrete konjunkturer. Ved anvendelse af DREAM er det således de strukturelle effekter, som belyses. Resultaterne skal tolkes med dette in mente. Umiddelbart efter implementering af et tiltag kan modellens kortsigtsegenskaber således afvige fra, hvad man ellers ville forvente på baggrund af tilsvarende analyser udført i konjunkturmodeller eller ud fra empiriske undersøgelser.

Økonomiske fremskrivninger er forbundet med usikkerhed. Resultatet følger af en række forudsætninger, og usikkerheden er stigende jo længere frem i tid, udviklingen vurderes. Formålet er derfor hverken at udarbejde en prognose for udviklingen i dansk økonomi eller i de offentlige finanser. Langsigtede fremskrivninger skal derfor ikke tolkes som en forventning til fremtiden, men kan i stedet anskues som en indikation af fremtidsudsigterne.

I det følgende beskrives metoden bag og hovedresultaterne fra DREAMs grundfremskrivning. For en mere udførlig beskrivelse af metode, forudsætninger og resultater henvises til (Hansen, Dalgaard, & Andersen, 2022).

2.1 Grundlæggende modelantagelser

Formålet med DREAMs grundforløb er at vurdere udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter på langt sigt. Fremskrivningen af offentlige finanser leder til en vurdering af, om finanspolitikken er holdbar på langt sigt.

De væsentligste forudsætninger for dannelsen af grundforløbet er opsummeret i Boks 2.1. Som udgangspunkt videreføres velfærdsordninger og skattesystem som i dag, og der tages højde for langsigtede udfordringer som for eksempel, at befolkningen lever længere. Den forventede effekt af allerede vedtagne politiske tiltag er indregnet i fremskrivningen.

Udviklingen i befolkningens størrelse samt antal personer i arbejdsstyrken og antal på diverse overførselsindkomster fastlægges uden for den økonomiske model. Det betyder, at for eksempel beslutningen omkring hvornår en person frivilligt trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, ved at lade sig pensionere, er fastlagt uden for den økonomiske model. Påvirkninger af ledighedsgraden eller arbejdstiden som følge af ændringer i henholdsvis kompensationsgraden eller reallønnen efter skat sker endogen i DREAM.

Den økonomiske fremskrivning tager udgangspunkt i faktisk data dækkende år 2020. Herfra antages økonomien frem mod 2030 at tilpasse sig sit strukturelle niveau. Efter 2030 fastlægges udviklingen ud fra DREAMs langsigtede økonomiske sammenhænge, der beskriver et

strukturelt forløb. Tilpasningen af økonomien fra faktisk til strukturelt niveau følger Finansministeriets mellemfristede fremskrivning fra august 2021, jf. (Finansministeriet, 2021).

Modellen indeholder en såkaldt skaleringseffekt i eksporten, jf. (Kastrup & Kronborg, 2021). Som følge heraf vil eksporten på langt sigt følge samfundets samlede beskæftigelse. Antagelsen bygger på, at økonomiens samlede størrelse påvirker størrelsen af den samlede eksport. Store lande eksporterer meget, og mindre lande eksporterer mindre uden, at de store lande af den grund behøver at sænke prisniveauet for at kunne sælge en større mængde varer. Årsagen er, at store lande sælger flere varianter og har flere store, højproduktive eksportvirksomheder. Den centrale effekt af antagelsen om skalering i eksporten er, at den langsigtede realløn reagerer svagere på ændringer i arbejdsudbuddet.

Boks 2.1

Grundforløbets væsentligste forudsætninger

Demografien fremskrives under forudsætning af en videreførelse af de seneste historiske tendenser. Specielt videreføres en tendens til faldende dødelighed, hvorfor levetiden forventes at stige betydeligt over de kommende år. Befolkningens uddannelsesniveau fastlægges ved at videreføre den uddannelsesadfærd, som observeres de seneste år.

Den strukturelle arbejdsmarkedsadfærd, som findes historisk, antages at være gældende fremadrettet. Efter en tilpasningsperiode antages ledighedsfrekvensen at være cirka 3 pct.

I fremskrivningen videreføres overordnet en neutral økonomisk politik, dvs. den nuværende finanspolitik fastholdes i al fremtid. Serviceudgifter til hver enkelt borger stiger over tid med den almindelige produktivitetsvækst og inflation. For udgifter til sundhed og ældrepleje indregnes såkaldt sund aldring og en mervækst ud over produktivitetsvæksten gældende over en 20-årig periode. Indkomstoverførsler følger det ventede antal modtagere, og satser reguleres med lønudviklingen. Kollektivt forbrug antages at følge bruttonationalproduktet. De offentlige indtægter beregnes under antagelse om uændrede skattesatser.

I fremskrivningen tages der højde for den skønnede effekt af politikændringer, som er vedtaget. Dette omfatter blandt andet en ventet stigning i erhvervsdeltagelsen som følge af tilbagetrækningsreformer, som øger den første mulige alder for folkepension, i takt med, at levetiden stiger

Kilde: (Hansen, Dalgaard, & Andersen, 2022).

2.2 Demografi og arbejdsudbud

De kommende årtier forventes den danske befolkning at stige fra omkring 5,84 mio. ved indgangen til 2021 til cirka 6,74 mio. personer i 2080. Befolkningen vokser som følge af en forventet længere levetid og en positiv nettoindvandring.

Befolkningsudviklingen betyder, at ældre vil udgøre en betydeligt større andel af den samlede danske befolkning frem til 2045. Dette sker dels, da efterkrigstidens store årgange er i pensionsalderen, og dels da de kommende ældre forventes at leve betydeligt længere, end tilfældet er i dag.

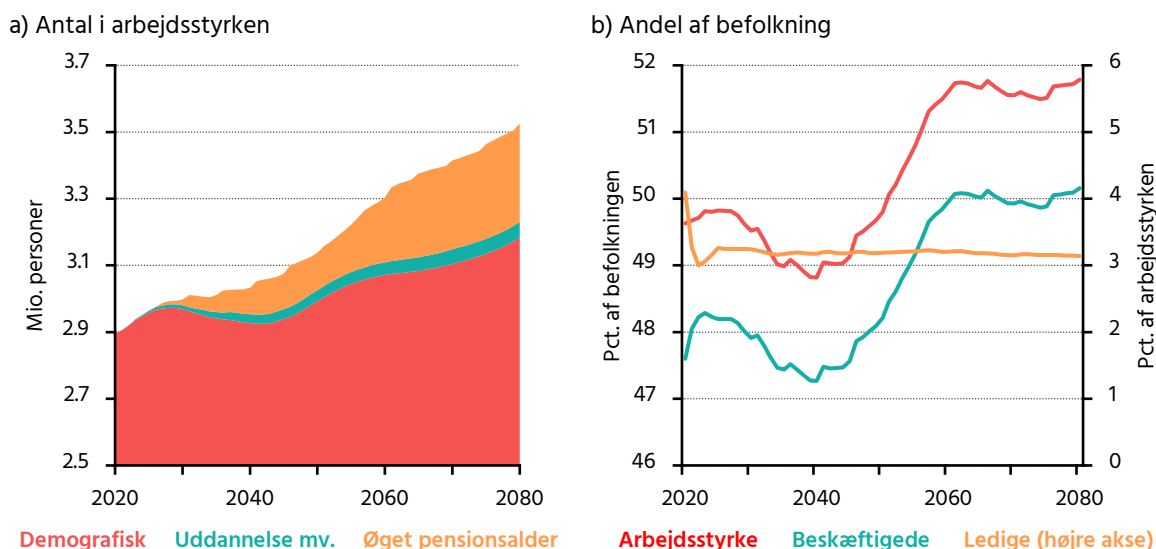
Denne demografiske udvikling tilsiger, at der de kommende år kommer færre personer i den erhvervsaktive alder. Politiske reformer, der øger folkepensionsalderen og derved forventes

at medfører senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, betyder imidlertid, at arbejdsstyrken øges markant, jf. Figur 2.1a. Et stigende uddannelsesniveau i befolkningen vurderes ligeledes at bidrage positivt til arbejdsstyrken.

I perioden frem mod 2040 vurderes der at ske en mindre stigning i arbejdsstyrken end i antallet af ikke-erhvervsaktive. Derfor ventes arbejdsstyrken at udgøre en aftagende andel af befolkningen, jf. Figur 2.1b. I perioden 2045-2060 forholder det sig modsat, hvilket følger af demografien og fortsat øget folkepensionsalder. Efter 2060 stiger arbejdsstyrken og befolkningen i nogenlunde samme takt.

Ledighedsgraden er forholdsvis høj i 2020 og 2021 som følge af COVID-19 pandemiens negative påvirkning af beskæftigelsen inden for særligt service og turistrelaterede aktiviteter. I 2022 vurderes økonomien at befinde sig i højkonjunktur, og ledigheden er en smule lavere end sit strukturelle niveau. I perioden 2023-2030 forudsættes ledigheden gradvist at tilpasse sig sit strukturelle niveau svarende til omkring 3,1 pct. af arbejdsstyrken.

Figur 2.1
Arbejdsmarkedet



Anm.: I 2020 vises den faktiske ledighedsgrad. I perioden 2021-2030 tilpasses ledighedsgraden fra faktisk til strukturelt niveau. Efter 2030 vises DREAMs strukturelle fremskrivning.

Kilde: Grundforløb for DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

Den aldrende befolkning ventes at medføre en betydelig stigning i antallet af folkepensionister frem mod 2040'erne. Antallet af øvrige overførselsmodtagere såsom førtidspensionister, sygedagpengemodtagere mv. forventes ligeledes at stige de følgende år. Dette sker i takt med, at tilbagetrækningsalderen øges. Dels vil øget pensionsalder give flere år som overførselsmodtager, før den nye pensionsalder nås. Dels vil en del af de, som under de nuværende regler trækker sig fra arbejdsmarkedet via folkepension, i stedet forventes at overgå til en overførselsindkomst, når muligheden for tilbagetrækning udskydes.

Den ventede stigning i arbejdsstyrken er tilstrækkelig til, at forholdet mellem antal erhvervsaktive og antallet af overførselsmodtagere frem til omkring år 2050 forbliver på nogenlunde samme niveau som i dag.

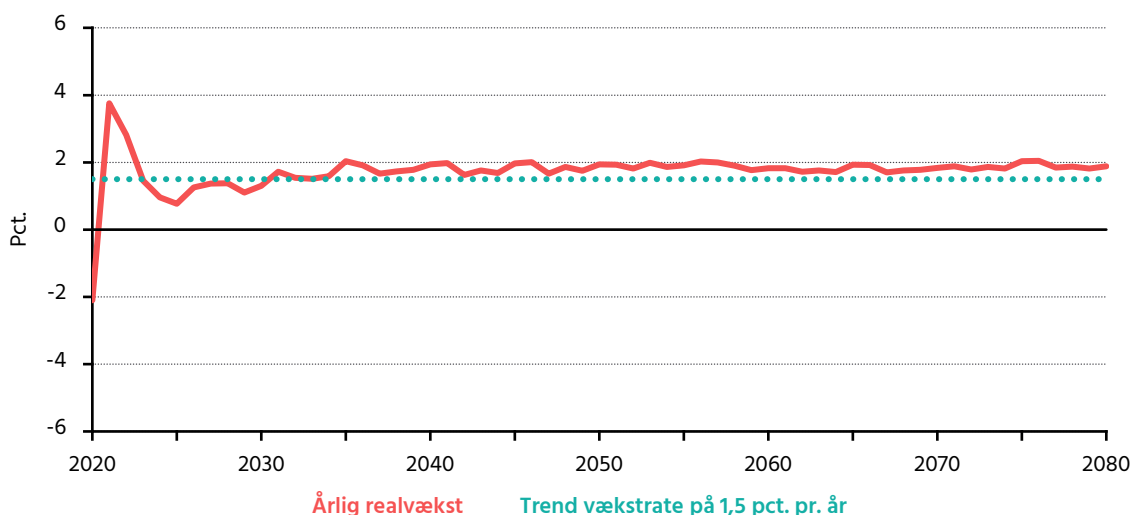
2.3 Makroøkonomien

Historisk er bruttonationalproduktet (BNP) i gennemsnit vokset med 1,7 pct. årligt over de seneste 40 år. Som følge af konjunkturudsving ses imidlertid store afvigelser fra den gennemsnitlige vækst. Senest faldt BNP markant i 2020 som følge af COVID-19 pandemien.

Foreløbige tal for 2021 peger mod en hurtig opretning af økonomien. Pandemien antages ikke at have effekt på den økonomiske udvikling på sigt, dvs. tilbageslaget i 2020 indhentes de efterfølgende år, så BNP på sigt følger samme vækstbane som før pandemien ramte.

I fremskrivningen antages en underliggende produktivitetsvækst på 1,5 pct. årligt. Hvis arbejdsstyrken er konstant², vil BNP vokse med denne stigningstakt. Den ventede stigning i arbejdsstyrken er hovedårsagen til, at væksten i BNP efter konjunkturtilpasningsperioden er større end 1,5 pct., jf. Figur 2.2.

Figur 2.2
Bruttonationalproduktet



Anm.: I 2020 vises faktisk data. I perioden 2021-2030 sker tilpasning fra faktisk til strukturelt niveau. Efter 2030 vises DREAMs strukturelle fremskrivning.

Kilde: Grundforløb for DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

Figur 2.3 viser udviklingen i forsyningsbalancens komponenter som andel af BNP. Det private forbrug bestemmes af husholdningerne, som ønsker at udjævne deres forbrug over livet. Efter i en periode at have udgjort en nogenlunde konstant andel af BNP falder privatforbruget som andel af produktionen i årene 2050-2070. Dette skal primært ses som en konsekvens af, at BNP øges, da arbejdsstyrken som andel af befolkningen stiger markant i denne periode.

Det offentlige forbrug består af individuelt og kollektivt offentligt forbrug. Idet det kollektive forbrug udgør en konstant andel af BNP, skyldes ændringer over tid, at det individuelle forbrug forandres. Det individuelle offentlige forbrug øges frem mod 2050. I denne periode øges antallet af ældre, hvilket særligt forøger udgifterne til sundhed og ældrepleje, ligesom der i denne periode antages mervækst i sundheds- og ældrerelaterede udgifter.

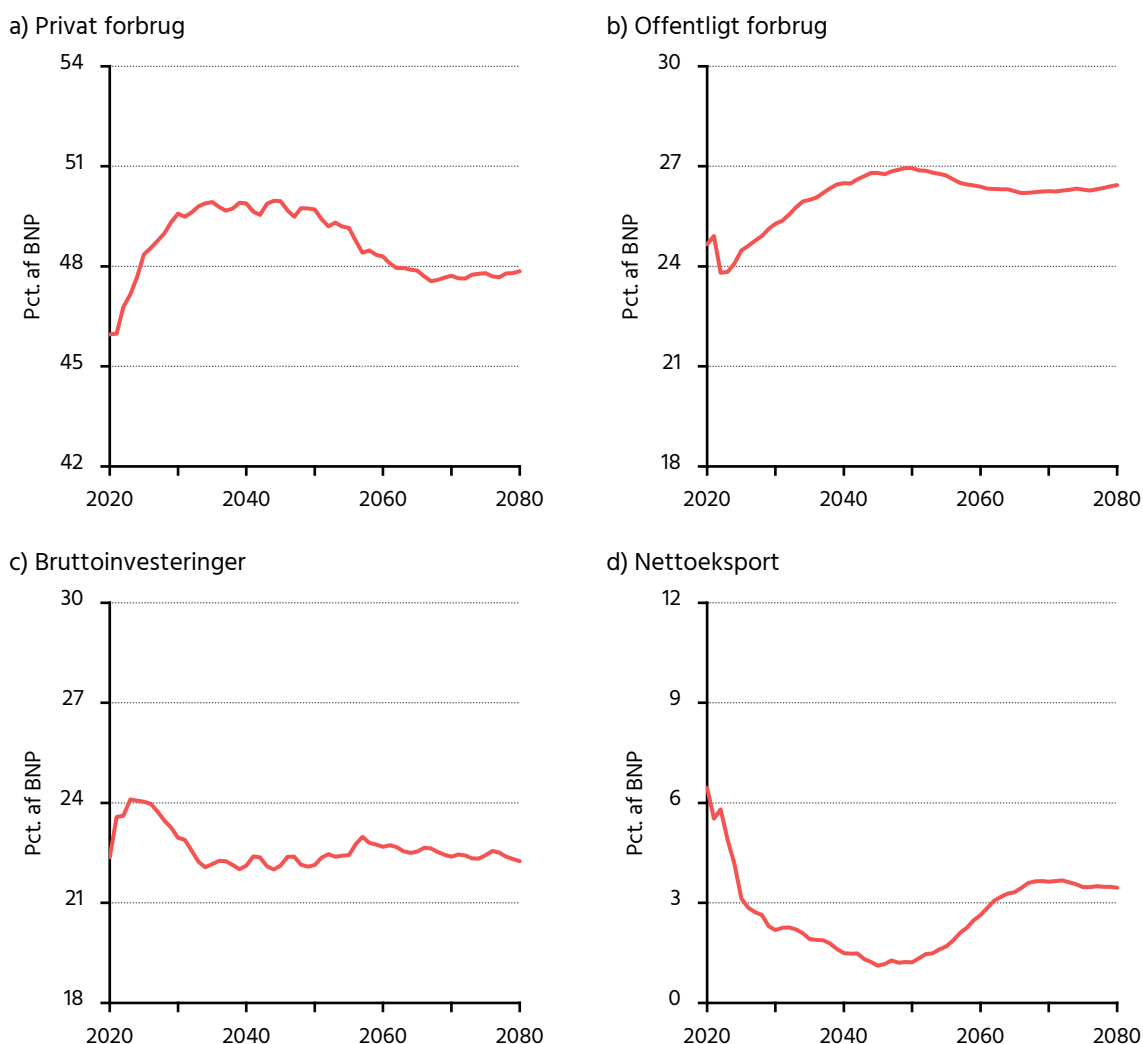
² Dette er forsimplet, da BNP også påvirkes af olieudvinding i Nordsøen og sammensætningen mellem arbejdskraft, materialeforbrug og kapital. Men udviklingen i arbejdsstyrken er hovedbestemmende for væksten i BNP.

Investeringerne bestemmes af det ønskede strukturelle niveau for kapital. Dermed bliver udviklingen i investeringerne rimelig stabil på sigt, da det strukturelle niveau for kapital følger det strukturelle niveau for produktionen. Der ses dog en svag tendens til, at private investeringer følger svingninger i arbejdsudbuddet. Når arbejdsudbuddet ændres, opstår der en ubalance mellem arbejdskraft og kapitalapparat i virksomhedernes produktion. For at imødekomme denne ubalance ønsker virksomhederne at tilpasse kapitalapparatet til arbejdsudbuddet, hvormed der kommer et midlertidigt udsving i investeringsniveauet.

Udviklingen i nettoeksporten afhænger af udviklingen i de andre efterspørgselskomponenter og den generelle prisdannelse, der sikrer en strukturel ligevægt i modellen. Når nettoeksporten er faldende frem mod 2050, er det udtryk for, at efterspørgslen i Danmark stiger mere end udbuddet. Efter 2050 vender udviklingen, da stigningen i arbejdsudbuddet (som andel af befolkningen) medfører, at det samlede udbud stiger mere end den samlede efterspørgsel.

Figur 2.3

Forsyningsbalancens komponenter



Anm.: I 2020 vises faktisk data. I perioden 2021-2030 sker tilpasning fra faktisk til strukturelt niveau. Efter 2030 vises DREAMs strukturelle fremskrivning.

Kilde: Grundforløb for DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

2.4 Offentlige finanser og finanspolitisk holdbarhed

Figur 2.4 viser den fremskrevne udvikling i den offentlige sektors samlede indtægter og udgifter (eksklusiv renter). Forskellen mellem disse udgør den primære offentlige saldo.

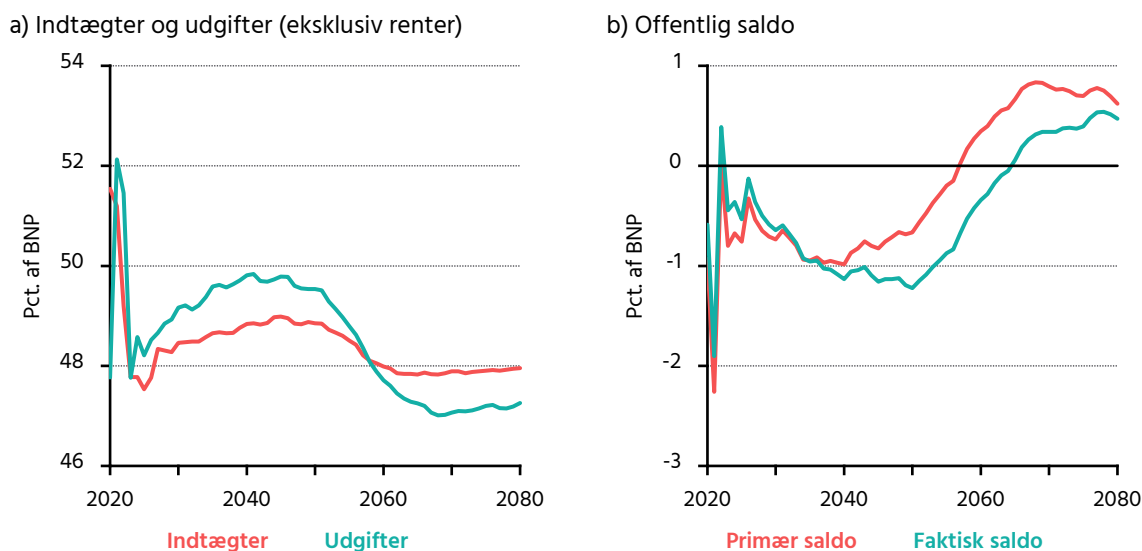
I den strukturelle del af fremskrivningen udgør de offentlige indtægter en forholdsvis konstant andel af BNP. Dette skyldes, at hovedparten af skatte- og afgiftsgrundlaget følger BNP. Dog ses mindre udsving i indtægternes andel af produktionen. Når beskæftigelsen udgør en faldende andel af befolkningen, vil BNP vokse svagere end skatteindtægterne, hvorfor der ses en beskedent stigning i indtægternes andel af BNP i perioden frem mod 2045. I perioden 2050-2060 forholder det sig modsat.

Frem til midten af det nuværende århundrede ventes de offentlige udgifter at udgøre en stigende andel af BNP. Stigningen følger hovedsageligt af aldring af befolkningen, som øger udgifterne til sundhed og ældrepleje. De øgede udgifter medfører underskud på den primære saldo.

I årene 2050-2060 vurderes de offentlige udgifter at aftage som andel af BNP. Udviklingen sker som følge af færre ældre, bortfald af mervækst i visse udgiftstyper og faldende udgifter til både tjenestemandspension og tidlig tilbagetrækning.

Fra sidst i 2050'erne ventes offentlige budgetoverskud. Overskuddet stiger til knap 1 pct. af BNP i år 2065. Herefter ventes vedvarende budgetoverskud. Perioden sidst i fremskrivningen er karakteriseret ved, at antal beskæftigede udgør en nogenlunde konstant andel af befolkningen. Som resultat heraf vokser både indtægter og udgifter i tamme takt som produktionen.

Figur 2.4
Offentlige finanser



Anm.: I 2020 vises faktisk data. I perioden 2021-2030 sker tilpasning fra faktisk til strukturelt niveau. Efter 2030 vises DREAMs strukturelle fremskrivning.

Kilde: Grundforløb for DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

En beregning på DREAM opsummeres ved den finanspolitiske holdbarhedsindikator. Denne er en afvejning af, om de forventede fremtidige offentlige indtægter er tilstrækkelige til at

dække de ventede udgifter. Den formelle definition af finanspolitisk holdbarhed ses i Boks 2.2.

I DREAMs grundforløb vurderes den finanspolitiske holdbarhedsindikator til 0,4 pct. af BNP. Altså vurderes det, at den danske finanspolitik er overholdbar. Holdbarhedsindikatoren svarer til et permanent årligt budgetoverskud på 9,2 mia. 2020-kr.

Der er selvsagt stor usikkerhed forbundet med udregningen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator. Det ses af Figur 2.4b, at den positive holdbarhedsindikator skyldes overskud på de offentlige finanser langt ude i fremtiden, hvor usikkerheden er størst.

I fremskrivninger på DREAM vurderes den økonomiske udvikling under den forudsætning, at finanspolitikken videreføres i al fremtid uden politiske tilpasninger. Over- og underskud på det offentlige budget forplanter sig således direkte til den offentlige nettogæld. Det tillades således, at der potentielt kan opstå et holdbarhedsproblem med vedvarende gældsakkumulation uden politisk indgriben. Modsat vil overholdbarhed afstedkomme en stadigt voksende offentlig sektor uden et tilbageløb til husholdningerne i form af øget serviceniveau eller reduceret skattetryk.

Boks 2.2

Finanspolitisk holdbarhed

En *holdbar finanspolitik* indebærer, at (nutidsværdien af) alle fremtidige budgetoverskud tillagt den initiale nettoformue er mindst lige så stor som (nutidsværdien af) alle fremtidige underskud.

Den *finanspolitiske holdbarhedsindikator* angiver, hvor meget den primære offentlige saldo permanent kan ændres med (som en andel af BNP) for, at finanspolitikken er præcis holdbar.

Er holdbarhedsindikatoren positiv, vurderes finanspolitikken mere end holdbar. I så fald kan finanspolitikken permanent lempes samtidig med, at den offentlige sektor fortsat vil kunne finansiere sine fremtidige forpligtelser (uden at gælden vokser ukontrolleret).

Såfremt holdbarhedsindikatoren er negativ, skønnes finanspolitikken ikke at være holdbar. Hvis ikke der gennemføres initiativer, som forbedrer de offentlige finanser, kan der være risiko for uholdbar gældssætning.

Kilde: (Hansen, Dalgaard, & Andersen, 2022, s. 52-54)

3. Ændret levetid, pensionsalder og offentligt forbrug

I de to alternative scenarier korrigeres udviklingen i dødeligheden så udviklingen i restlevetiden for 65-årige frem mod 2070 konvergerer mod givne målniveauer. Efter dette tidspunkt antages udviklingen i restlevetiden at være parallel med grundforløbet. Ændring i befolkningens levetid påvirker desuden udviklingen i tilbagetrækningsalderen og det gennemsnitlige træk på individuelt offentligt forbrug til sundhed og ældrepleje.

I det følgende opsummeres alternativscenariernes demografiske forudsætninger og de afledte konsekvenser på henholdsvis folkepensionsalderen og det gennemsnitlige aldersbetingsede træk på udgifter til henholdsvis sundhed og ældrepleje.

3.1 Demografi

I alternativscenarierne korrigeres udviklingen i dødeligheden for personer i alderen 65 år og opefter, så restlevetiden for 65-årige kvinder i 2070 når 32 år og restlevetiden for 65-årige mænd på samme tidspunkt når 23 år³. Tilpasningen i restlevetiden mod målniveauerne i 2070 antages at ske lineært fra og med 2022. Efter 2070 antages restlevetiden for 65-årige at udvikle sig parallelt med tendensen i grundforløbet. Med andre ord er den absolutte årlige ændring i restlevetiden den samme som i grundforløbet efter 2070. Relativt til grundforløbet er der i 2070 tale om et løft i restlevetiden for 65-årige kvinder på 5,8 år, mens mænds restlevetid omvendt er nedjusteret med 1,5 år, jf. Figur 3.1.

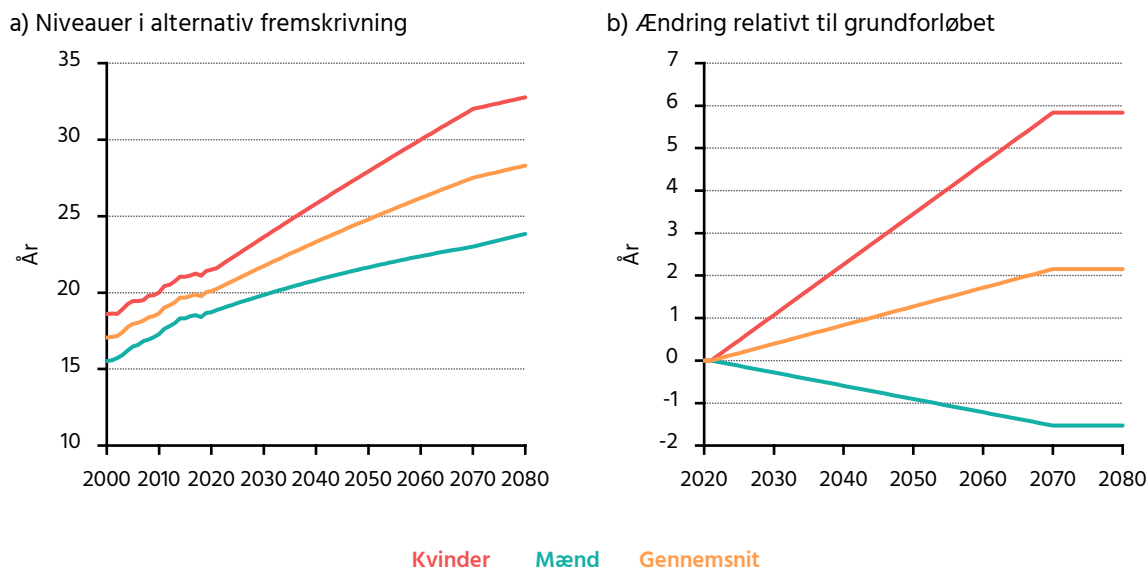
Grundscenariets dødeligheder for personer i alderen 65 år og opefter skaleres proportionalt, så man rammer det nye målniveau for udviklingen i 65-åriges restlevetid. Dødelighederne for personer yngre end 65 år er uændrede relativt til grundforløbet. Det indbyrdes relative forhold mellem dødelighederne for 65+-årige er således det samme som i grundforløbet. Dog er der sket en forskydning i relationen mellem dødeligheden for 0-64-årige og dødelighederne for 65+-årige, da førstnævnte antages upåvirket i alternativscenarierne.

Eftersom restlevetiden for en given aldersgruppe afhænger af dødeligheden i pågældende aldersgruppe samt alle ældre aldersgrupper, så vil restlevetiden for samtlige aldersgrupper dog være ændret relativt til grundforløbet. Eksempelvis vil forventningen til middellevetiden være øget relativt til grundforløbet, men dette alene pga. udsigten til at leve længere fra og med det 65. år. Ligeledes er forventningen til restlevetiden for 60-årige øget, hvilket med de gældende indekseringsregler i Tilbagetrækningsaftalen giver anledning til et løft i efterløns- og pensionsalderen relativt til grundforløbet, jf. afsnit 3.2.

³ Værdierne er aflæst fra bogens figur 2.3. Det er centralt at bemærke, at selvom restlevetidsudviklingen for 65-årige sigter mod samme målniveauer i 2070 som i catch-up scenariet i (Andersen & Skaksen, 2022), så gengiver DREAMs alternative befolkningsfremskrivning ikke ændringen i befolkningstallet frem mod 2070 fra "Et aldrende Danmark". Dette skal primært tilskrives, at sidstnævnte anvender en anden aldersbetinget justering, når dødelighederne tilpasses det alternative restlevetidsmål for 65-årige.

Figur 3.1

Restlevetid for 65-årige



Anm.: Ændringen i restlevetiden for 60-årige, der anvendes til indeksering af tilbagetrækningsalderen er stort set sammenfaldende med ændringen i restlevetiden for 65-årige.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs befolkningsfremskrivning 2021.

Målniveauerne for 65-åriges restlevetid i 2070 svarer til niveauerne i det såkaldte catch-up scenarie illustreret i figur 2.3 i bogen *Et aldrende Danmark* af (Andersen & Skaksen, 2022). DREAMs alternative befolkningsfremskrivning vil dog frem mod 2070 give anledning til en mindre stigning i befolkningstallet relativt til år 2020 end tilfældet er i *Et aldrende Danmark*.

Stigningen i befolkningen i perioden 2020-2070 i henholdsvis alderen 65 år og opefter og alderen 80 år og opefter opgøres i DREAMs alternativscenarie til henholdsvis 652.100 personer og 485.100 personer. De tilsvarende størrelser er for catch-up scenariet i *Et aldrende Danmark* henholdsvis 895.670 personer og 735.701 personer, jf. tabel 2.1 i (Andersen & Skaksen, 2022). Ændringen i befolkningen i alderen 65-79 år er stort set den samme i de to scenarier, så forskellen i befolkningen kan derfor alt andet lige henføres til de 80+-årige. Forskellen skal primært tilskrives, at der i (Andersen & Skaksen, 2022) er anvendt en anden aldersbetinget justering, når dødelighederne tilpasses det alternative restlevetidsmål for 65-årige. Nærværende beregning skal dermed ikke ses som et forsøg på en 1:1 gengivelse af catch-up scenariet. Catch-up scenariet fokuserer desuden blot på udviklingen frem mod 2070.

Hverken her eller i (Andersen & Skaksen, 2022) spekuleres i årsagen til ændringen i levetiden. Således henføres ændringen eksempelvis ikke til ændret livsstil eller til nye og forbedrede behandlingsmuligheder. Overordnet set, er der derfor tale om en eksempelberegning, der afsøger de samfundsøkonomiske konsekvenser af en ændring i den forventede levetid.

3.2 Lovbestemte tilbagetrækningsaldrer

Ifølge de gældende politiske aftaler fastsættes folkepensionsalderen ud fra udviklingen i restlevetiden for en 60-årig. I henhold til aftaleteksten anvendes det simple gennemsnit af restlevetiden for de to køn.

Grundforløbet

Primo 2022 er folkepensionsalderen 67 år. Herefter vil folkepensionsalderen blive reguleret således, at den følger med restlevetiden for en 60-årig. De to første reguleringer af folkepensionsalderen efter denne indekseringsmekanisme er vedtaget og sker i 2030 og i 2035. Her øges folkepensionsalderen til henholdsvis 68 og 69 år.

Med virkning fra og med 2040 gentages reguleringen hvert femte år, og reguleringen kan være enten 0, ½ eller 1 år afhængigt af stigningen i restlevetiden. Stigninger i pensionsalderen fra og med 2040 er en del af den politiske aftale, men disse stigninger vedtages først 15 år før ikrafttræden således, at der tages politisk stilling til forøgelse af folkepensionsalderen igen i år 2025. Her besluttet det, om folkepensionsalderen øges til 70 år med virkning fra 2040.

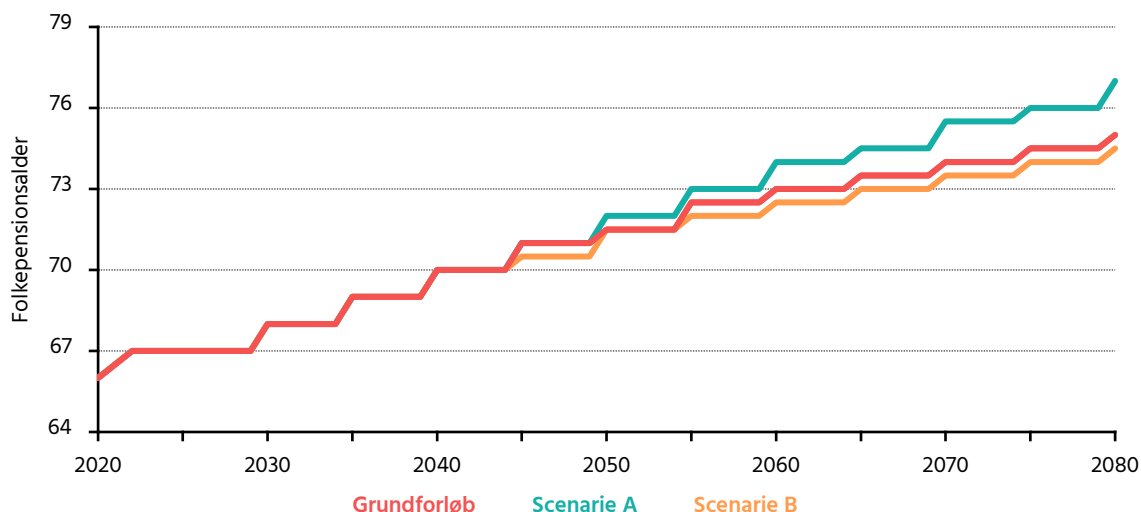
I DREAMs grundforløb indregnes den forventede effekt af både vedtagne og aftalte stigninger i folkepensionsalderen. Det betyder, at indekseringsmekanismen i tilbagetrækningsaftalerne øger folkepensionsalderen med yderligere 6 år i perioden 2035-2080, jf. Figur 3.2.

Alternative scenarier

Ifølge de politiske aftaler vil en stigning i den gennemsnitlige restlevetid for en 60-årig automatisk øge de lovbestemte tilbagetrækningsaldrer. I det alternative scenarie A udregnes folkepensionsalderen under de gældende politiske aftaler med den øgede restlevetid for 60-årige i forhold til grundforløbet, som følger af den forudsatte dødelighed. Frem til og med 2045 ses samme udvikling i folkepensionsalderen i scenarie A og grundforløbet. Dette skyldes, at pensionsalderen Dette betyder, at folkepensionsalderen i 2080 øges til 77 år mod 75 år i grundforløbet.

Hvis pensionsperioden fra og med år 2040 forudsættes at udgøre en konstant andel af livet, vurderes der at ske en svagere stigning i pensionsalderen end i grundforløbet, jf. Figur 3.2. Den præcise fastsættelse af folkepensionsalderen i scenarie B beskrives neden for Tabel 3.1.

Figur 3.2
Folkepensionsalder



Anm.: I grundforløbet levetidsindekseres folkepensionsalderen i henhold til gældende aftaler.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs befolkningsfremskrivning 2021.

I begge alternative scenarier reguleres efterlønsalderen i samme takt som folkepensionsalderen, men med ikrafttræden tre år tidligere således, at efterlønsperioden fra 2030 bliver tre år for alle årgange. I de alternative scenarier ændres længden af efterlønsperioden således ikke i forhold til grundfremskrivningen og gældende regler.

Tabel 3.1 viser folkepensionsalderen i DREAMs grundforløb og de alternative scenarier. Tabellen viser de årstal i perioden 2019 til 2080, hvor folkepensionsalderen reguleres opad i forhold til den folkepensionsalder på 65 år, som var gældende i perioden 2005-2018.

Tabel 3.1
Folkepensionsalder, udvalgte år

År	Grundforløb	Scenarie A	Scenarie B
2018	65	-	-
2019	65½	-	-
2020	66	-	-
2021	66½	-	-
2022	67	-	-
2030	68	-	-
2035	69	-	-
2040	70	70	70
2045	71	71	70½
2050	72	72	71½
2055	72½	73	72
2060	73	74	72½
2065	73½	74½	73
2070	74	75½	73½
2075	74½	76	74
2080	75	77	74½

Anm.: Tabellen viser de årstal, hvor folkepensionsalderen potentielt øges.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs befolkningsfremskrivning 2021.

Fastsættelse af folkepensionsalderen i scenarie B

I scenarie B fastsættes folkepensionsalderen således, at den forventede pensionsperiode udgør en konstant andel af livet fra 2040.

Det forventede maksimale antal år med ret til folkepension beregnes i 2040 som:

$$\text{forventet tid på pension} = 60 + \text{forventet restlevetid for 60-årig} - \text{folkepensionsalder.}$$

I beregningen tages der udgangspunkt i den forventede periodiske restlevetid for en 60-årig. Dette skal tilskrives, at det netop er denne størrelse, der ligger til grund for fastsættelsen af folkepensionsalderen ifølge de gældende regler, jf. velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Den anvendte folkepensionsalder i 2040 er 70 år som i grundforløbet, dvs. stigningen i folkepensionsalderen i 2040 forudsættes gennemført. Antal år med ret til folkepension beregnes da til 17,2 år.

Andel af livet en 60-årig har ret til folkepension beregnes ved at sætte den forventede pensionsperiode i forhold til den ventede levetid for en 60-årig i 2040, som er givet ved:

$$\text{andel af liv med ret til folkepension} = \frac{\text{forventet tid på pension}}{60 + \text{forventet restlevetid for 60 årig}}$$

I ovenstående ligning anvendes den forventede levetid for en 60-årig i nævneren således, at dødelighedsmønsteret blandt yngre ikke har effekt på indekseringen af folkepensionsalderen. Det findes, at andel af livet en 60-årig i 2040 har ret til folkepension er 0,20. Denne andel fastholdes fremadrettet således, at den første mulige alder for folkepension efter 2040 i scenarie B fastsættes som:

$$\text{folkepensionsalder} = (1 - \text{andel af liv med ret til folkepension}) (60 + \text{forventet levetid for 60 årig})$$

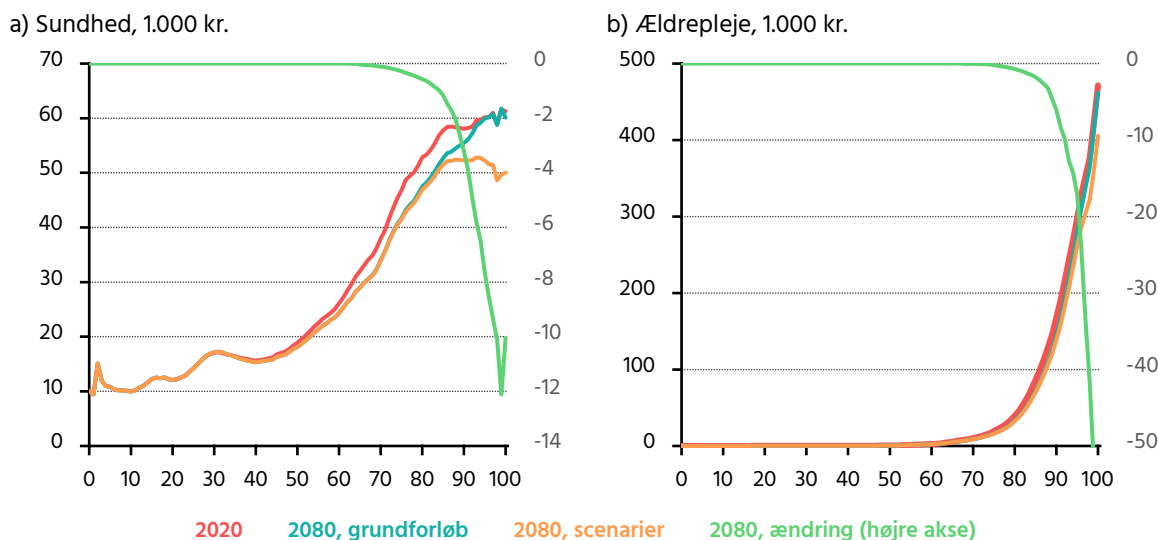
Dog tillades folkepensionsalderen kun at blive reguleret med 0, ½ eller 1 år hvert femte år fra og med 2045.

3.3 Sund aldring

Ændringen i restlevetiden betyder, at befolkningens sammensætning på antallet af tilbageværende leveår ændres relativt til grundforløbet. I gennemsnit falder andelen af befolkningen med færre end tre tilbageværende leveår relativt til grundforløbet. De gennemsnitlige udgifter relateret til sundhed og ældrepleje i denne såkaldte terminale fase er typisk højere end hvis man har tre eller flere tilbageværende leveår. Isoleret set trækker denne ændrede sammensætning af befolkningen derfor i retning af et fald i de gennemsnitlige udgifter pr. person opgjort på tværs af antallet af tilbageværende leveår. I Figur 3.3 ses således, at de gennemsnitlige udgifter til sundhed og ældrepleje på det lange sigt nedjusteret relativt til grundforløbet⁴.

Figur 3.3

Individuelt offentligt forbrug per person fordelt på alder i udvalgte år



Anm.: Udgifter til ældrepleje omfatter udgifter til plejeboliger og hjemmepleje. De gennemsnitlige udgifter er både korrigeret for årlig trendvækst på 1,5 pct. og for midlertidig mervækst. Der er tale om et gennemsnit over køn og oprindelse.
Kilde: Egne beregninger på DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

⁴ For en nærmere beskrivelse af korrektion i sundheds- og ældreplejeudgifterne for ændring i levetiden henvises til Boks 4.5 i (Hansen, Dalgaard, & Andersen, 2022).

4. Samfundsøkonomiske effekter

Befolkningsstigningen motiverer med de gældende indekseringsregler et gradvist løft i tilbagetrækningsalderen og dermed højere arbejdsstyrke. Dette modvirker dog ikke i tilstrækkeligt omfang presset på de offentlige udgifter og svækker dermed den finanspolitiske holdbarhed. Det offentlige budget udfordres yderligere, hvis det alternativt antages, at pensionsalderen fastsættes, så andelen af livet som tilbagetrukket er konstant fra og med år 2040.

Stigningen i den gennemsnitlige levetid motiverer en betydelig stigning i befolkningen i alderen 65 år og opefter. Trods en kraftigere korrektion i sundheds- og ældreplejeudgifterne for øget levetid og et gradvist løft i pensionsalderen og arbejdsstyrken, svækkes de offentlige finanser i scenarie A. Udviklingen er dog forenelig med en netop holdbar finanspolitik.

Antages pensionsalderen alternativt fastsat så andelen af livet som tilbagetrukket er konstant fra og med år 2040, vil arbejdsstyrken mindskes relativt til grundforløbet. Dette afstedkommer i scenarie B et holdbarhedsproblem, idet det demografiske pres på offentligt forbrug er det samme som i scenarie A, mens antallet af tilbagetrukne er steget betydeligt.

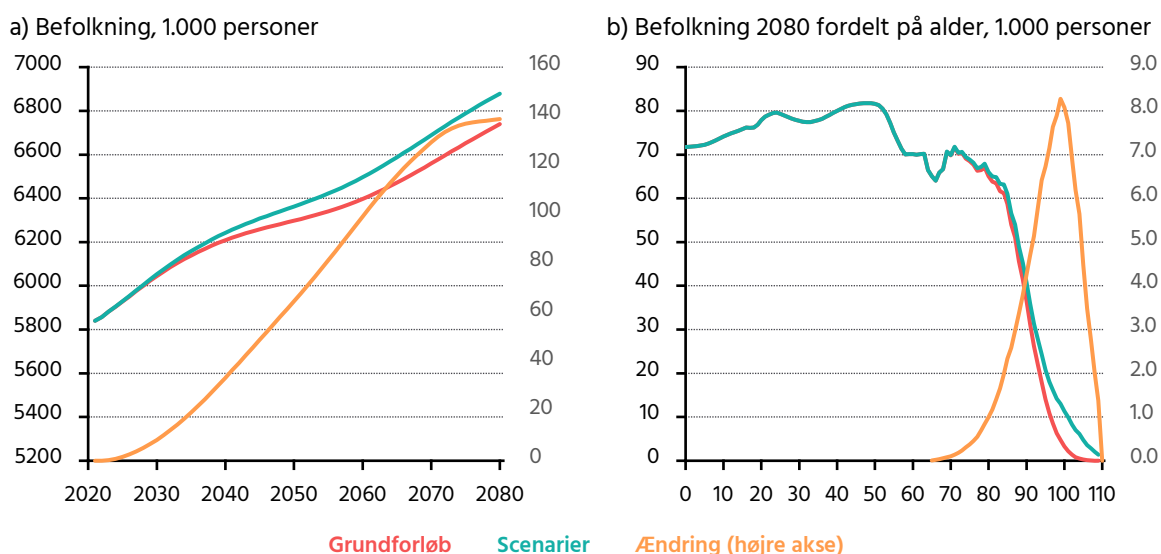
I det følgende ses nærmere på ændringen i befolkningen, arbejdsstyrken, forsyningsbalancens komponenter og de offentlige indtægter og udgifter.

4.1 Demografien

Opjusteringen af den gennemsnitlige restlevetid på tværs af køn betyder, at ældrebefolkningen øges betydeligt ift. grundforløbet. Frem mod 2080 ses befolkningen i alternativscenariet at stige med 139.000 personer ift. befolkningstallet samme år i grundforløbet, jf. Figur 4.1a.

Figur 4.1

Udvikling i befolkningen



Anm.: Befolkningen er opgjort primo året. Ændringen i dødeligheden indtræder fra og med år 2022, hvilket betyder, at primobefolkningen ændres første gang i 2023.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs befolkningsfremskrivning 2021.

At ændringen i restlevetiden alene er motiveret af en korrektion i dødeligheden for personer i alderen 65 år og opefter ses i Figur 4.1b, hvor det ses, at befolkningstilvæksten i et udvalgt år – her 2080 - alene er begrænset til dette aldersinterval.

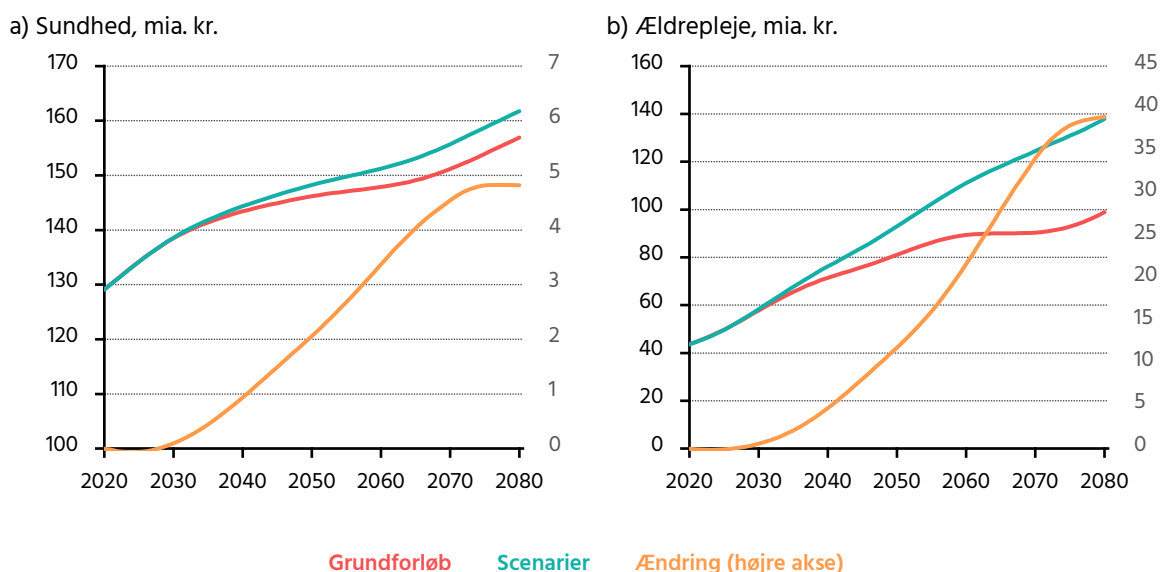
Som tidligere nævnt udgøres stigningen i den gennemsnitlige restlevetid af en markant højere restlevetid for kvinder relativt til grundforløbet, mens forventningen til mænds levetid er nedjusteret. Dette betyder, at andelen er kvinder i befolkningen i alderen 65 år og opefter er øget på bekostning af andelen af mænd (ikke illustreret).

Den samlede stigning i antallet af ældre øger isoleret set de offentlige udgifter til individuelt offentligt forbrug til specielt sundhed og ældrepleje. For kvinder modvirkes dette dog delvist af en sund aldringseffekt, der grundet stigningen i restlevetiden er mere markant end i grundforløbet, jf. Figur 3.3. For mænd dæmpes sund aldringseffekten en anelse relativt til grundforløbet. Omvendt vil antalseffekten dog her isoleret set pege i retning af et mindre demografisk pres.

Alt i alt dominerer effekten af den stigende ældrebefolkning den gennemsnitligt mere markante sund aldringskorrektion. Således vil den samlede demografiske effekt bidrage til en stigning i de reale udgifter til sundhed og ældrepleje relativt til grundforløbet, jf. Figur 4.2. I afsnit 4.3 ses nærmere på ændringen i alle forsyningsbalancens komponenter, hvor sundhed og ældrepleje indregnes i det offentlige forbrug sammen med de udgifter til uddannelse, kultur og kollektivt offentligt forbrug.

Figur 4.2

Real udvikling i individuelt offentligt forbrug til sundhed og ældrepleje



Anm.: Udviklingen er korrigeret for modellens underliggende årlige trendvækst på 1,5 pct. og den midlertidige mervækst på 0,3 pct. Mia. kr. er opgjort i 2014-niveau.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

4.2 Arbejdsmarkedstilknytning

Øget levetid i forhold til grundfremskrivningen trækker mod flere ældre. Sker der et løft i folkepensionsalderen svarende til stigningen i levetiden – hvilket er hovedideen under de gældende politiske aftaler – vurderes forholdet mellem antal uden for arbejdsstyrken og antal erhvervsaktive at forblive på nogenlunde samme niveau som i grundforløbet, på trods af den stigende levetid.

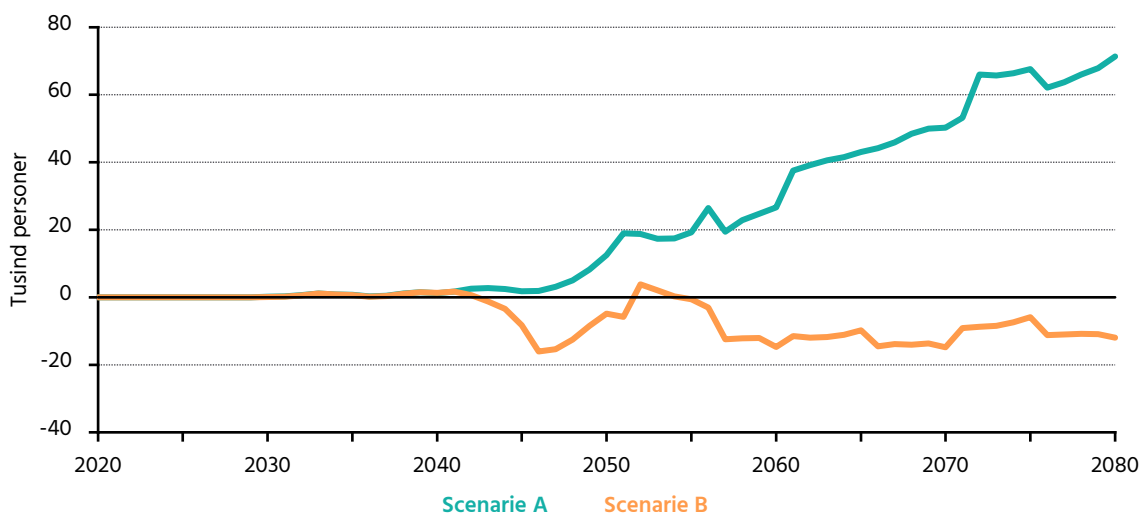
Hvis pensionsalderen i alternativet ikke øges i samme grad som levetidsstigningen, vil øget levetid naturligt øge antallet af folkepensionister. Herved øges antal personer uden for arbejdsstyrken, mens antal erhvervsaktive i udgangspunktet er uændret.

Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

I scenarie A reguleres folkepensionsalderen frem til og med 2045 i samme takt som i grundforløbet. Som følger heraf vurderes arbejdsstyrken i denne periode tilnærmelsesvis uændret i forhold til grundforløbet, jf. Figur 4.3. Dog ses en mindre stigning i arbejdsstyrken, som dels følger af en lille stigning i antal personer yngre end folkepensionsalderen og dels af en lidt højere erhvervsdeltagelse blandt personer på folkepensionsalderen eller ældre. Sidstnævnte følger af, at der for de ældre antages en positiv sammenhæng mellem levetid og erhvervsdeltagelse.

Efter 2045 øges folkepensionsalderen i scenarie A i forhold til grundforløbet. Dette betyder, at arbejdsstyrken øges. En del personer vurderes at forblive i arbejdsstyrken, når muligheden for offentlig finansieret tilbagetrækning udskydes til senere i livet⁵. Effekten er stigende over tid i takt med, at pensionsalderen øges yderligere i forhold til grundforløbet.

Figur 4.3
Arbejdsstyrken, alternative scenarier i forhold til grundforløb



Kilde: Egne beregninger på DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2021.

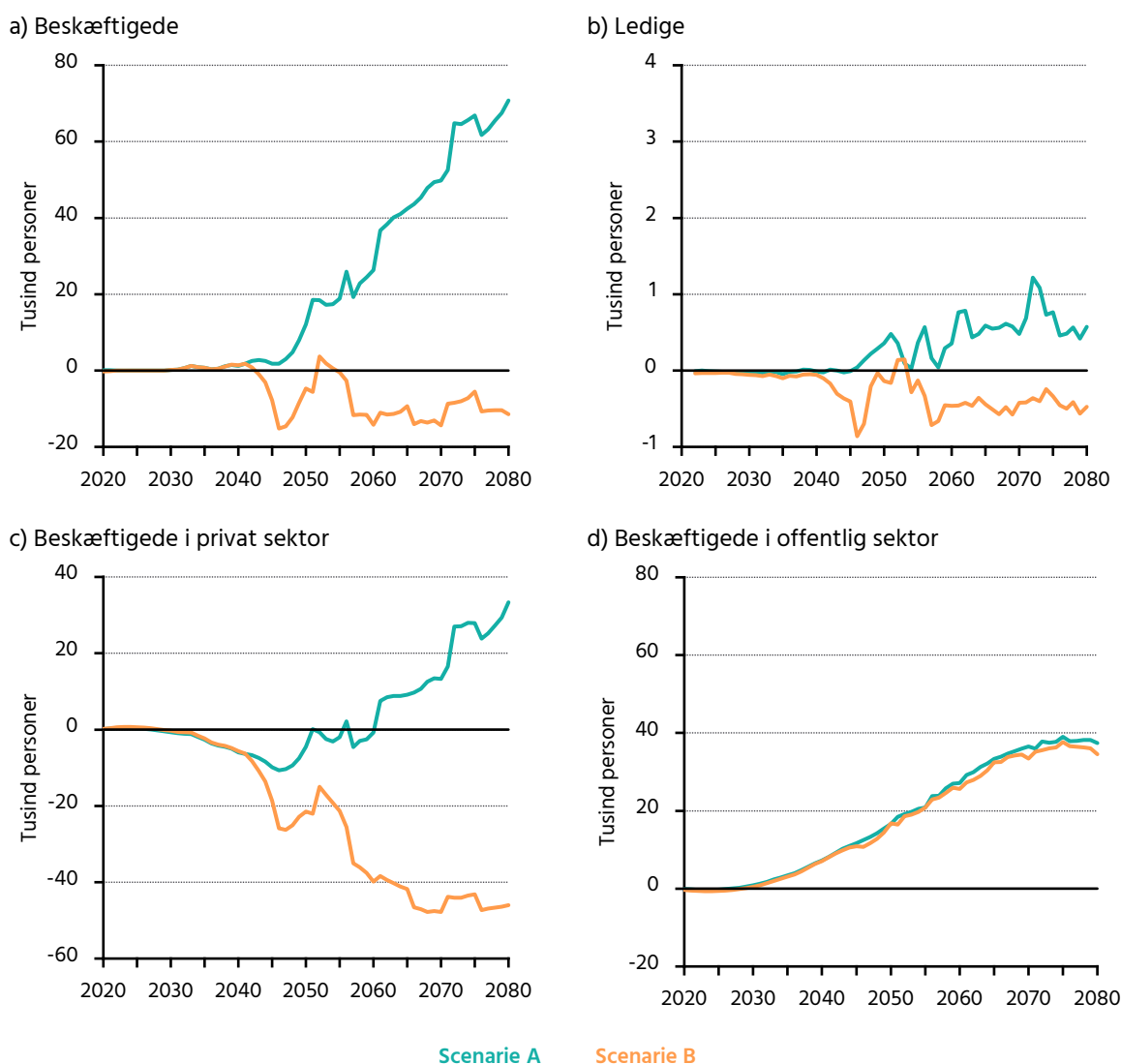
⁵ Når muligheden for folkepension udskydes, vil nogle af de aldersgrupper, som i grundforløbet er berettigede til at modtage folkepension, ikke længere have mulighed herfor, før de opfylder de nye alderskrav. I fremskrivningen indregnes sådanne effekter, idet der er udviklet en metode til at skønne, hvordan strukturen i tilbagetrækningsmønstret vurderes at ændre sig, når folkepensionsalderen reguleres opad. Metoden er beskrevet i afsnit 2.4 i baggrundsnotatet (Hansen, Iversen, & Andersen, 2021).

I scenarie B er folkepensionsalderen sammenfaldende med grundforløbet frem til 2040, hvorfor udviklingen i arbejdsstyrken er tilnærmelsesvis ens i de to fremskrivninger. I perioden 2045-2049 og 2055-2080 er folkepensionsalderen i scenarie B et halvt år lavere end i grundforløbet, hvorfor arbejdsstyrken i det alternative scenarie reduceres med cirka 12.000 personer i forhold til basisfremskrivningen.

Figur 4.4 viser udviklingen i antal beskæftigede og antal ledige for de to alternative scenarier i forhold til grundforløbet. Det fremgår, at både antallet af beskæftigede og det strukturelle antal af arbejdsløse ændres tilnærmelsesvis proportionalt med arbejdsstyrken.

Figur 4.4

Beskæftigelse og ledighed, alternative scenarier i forhold til grundforløb



Kilde: Egne beregninger på den makroøkonomiske model DREAM.

I de alternative scenarier er økonomiens strukturelle ledighedsgrad således på nogenlunde samme niveau som i grundforløbet. Den strukturelle ledighedsgrad fastsættes endogent i den makroøkonomiske model ud fra kompensationsgraden. Da kompensationsgraden ikke

ændres nævneværdigt i de alternative scenarier, vil ledighedsgraden i udgangspunktet være tæt ved uændret i forhold til grundforløbet.

I begge scenarier ses en relativt stor beskæftigelsesstigning i den offentlige sektor, hvilket skyldes flere ældre, som øget behovet for offentlig service i form af særligt ældrepleje og sundhed.

Antal overførselsindkomstmodtagere

Ændringer i levetiden og dermed folkepensionsalderen påvirker naturligvis antallet af folkepensionister.

I scenarie B er folkepensionsalderen på niveau med eller lavere end i grundforløbet. Som følge heraf øges antallet af folkepensionister betydeligt, når antallet af ældre øges, jf. Figur 4.5. At folkepensionsalderen i dette scenarie i visse perioder er lavere end i grundforløbet trækker mod færre førtidspensionister og øvrige modtagere af indkomsterstatende ydelser, idet disse et halv år tidligere end i basisfremskrivningen overgår til folkepension.

I scenarie A skønnes ligeledes en stigning i antal folkepensionister i forhold til grundforløbet. Dette sker om følge af flere ældre i første del af fremskrivningsperioden, mens folkepensionsalderen er uændret i forhold til basisfremskrivningen.

Desuden sker en indvirkning på antallet af øvrige overførselsmodtagere såsom førtidspensionister, sygedagpengemodtagere mv. Antallet af ydelsesmodtagere, der ikke er folkepensionister, forventes at være højere i scenarie A end i grundforløbet. Dette sker i takt med, at tilbagetrækningsalderen øges i forhold til grundforløbet. Da vil en del af de, som i grundforløbet har nået pensionsalderen, i stedet overgå til øvrige ydelser, når muligheden for tilbagetrækning udskydes til senere i livet. Størst stigning sker i antallet af førtidspensionister, jf. Figur 4.5c.

Antallet af personer på tidlig tilbagetrækning (efterløn, fleksydelse og tidlig pension) påvirkes ikke i nævneværdig grad i de alternative scenarier. Fastsættelsen af folkepensionsalderen påvirker, hvor mange årgange, som modtager efterløn inden for samme kalenderår. Af denne grund varierer det årlige antal ydelsesmodtagere i de forskellige scenarier. Men da alle årgange i både grundforløb og i alternative scenarier har samme muligheder for udnyttelse af blandt andet efterlønsordningen, så påvirkes det samlede antal ydelsesmodtagere i hver årgang ikke nævneværdigt.

Økonomisk forsørgerbrøk

Forholdet mellem antal overførselsmodtagere og antal erhvervsaktive illustreres ved at betragte udviklingen i den såkaldte økonomiske forsørgerbrøk. Brøken sætter antal offentligt forsørgede (inklusive børn) i forhold til antal personer i arbejdsstyrken. Forsørgerbrøken udtrykker groft sagt, hvor mange personer hver person i arbejdsstyrken skal forsørge ud over sig selv.

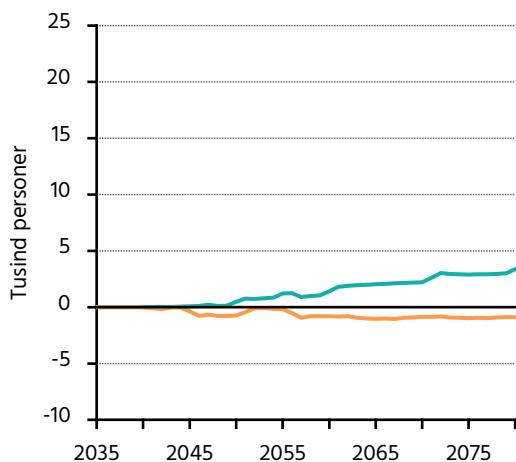
I begge alternative scenarier vurderes forsørgerbrøken frem mod 2045 at stige kraftigere end i grundforløbet. Dette skyldes flere ældre i alternativerne end i grundforløbet, mens folkepensionsalderen i denne periode er uændret i forhold til basisfremskrivningen.

I scenarie A vurderes forsørgerbrøken at aftage kraftigere end i grundforløbet gennem perioden 2045-2070. Dette skyldes, at pensionsalderen øges kraftigere i alternativet end i grundfremskrivningen. Fra 2070'erne skønnes forsørgerbrøken ens i scenarie A og grundforløbet. Med andre ord sikrer indekseringen af folkepensionsalderen i denne periode, at stigningen i arbejdsstyrken i scenarie A er af samme størrelsesorden som stigningen i antal overførselsmodtagere inklusiv folkepension.

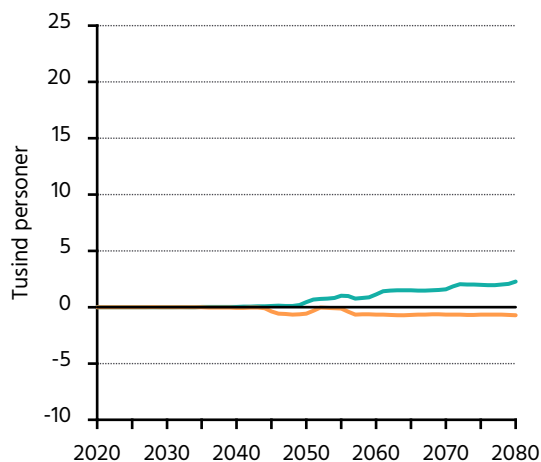
Figur 4.5

Indkomsterstøttende ydelser, alternative scenarier i forhold til grundforløb

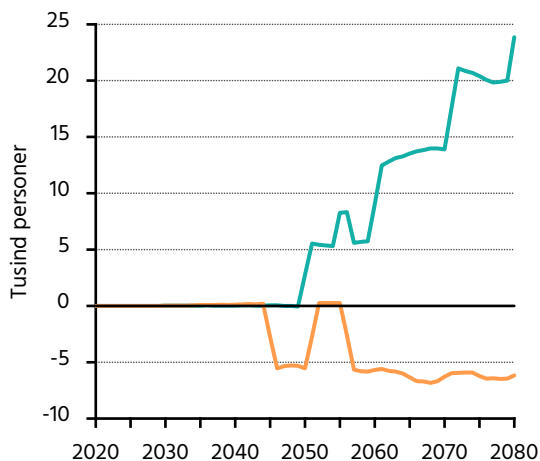
a) Midlertidigt uden for arbejdsstyrken



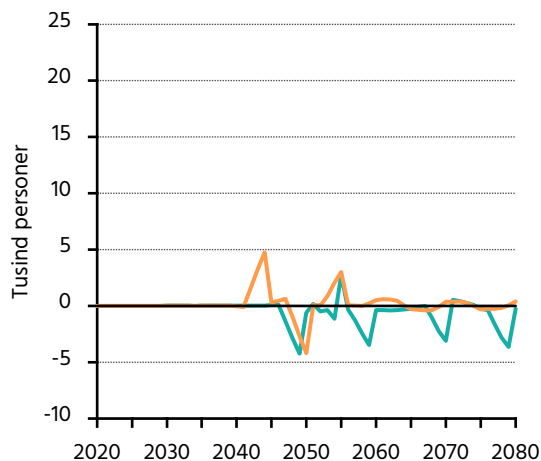
b) Kontanthjælp inklusiv introduktionsydelse



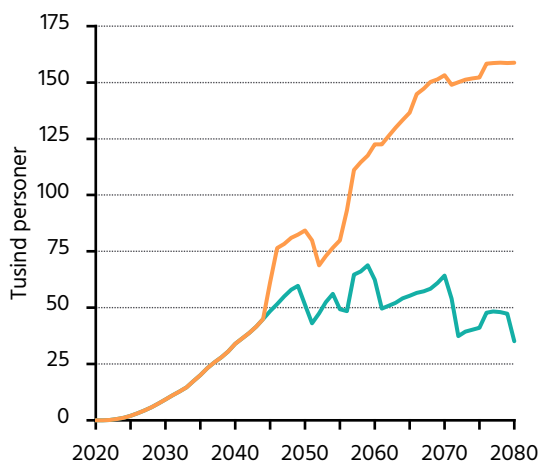
c) Førtilspension



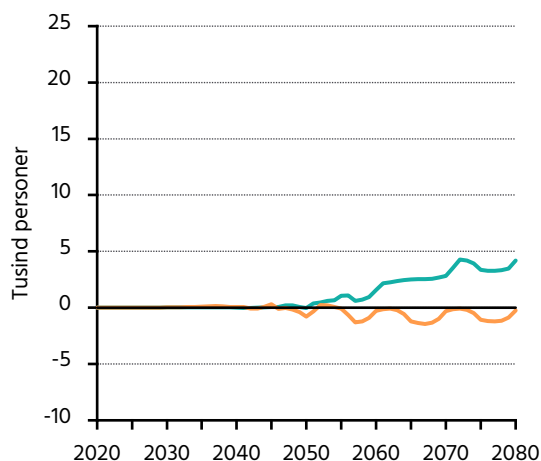
d) Tidlig tilbagetrækning



e) Folkepension



f) Øvrige uden for arbejdsstyrken



Scenarie A Scenarie B

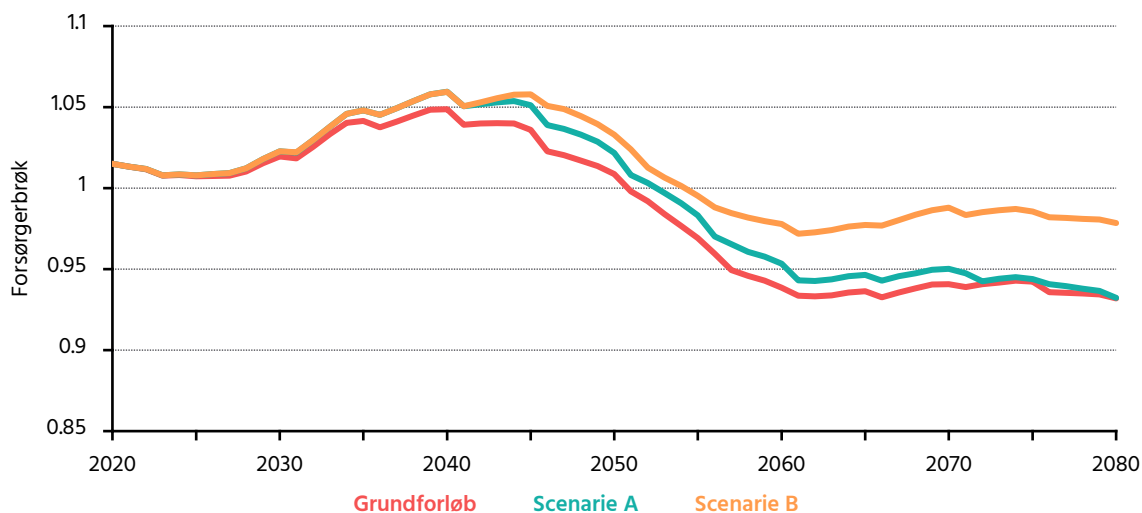
Anm.: Figuren indeholder udelukkende ydelsesmodtagere uden for arbejdsstyrken. Midlertidigt uden for arbejdsstyrken indeholder sygedagpenge, aktiverede mv. Tidlig tilbagetrækning dækker fleksydelse, efterløn og tidlig pension.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2021.

I scenarie B vurderes forsørgerkvoten større end i grundforløbet. Dette gælder ligeledes perioden efter 2045, hvor udviklingen i scenarie B følger udviklingen i grundforløbet ganske tæt, blot forskudt til et andet niveau. Dette skyldes, at udviklingen i pensionsalderen i denne periode er ens i disse to forløb.

Figur 4.6

Økonomisk forsørgerbrøk



Anm.: Den økonomiske forsørgerbrøk er antal personer uden for arbejdsstyrken (inklusive børn) sat i forhold til antal i arbejdsstyrken.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2021.

4.3 Makroøkonomi

De makroøkonomiske effekter i de to scenarier er for begges vedkommende drevet af en overordnet stigning i levetiden, der afføder øgede udgifter til individuelt offentligt forbrug. Især øges sundheds- og sociale udgifter samt øgede offentlige indkomstoverførsler til især førtidspension, sygedagpenge og, alt andet lige, folkepension.

Det øgede individuelle offentlige forbrug skaber en øget efterspørgsel efter arbejdskraft i den offentlige sektor, og dermed samlet set en øget efterspørgsel efter arbejdskraft. Denne effekt er til stede fra begyndelsen af fremskrivningen og accentueres over tid i takt med, at levetiden øges i forhold til grundforløbet.

Oven i dette kommer der fra og med 2045 også en effekt på arbejdsstyrken i takt med, at folkepensionsalderen ændres i forhold til grundforløbet. I scenarie A, hvor folkepensionsalderen over tid hæves mere end i grundforløbet, indebærer dette en forøgelse af arbejdsstyrken, mens der i scenarie B sker det modsatte, da folkepensionsalderen over tid øges mindre end i grundforløbet.

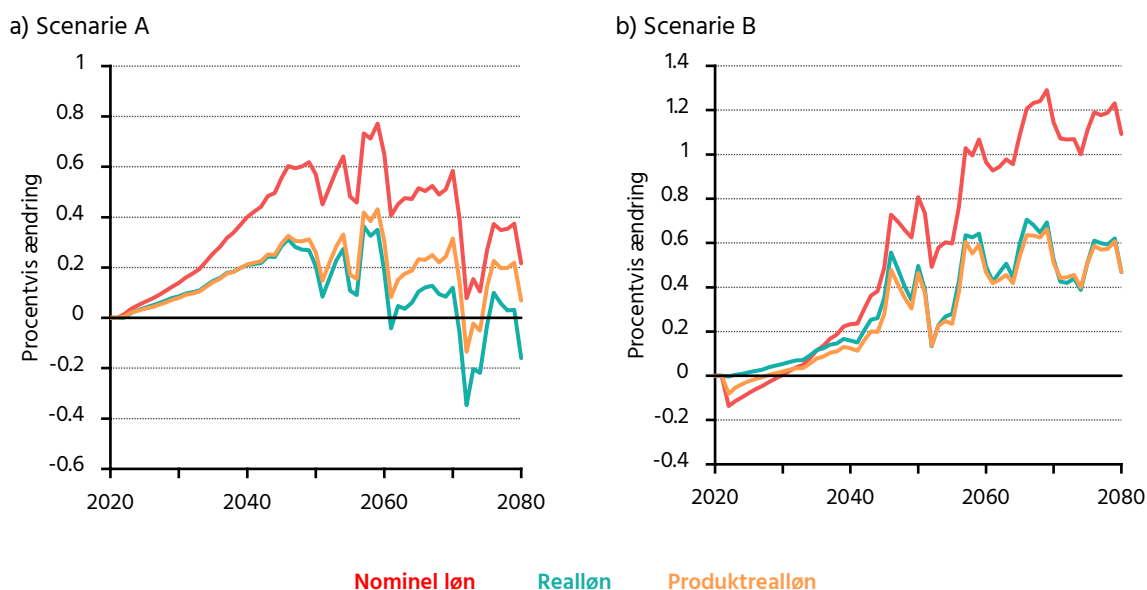
Frem mod 2045 er effekten på arbejdsmarkedet i begge scenarier, at stigningen i efterspørgslen efter arbejdskraft i den offentlige sektor presser det nominelle lønniveau op som

vist i Figur 4.7⁶. Stigningen i lønningerne øger virksomhedernes omkostninger, og derfor øges også priserne, men stigningen heri er mindre end stigningen i lønningerne, hvorfor realløn og produktrealløn stiger. Den højere produktrealløn vil isoleret set sænke virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft, og derfor bevirker lønstigningen, at der genskabes en ligevægt på arbejdsmarkedet, hvor beskæftigelse er flyttet fra den private til den offentlige sektor som også vist i Figur 4.4.

I scenarie A ledsages udviklingen fra 2045 af en stigning i arbejdsstyrken, hvilket har de modsatte effekter på arbejdsmarkedet, og derfor bliver stigningen i lønninger (og reallønninger) bremsset og vendt til et fald frem mod 2080. I scenarie B sker der ikke en opbremsning fra 2045 men tværtimod en forøget stigning, når også arbejdsstyrken begynder at falde.

Figur 4.7

Løn og realløn, alternative scenarier i forhold til grundforløbet



Kilde: Egne beregninger på DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

Figur 4.8 viser for scenarie A effekterne på de enkelte komponenter i forsyningsbalancen, dels i løbende priser og dels en opsplitning af denne effekt i en realeffekt og en priseffekt⁷. Preiseffekterne er på tværs af samtlige komponenter forårsaget af, og følger derfor, udviklingen i lønningerne.

De væsentligste reale effekter er frem mod 2045 en mindre stigning i tilgangen (BNP og import), der i det væsentligste modsvarer af en omlægning af anvendelsen fra eksport til of-

⁶ Derudover forekommer i de første år af fremskrivningen et fald i lønninger og priser i scenarie B. Dette skyldes, at der i dette scenarie sker et fald i virksomhedernes værdi og dermed i aktiekurserne, der fører til fald i pensionsformuerne. Da husholdningerne er fremadskuende, er effekten et fald i privatforbruget og dermed et fald i efterspørgslen efter arbejdskraft fra den private sektor, hvilket leder til lavere lønninger.

⁷ De procentvise ændringer i real- og i priseffekt summer approksimativt til den samlede effekt. Importpriserne er eksogene i DREAM, hvorfor der ikke er nogle priseffekter, og de samlede og reale effekter er derfor sammenfaldende.

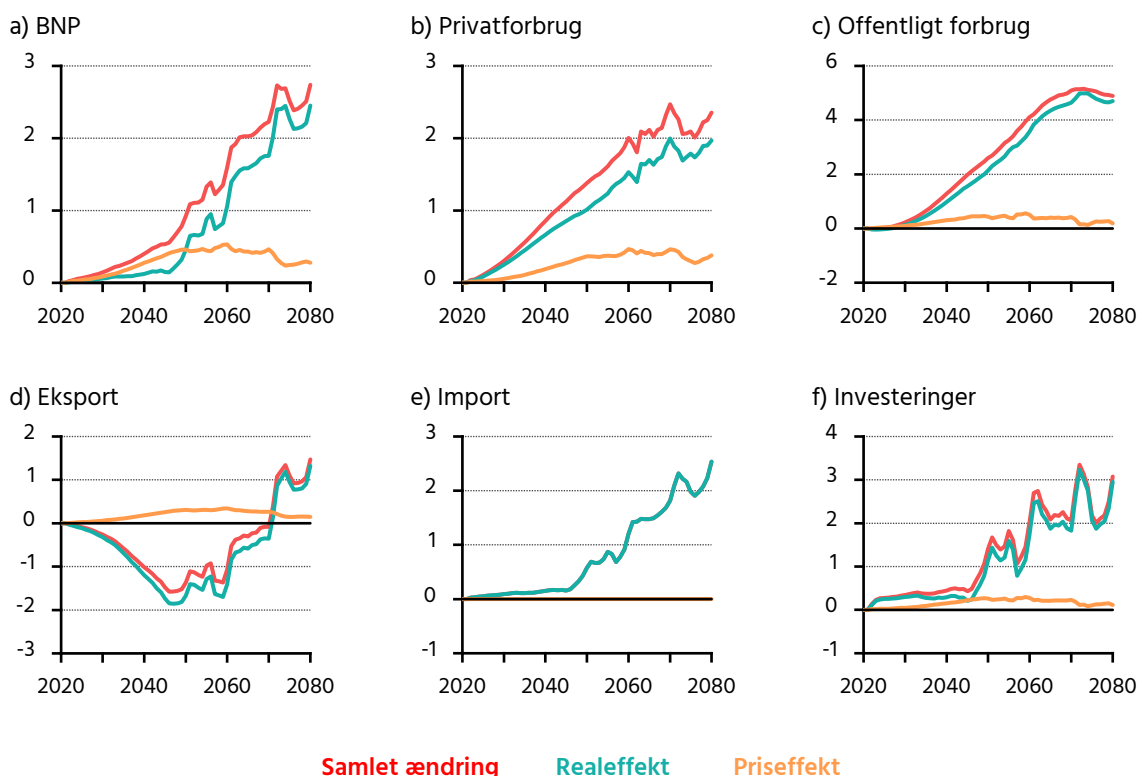
fentligt forbrug og privatforbrug. Stigningen i det offentlige forbrug er som nævnt forårsaget af øget individuelt offentligt forbrug som følge af længere levetid, mens stigningen i privatforbruget er drevet af stigningen i reallønnen samt en stigning i pensionsformuen, der skyldes stigninger i aktiekurserne, fordi de private virksomheders situation set over hele perioden er forbedret. Faldet i eksporten skyldes stigningen i priserne, der sænker efterspørgsel fra udlandet.

Fra og med 2045, hvor arbejdsstyrke og beskæftigelse øges, muliggøres en kraftigere stigning i BNP, der til dels går til fortsat øget privat- og offentligt forbrug, men som også muliggør, at faldet i eksporten vendes, og at den øgede beskæftigelse kan ledsages af et øget kapitalapparat i virksomhederne, hvilket muliggøres via øgede investeringer.

Figur 4.9 viser tilsvarende effekter for scenarie B. Også her er priseffekterne grundlæggende drevet af udviklingen i lønningerne, jf. tidligere. Med hensyn til de reale effekter er der frem mod 2045 tale om meget begrænsede effekter på tilgangen, BNP og import, hvilket skyldes, at stigningen i det offentlige forbrug nu ikke initialt ledsages af en stigning, men derimod af et fald i privatforbruget, da pensionsformuerne falder initialt som følge af et fald i virksomhedernes værdi. Fra og med 2045, hvor arbejdsstyrke og beskæftigelse falder, sker der et fald i BNP. Samtidig vendes faldet i privatforbruget til en stigning som følge af højere real-lønninger og sammen med stigningen i det offentlige forbrug omlægges efterspørgslen derfor (yderligere) fra eksport og investeringer til privat- og offentligt forbrug.

Figur 4.8

Forsyningsbalancen, ændring i pct. i forhold til grundforløbet, scenarie A



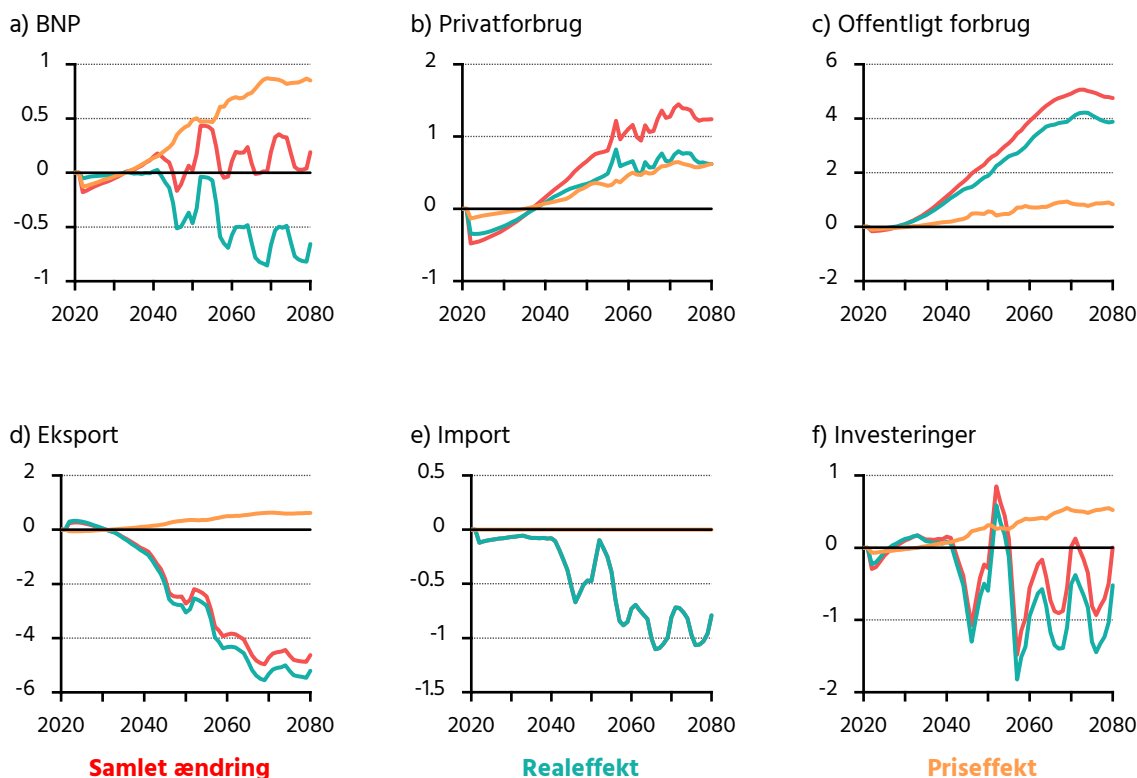
Anm.: 2.-aksen viser den procentvise ændring i forhold til grundforløbet.

Prisniveauet i importen er eksogent og uændret, hvorfor den samlede ændring og realeffekten er sammenfaldende for importens vedkommende.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

Figur 4.9

Forsyningsbalancen, ændring i pct. i forhold til grundforløbet, scenarie B



Anm.: 2.-aksen viser den procentvise ændring i forhold til grundforløbet.

Prisniveauet i importen er eksogent og uændret, hvorfor den samlede ændring og realeffekten er sammenfaldende for importens vedkommende.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

4.4 Offentlige finanser

Figur 4.10 a) og Figur 4.9 a) viser for de to scenarier effekten på den offentlige primære budgetsaldo i pct. af BNP og svarer som angivet i Tabel 1.2 til, at den finanspolitiske holdbarhedsindikator forværres med henholdsvis 0,36 og 1,54 pct. point i de to scenarier.

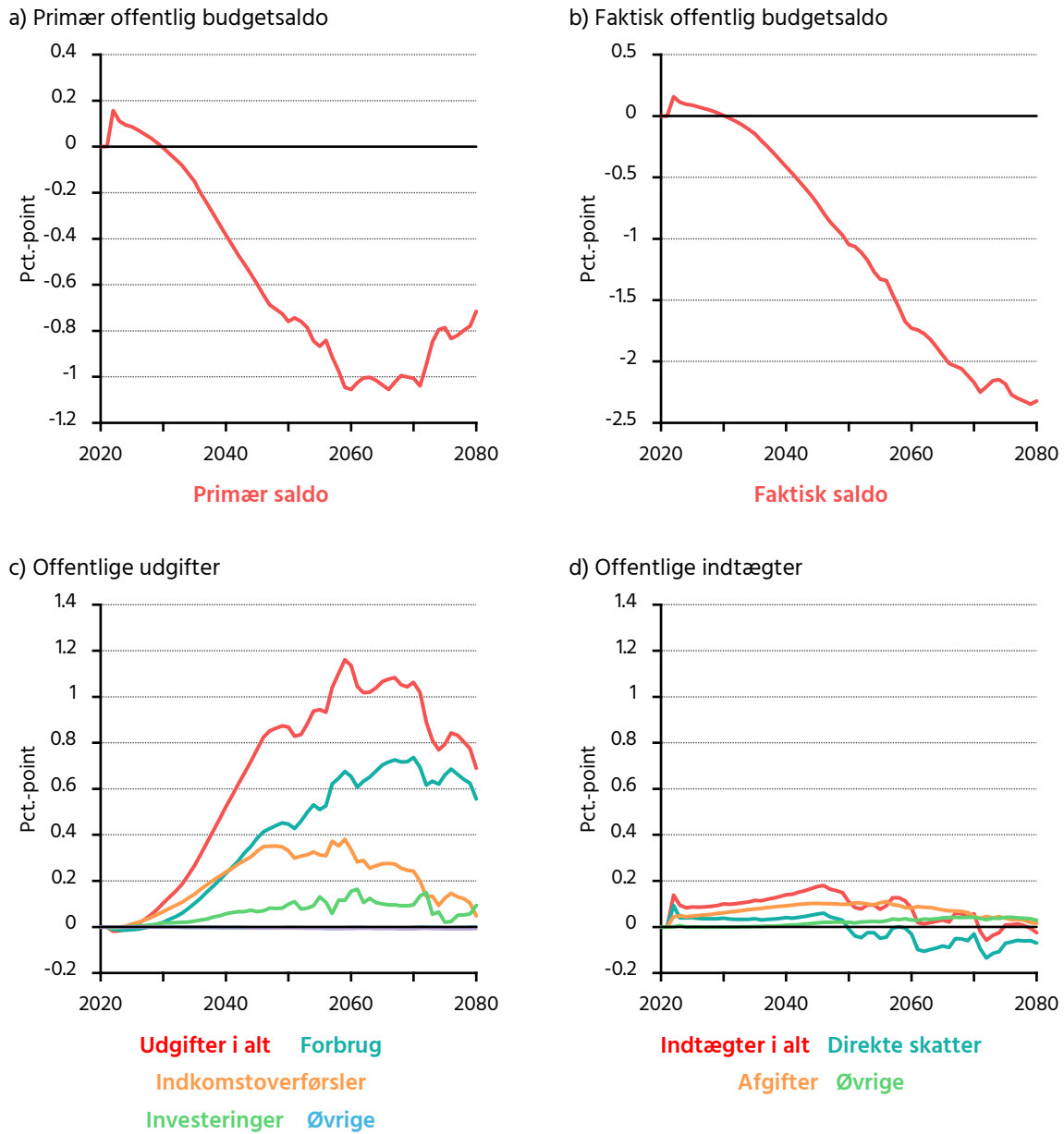
Figur 4.10 c)+d) og Figur 4.9 c)+d) viser for de to scenarier effekterne på de offentlige udgifter og indtægter. I begge scenarier sker som nævnt en stigning i de offentlige udgifter, der er drevet af dels en stigning i det offentlige forbrug som følge af en stigning i det individuelle forbrug og dels af en stigning i udgifterne til indkomstoverførsler.

Målt som andel af BNP er stigningen i det offentlige forbrug størst i scenarie B, hvilket skyldes, at BNP her er stort set uændret, mens der i scenarie A sker en stigning. Også hvad angår stigningen i indkomstoverførslerne er stigningen størst i scenarie B, hvilket skyldes, at udgifterne til indkomstoverførsler afhænger af både antal modtagere og af niveauet for satserne, og sidstnævnte følger, jf. satsreguleringsloven, udviklingen i lønningerne, og disse stiger mest i scenarie B.

På indtægtssiden er der tale om relativt små effekter, der væsentligst forårsages af de direkte skatter, der overordnet set følger udviklingen i lønsummer og dermed kombinationen

af beskæftigelse og lønniveau, samt afgifter der særligt påvirkes af udviklingen i privatforbruget.

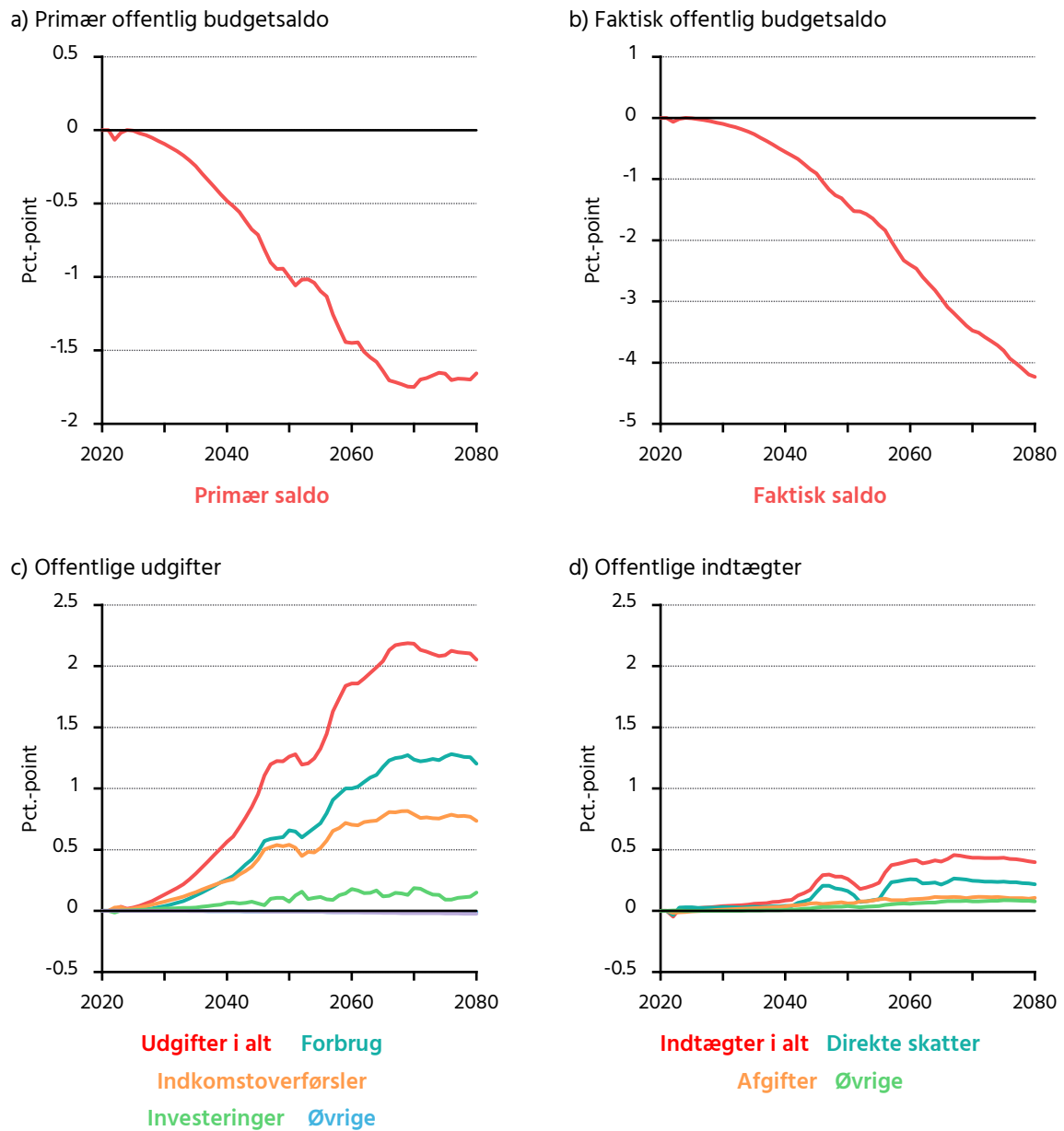
Figur 4.10
Offentlige finanser i pct. af BNP, ændring i pct.-point, scenarie A



Kilde: Egne beregninger på DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

Figur 4.11

Offentlige finanser i pct. af BNP, ændring i pct.-point, scenarie B



Kilde: Egne beregninger på DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2021.

5. Referencer

Andersen, T. M., & Skaksen, J. R. (2022). *Et aldrende Danmark*. København: Gyldendal med støtte fra Rockwool Fondens Forskningsanhed.

Danmarks Statistik. (1. februar 2022). *Nøgletal for nationalregnskabet (BNP)*. Hentet fra hjemmesiden for Danmarks Statistiks statistikbank: <https://statistikbanken.dk/NAN1>

De Økonomiske Råd. (2021). *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Horsens: De Økonomiske Råd.

DREAM. (2008). *DREAM dokumentation*. København: DREAM.

DREAM. (21. april 2022). *Ny befolkningsfremskrivning i pandemiens skygge*. Hentet fra DREAMs hjemmeside: <https://dreamgruppen.dk/befolkning/befolkningsfremskrivning-2021/>

Finansministeriet. (2021). *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*. København: Finansministeriet.

Hansen, J. Z. (2021). *Fremskrivning af befolkningens arbejdsmarkedstilknnytning - Socioøkonomisk fremskrivning 2021*. København: DREAM.

Hansen, J. Z., Dalgaard, T. N., & Andersen, M. (2022). *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2021 - Vurdering af den finanspolitiske holdbarhed*. København: DREAM.

Hansen, J. Z., Iversen, A. Ø., & Andersen, M. (2021). *Ændret pensionsperiode*. København: DREAM.

Kastrup, C., & Kronborg, A. (2021). *Udbudseffekter i dansk eksport?* København: DREAM.

Markeprand, T. (2021). *Uddannelsesfremskrivning 2020 - Fremskrivning af studieadfærd, antal studerende og befolkningens uddannelsesnivea*. København: DREAM.