



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

3. juni 2016

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 193 (Alm. del) af 10. marts 2016 stillet efter ønske fra Martin Lidegaard (RV)

Spørgsmål

Vil ministeren oplyse, hvad det vil betyde, hvis man forkortede varselsperioden fra 15 år i indekseringsmekanismen for folkepensionsalderen til 10 år med effekt fra 2016, samtidig med at det planlagte løft i efterlønsalder på 1 år i 2022-23 bibeholdes, idet effekten bedes vist på følgende variable med og uden forslaget:

- Efterløns- og folkepensionsalder, 1990-2080
- Forventet antal år med folkepension hhv. med efterløn og folkepension for en 60-årig, 1990-2080
- Antal i beskæftigelse (fuldtid) i forhold til befolkningen, 1990-2080
- Den årlige realvækst i BNP 2010-2080
- Den offentlige saldo og den primære offentlige saldo, 2010-2080 både som figur og tabel
- Hvor meget det er nødvendigt at reducere den offentlige forbrugsvækst i årene 2021-41 i gennemsnit pr. år for at leve op til kravene i budgetloven om maksimalt underskud på 0,5 pct. af BNP
- Den finanspolitiske holdbarhed?

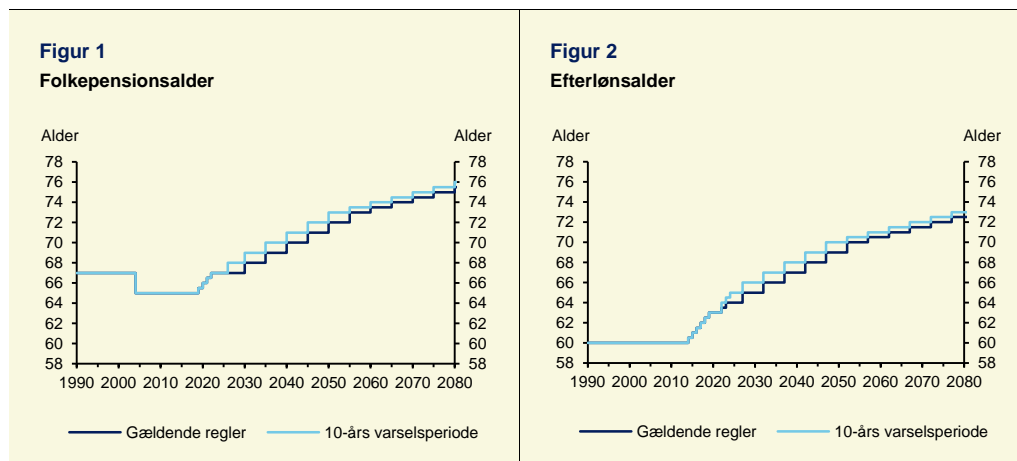
Svar

Hvis varselsperioden for levetidsindeksering af folkepensionsalderen bliver forkortet fra 15 til 10 år fra 2016, kan pensionsalderen levetidsindekseres første gang i 2026, hvor pensionsalderen i så fald hæves fra 67 år til 68 år, *jf. figur 1*. Forslaget indebærer således, at den vedtagne forhøjelse af folkepensionsalderen i 2030 annulleres til fordel for en forhøjelse i 2026. I de efterfølgende år bliver pensionsalderen indekseret med 10 års varsel hvert 5. år startende i 2020, dvs. med virkning fra 2030.

Med de gældende regler sigter levetidsindekseringen på at ramme en forventet pensionsperiode på 14,5 år målt med udgangspunkt i middellevetiden for 60-årige. Afkortningen af varselsperioden fra 15 til 10 år betyder, at det forventede antal år på folkepension nærmer sig sigtepunktet på 14,5 år hurtigere end under de gældende regler.

Efterlønsalderen stiger under de gældende regler med 1 år i 2022-2023, så efterlønsalderen i 2023 er 64 år. Med 10 års varsel øges efterlønsalderen i 2022-2023

med yderligere ét halvt år til 64,5 år i 2023 som følge af forhøjelsen af folkepensionsalderen i 2026. De berørte generationer får dermed samme antal år på efterløn som under de gældende regler. Fra 2023 følger efterlønsalderen levetidsindekseringen af folkepensionsalderen, så efterlønsperioden fremadrettet er 3 år, *jf. figur 2*.

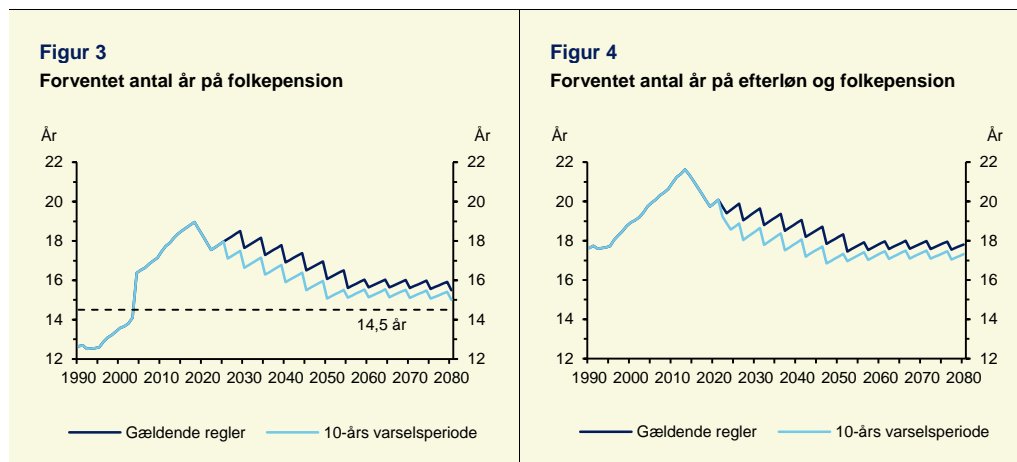


Anm.: Folkepensionsalderen og dermed efterlønsalderen er baseret på den forventede middellevetid for 60-årige to år forud for beslutningstidspunktet for forhøjelsen. I 2020 er pensionsalderen i hhv. 2035 (gældende regler) og 2030 (10-års varsel) baseret på den forventede middellevetid i 2018. Folkepensionsalderen er herefter fastlagt ved middellevetiden plus 0,6 år (forventet stigning i middellevetiden over en 15-årig periode) minus 14½ år (sigtepunktet for pensionsperioden), idet folkepensionsalderen kun kan stige med enten 0,5 eller ét år af gangen. Efterlønsalderen er givet ved folkepensionsalderen minus 3, hvor forhøjelsen sker 3 år tidligere end forhøjelsen af folkepensionsalderen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Pensionsalderen fastsættes under de gældende regler med 15 års varsel ud fra middellevetiden for 60-årige observeret i de 2 år før beslutningstidspunktet. Hertil lægges 0,6 år, som levetiden forudsættes at stige over varselsperioden. I beregningerne er det antaget, at de 0,6 år bliver fastholdt, når varselsperioden forkortes fra 15 til 10 år. Når de 0,6 år fastholdes, vil pensionsalderen i forløbet med 10 års varsel ligge 0,5 år højere end med de gældende regler i 2080.

Figur 3 og 4 viser det forventede antal år på pension hhv. efterløn og pension. Fra 2003 til 2004 steg den forventede pensionsperiode, som følge af sænkningen af pensionsalderen fra 67 til 65 år. Fra 2004 til 2019 stiger den forventede pensionsperiode yderligere, som følge af den stigende levetid. Over årene 2019-2022 falder den forventede pensionsperiode, da pensionsalderen bliver hævet diskretionært fra 65 til 67 år. Fremadrettet bliver pensionsalderen indekseret i forhold til levetiden fra hhv. 2030 under de gældende regler og fra 2026 med forslaget om 10 års varselsperiode, hvorved pensionsperioden gradvis sænkes mod sigtepunktet.

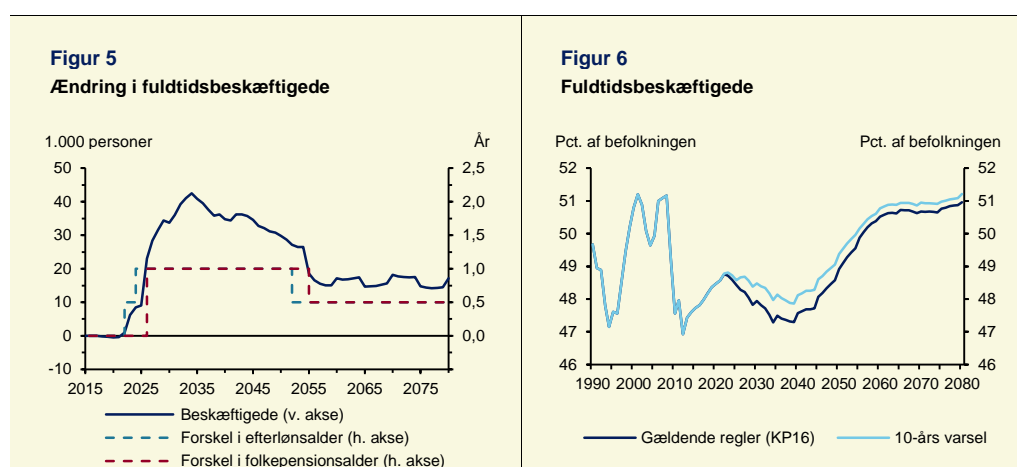


Anm.: Det forventede antal år på pension hhv. pension og efterløn er beregnet med udgangspunkt i folkepensionsalderen hhv. efterlønsalderen i det givne år, samt middellevetiden for en 60-årig i det samme år. Tages der i stedet udgangspunkt i middellevetiden ved pensionsalderen, er pensionsperioden længere end angivet i figur 3. I det omfang at middellevetiden stiger mere end 0,6 år over varselsperioden, vil det forventede antal år på pension ligge højere end 14,5 år.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Beskæftigelse og vækst i BNP

Hvis varselsperioden ændres til 10 år, vil der i alle årene 2026-2055 være en hel fødselsårgang mere under folkepensionsalderen i forhold til de gældende regler, og en halv fødselsårgang mere i de efterfølgende år, *jf. figur 5*. Der vil være en større andel af disse, der vil indgå i arbejdsstyrken, end hvis de havde ret til folkepension. Dermed øges beskæftigelsen af den højere pensionsalder. Beskæftigelsen stiger imidlertid inden folkepensionsalderen hæves, fordi efterlønsalderen forhøjes allerede i 2022, som følge af forhøjelsen af folkepensionsalderen i 2026. I 2026, hvor folkepensionsalderen hæves som følge af forslaget om at nedsætte varselsperioden til 10 år, skønnes beskæftigelsen at stige med ca. 23.000 personer i forhold til den beregningstekniske fremskrivning med de gældende regler, som ligger til grund for *Konvergensprogrammet 2016 (KP16)*, *jf. figur 5*.



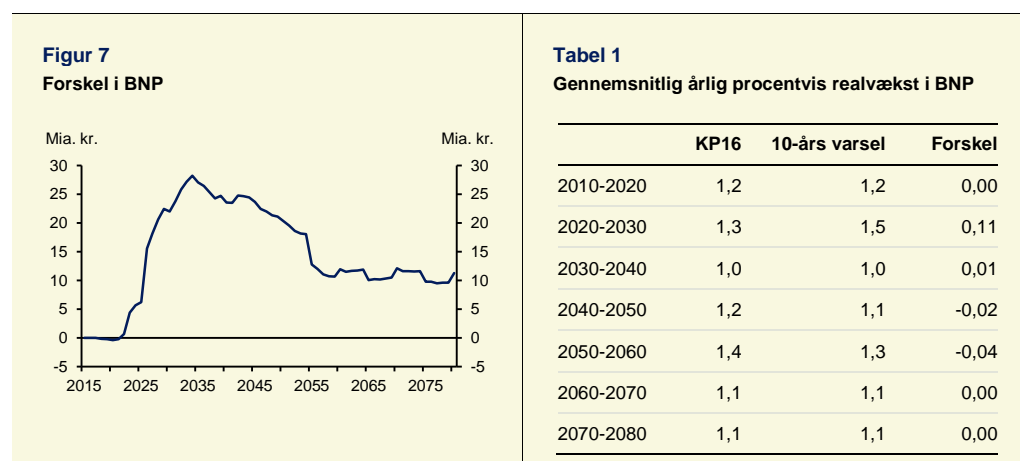
Anm.: Fuldtidsbeskæftigede er angivet som effektivt arbejdsudbud. I figur 5 vises på højreaksen forskellen i aldersgrænser mellem forløbet med 10 års varsel og gældende regler.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I 2034 topper beskæftigelseseffekten med knap 42.000 personer. Det svarer til, at beskæftigelsen i 2034 stiger med knap 0,7 pct.-point målt som andel af befolkningen, jf. figur 6.

Den højere beskæftigelse indebærer et løft af BNP-niveauet i forhold til den beregningstekniske fremskrivning i KP16. Effekten toppes i 2034, hvor real BNP i 2016-niveau vurderes at være godt 28 mia. kr. højere end i grundforløbet, jf. figur 7.

Fremrykningen af indekseringen af pensionsalderen betyder, at den gennemsnitlige årlige realvækst i BNP hæves fra godt 1,3 pct. til knap 1,5 pct. i perioden 2020-2030, jf. tabel 1. Det kan primært henføres til stigningen i beskæftigelsen relativt til KP16-grundforløbet i denne periode. På længere sigt er BNP-væksten omtrent uændret.¹



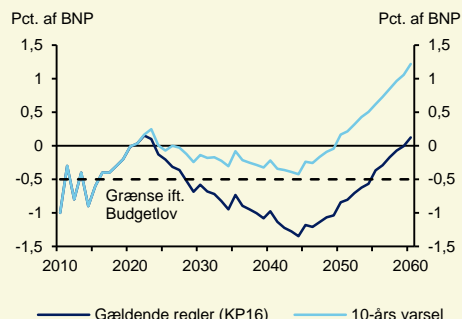
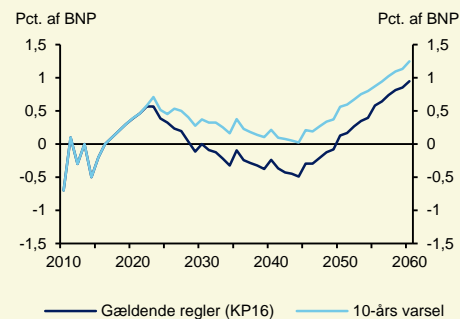
Anm.: Forskel i real BNP mellem en beregningsteknisk fremskrivning med 10 års varsel på levetidsindekseringen relativt til fremskrivningen under gældende regler i KP16. Forskellen i figur 7 er opgjort i 2016-niveau målt ved den procentvise forskel i real BNP i året fra de to fremskrivninger ganget BNP i løbende priser fra 2016. Beregningen for 2020 og frem er baseret på de tekniske principper for fremskrivningen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentlige finanser

I fremskrivningen fra KP16 skønnes der at være underskud på den strukturelle offentlige saldo i perioden fra 2024 til 2059, jf. figur 8. I årene fra 2028 til 2054 skønnes saldoen med de anvendte tekniske regneprincipper at ligge under de -0,5 pct. af BNP, som er den nedre grænse for den strukturelle offentlige saldo i pct. af BNP fastsat i Budgetloven. Den offentlige saldo og den offentlige saldo ekskl. rentebetalinger (den primære offentlige saldo) i pct. af BNP vises i tabel 2 for udvalgte år.

¹ Den lidt lavere vækstrate i BNP i forløbet med 10 års varsel relativt til KP16-grundforløbet i perioderne 2040-2050 og 2050-2060 skyldes primært, at forskellen i beskæftigelsen mellem de to fremskrivninger indsnævres i disse år, jf. figur 5.

Figur 8**Offentlig saldo (strukturel)****Figur 9****Primær offentlig saldo (strukturel)**

Anm.: Beregningen for 2020 og frem er baseret på de tekniske principper for fremskrivningen.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Forkortelsen af varselsperioden for levetidsindekseringen fra 15 til 10 år forventes at ville styrke den offentlige saldo og give en varig forbedring af de offentlige finanser. I 2025 forbedres den offentlige saldo med godt 0,1 pct.-point af BNP som følge af den højere efterlønsalder, og i 2026 hvor pensionsalderen hæves, forbedres saldoen med ca. 0,3 pct.-point af BNP til strukturel balance (0,0 pct. af BNP). Derefter skønnes den offentlige saldo at være negativ i perioden 2027 til 2049 i forløbet med 10 års varsel. I alle år skønnes saldoen dog at overholde budgetlovens grænse på -0,5 pct. af BNP. Forbedringen af den offentlige saldo kan blandt andet henføres til højere skatteindtægter, som følge af den højere beskæftigelse, samt lavere udgifter til folkepension, givet det lavere antal personer i folkepensionsalderen. I 2050 skønnes den offentlige saldo i forløbet med 10 års varsel forbedret med 1 pct.-point af BNP i forhold til fremskrivningen i KP16, hvilket svarer til godt 20 mia. kr. opgjort i 2016-niveau.

Tabel 2**Offentlig saldo og primær offentlig saldo i pct. af BNP**

	Offentlig saldo (strukturel)		Primær offentlig saldo (strukturel)	
	Gældende regler (KP16)	10-års varsel	Gældende regler (KP16)	10-års varsel
2010	-1,0	-1,0	-0,7	-0,7
2020	0,0	0,0	0,4	0,4
2030	-0,6	-0,1	0,0	0,4
2040	-1,0	-0,2	-0,2	0,2
2050	-0,8	0,2	0,1	0,6
2060	0,1	1,2	0,9	1,2

Anm.: Beregningen for 2020 og frem er baseret på de tekniske principper for fremskrivningen.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På langt sigt er den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI) positiv i begge forløb. Med de gældende regler er HBI ca. 0,5 pct. af BNP. I forløbet med 10 års

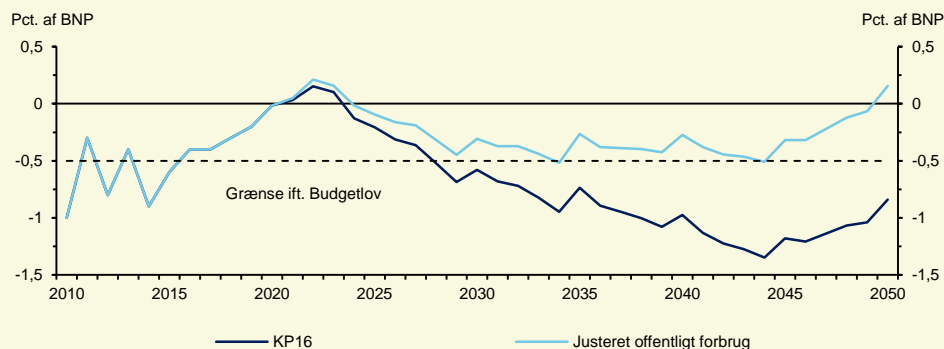
varsel øges HBI med $\frac{1}{4}$ pct.-point til ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP, svarende til en forbedring på ca. 5 mia. kr. i 2016-niveau. Med en positiv HBI er finanspolitikken ”overholdbar” på langt sigt i begge forløb. Dette bygger på forudsætningerne om, pensionsalderen i fremtiden hæves, så den gradvist indhenter den indtrufne stigning i levetiden, hvorved pensionsperioden afkortes i forhold til i dag, *jf. figur 1 og 3*. Dermed er det generationer født i dag og i de kommende år, der sikrer den langsigtede finanspolitiske holdbarhed gennem højere pensionsaldrer. Desuden bemærkes det, at fremskrivningen af den offentlige saldo med overskud på langt sigt er forbundet med væsentlig usikkerhed, herunder f.eks. om folks beskæftigelsesfrekvenser og tilbagetrækningsmønstre på de højere alderstrin ved højere fremtidig folkepensionsalder. Hvis beskæftigelsesfrekvensen på de høje alderstrin bliver lavere end antaget i fremskrivningen, når pensionsalderen hæves, vil det svække den finanspolitiske holdbarhed.

Forkortelsen af varselsperioden fra 15 til 10 år vil i den nuværende beregningstekniske fremskrivning indebære, at den strukturelle saldo ligger over underskudsgrænsen i budgetloven i alle år. Det bemærkes, at i svaret på et tilsvarende Finansudvalgsspørgsmål nr. 150 af 6. februar (FIU150), var 10 års varselsperiode på levetidsindekseringen ikke tilstrækkeligt til at budgetloven blev overholdt i alle år. Forskellen kan henføres til opdatering af grundlaget for den seneste mellemfristede fremskrivning. Således tog svaret på FIU150 udgangspunkt i den beregningstekniske fremskrivning til *Finansredegørelsen 2014* (FR14), mens den aktuelle vurdering er baseret på KP16-forløbet. Fremskrivningen i KP16 indebærer en på sigt generelt forbedret offentlig saldo i forhold til FR14, hvilket er årsagen til, at fremskrivningen af den offentlige saldo i forløbet med 10 års varsel nu overholder budgetloven. For nærmere beskrivelse af årsagerne til ændringen i fremskrivningen af den offentlige saldo henvises til publikationen *Danmarks Konvergensprogram 2016*, som kan hentes på www.fm.dk.

Overholdelse af budgetlov gennem justeret offentligt forbrug

I den beregningstekniske fremskrivning i KP16 indgår en gennemsnitlig årlig realvækstrate i det offentlige forbrug på ca. 1,2 pct. i perioden 2021-2041. Den offentlige saldo kan forbedres gennem en lavere vækst i det offentlige forbrug. Nedsættes realvækstraten med gennemsnitligt ca. 0,1 pct.-point om året til ca. 1,1 pct. i perioden 2021-2041, ville den offentlige saldo overholde budgetlovens underskudsgrænse i hele perioden, *jf. figur 10*. Frem mod 2025 forbedres den strukturelle offentlige saldo med ca. 0,1 pct.-point af BNP til omtrent balance i 2025 (-0,1 pct. af BNP). Fremskrivningen med det reducerede offentlige forbrug indebærer samtidig en forbedring af HBI på 0,4 pct. af BNP i forhold til KP16-fremskrivningen.

Figur 10
Strukturel offentlig saldo

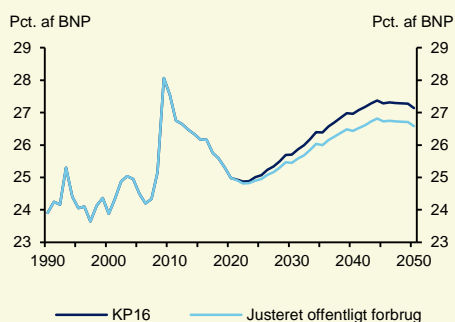


Anm.: I forløbet med justeret offentligt forbrug er den gennemsnitlige årlige realvækstrate i det offentlige forbrug sænket med ca. 0,1 pct.-point om året relativt til KP16-fremskrivningen i perioden 2021-2041. Fra 2041 til 2080 er den gennemsnitlige årlige realvækstrate i offentligt forbrug ca. 0,8 pct. i begge forløb. Begge forløb anvender gældende regler for levetidsindeksering.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det bemærkes, at selvom den strukturelle offentlige saldo skønnes at overholde budgetlovens underskudsgrænse, ligger saldoen meget tæt på grænsen i en længere årrække. I årene 2028-2046 skønnes saldoen således i gennemsnit kun at ligge ca. 0,1 pct.-point over underskudsgrænsen, mens den i enkelte år ligger på grænsen. Det vil bl.a. betyde, at der kun er lille manøvrerum for finanspolitikken til at understøtte økonomien i tilfælde af lavkonjunktur.

Figur 11
Offentligt forbrug



Tabel 3
Forskel i offentligt forbrug i 2016-niveau

	pct. af BNP	mia. kr.
2020	0,0	0
2025	-0,1	-2
2030	-0,3	-5
2035	-0,4	-8
2040	-0,5	-11
2045	-0,6	-11
2050	-0,6	-11

Anm.: I forløbet med justeret offentligt forbrug er den gennemsnitlige årlige realvækstrate i det offentlige forbrug sænket med ca. 0,1 pct.-point om året relativt til KP16-fremskrivningen i perioden 2021-2041. Fra 2041 til 2080 er den gennemsnitlige årlige realvækstrate i offentligt forbrug ca. 0,8 pct. i begge forløb. Begge forløb anvender gældende regler for levetidsindeksering.

Tabel 3 angiver forskellen i offentligt forbrug mellem fremskrivningen med justeret offentligt forbrug og KP16-fremskrivningen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den reducerede realvækst i det offentlige forbrug indebærer, at det offentlige forbrug på sigt udgør en lavere andel af BNP, *jf. figur 11*. I KP16-fremskrivningen skønnes det offentlige forbrug at udgøre 27,1 pct. af BNP i 2041. I fremskrivningen med det justerede offentlige forbrug, skønnes det offentlige forbrug i stedet at udgøre 26,5 pct. af BNP i 2041. Det svarer til, at det offentlige forbrug i 2041 reduceres med godt 11 mia. kr. i 2016-niveau.

Med venlig hilsen

Claus Hjort Frederiksen