

DREAM

Langsigtet
økonomisk fremskrivning 2013

August 2013

Langsigtet økonomisk fremskrivning 2013

August 2013

Indledning

I dette notat fremlægges DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2013. Fremskrivningen er baseret på det samlede DREAM-system, der omfatter en fremskrivning af den samlede danske befolkning, befolkningens uddannelsesniveau og arbejdsmarkedstilknytning samt den økonomiske model DREAM (Danish Rational Economic Agents Model). I notatet fokuseres der på den finanspolitiske holdbarhedsindikator, der er et centralt begreb i DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivninger. Holdbarhedsindikatoren udtrykker, om man permanent kan fastholde den finanspolitik, som er antaget i fremskrivningen, uden at få finansieringsproblemer på længere sigt. Altså om den offentlige sektors fremtidige indtægter er store nok til at dække de fremtidige udgifter.

I DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2013 vurderes finanspolitikken at være så godt som holdbar, hvilket er på linje med de seneste skøn fra Regeringen (2013) og De Økonomiske Råd (2013). Det er første gang siden DREAM startede med at udarbejde langsigtede fremskrivninger, at finanspolitikken vurderes at være holdbar.

DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning fra 2013 er grundlæggende en opdatering af den langsigtede økonomiske fremskrivning fra 2011. Ud over en række modelændringer omfatter revisionen i hovedtræk en opdatering af de anvendte fremskrivninger, der fastlægger befolkningens demografiske udvikling, fremtidige uddannelsesadfærd og socioøkonomiske tilknytning. Herudover er tilføjet politik vedtaget siden september 2011. Det resterende datagrundlag er identisk med DREAMs seneste langsigtede økonomiske fremskrivning, hvorfor basisåret fortsat er 2008.

Det følgende har til formål at give et overblik over de centrale bidrag til ændringen i den finanspolitiske holdbarhed mellem langsigtet økonomisk fremskrivning 2011 og 2013. Holdbarhedsændringen dekomponeres i strukturelle bidrag, og udvalgte ændringer beskrives nærmere. For en detaljeret udredning af de bagvedliggende modelantagelser kan rettes henvendelse til DREAM, ligesom DREAMs tidligere publikationer kan konsulteres for en mere uddybende beskrivelse af de bagvedliggende fremskrivningsantagelser.

Den finanspolitiske holdbarhed

I DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2013 vurderes finanspolitikken at være så godt som holdbar. Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er vurderet til at være 0,0 pct. af BNP, dog svagt negativ. Til sammenligning vurderedes det finanspolitiske holdbarhedsproblem i langsigtet økonomisk fremskrivning 2011 til -1,1 pct. af BNP.

Overordnet er der tre typer af årsager til, at vurderingen af holdbarheden ændrer sig: dataopdateringer, metodeændringer og ændringer af den økonomiske politik. For det første sker en række dataopdateringer i takt med, at adfærden i samfundet ændrer sig. Disse adfærdsændringer (for eksempel stigende levetid, ændret uddannelsesadfærd eller senere

tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet) giver anledning til opdateringer af de bagvedlæggende demografiske fremskrivninger. For det andet forbedres metodegrundlaget for DREAMs fremskrivninger løbende i takt med, at modelleringen af den danske økonomi nuanceres. For det tredje påvirker reformer og andre ændringer af den økonomiske politik de fremtidige offentlige finanser og dermed holdbarheden.

Årsagerne til de væsentligste ændringer i den finanspolitiske holdbarhed mellem DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2011 og 2013 er opsummeret i Tabel 1.

Samlet set forbedres den finanspolitiske holdbarhedsindikator med 1,1 pct. af BNP i den seneste langsigtede fremskrivning i forhold til fremskrivningen fra 2011. Heraf beregnes opdateringer i DREAMs formodeller (de fremskrivninger som fastlægger befolkningens demografiske udvikling, fremtidige uddannelsesadfærd og arbejdsmarkedstilknytning) at forbedre holdbarheden med 0,8 pct. af BNP. Den nyeste befolkningsfremskrivning fra april 2013 forværrer holdbarheden en anelse, da der på lang sigt forventes en mindre stigning i den samlede befolkning end i den tidligere anvendte fremskrivning. Det medfører et lavere arbejdsudbud på sigt. Samtidig sker en mindre forskydning i befolkningens alderssammensætning, som giver flere ældre i forhold til personer i den erhvervsaktive alder. Ifølge den nyeste uddannelsesfremskrivning, der inddrager uddannelsesadfærden til og med efteråret 2011, sker der et generelt løft i befolkningens uddannelsesniveau, hvilket resulterer i større erhvervsdeltagelse og dermed en forbedring af holdbarheden. Opdatering af den socioøkonomiske fremskrivning har ligeledes en positiv effekt på holdbarheden, hvilket hovedsageligt skyldes en revurdering af arbejdsstyrkens kortsigtede udvikling. En ny tilgang til konjunkturrensning af arbejdsstyrken bidrager sammen med en række mindre modelændringer ligeledes til forbedring af holdbarheden.

Tabel 1. Ændring i holdbarhedsindikatoren fra langsigtet fremskrivning 2011 til langsigtet fremskrivning 2013.

	Holdbarhedsindikator <i>pct. af BNP</i>	Årligt beløb <i>mia. kr.</i>
1 Langsigtet økonomisk fremskrivning 2011	-1,1	-20,2
1.1 Formodeller fra regnet arbejdsmarkedspolitik	0,8	13,8
Ny befolkningsfremskrivning	-0,2	-3,7
Ny uddannelsesfremskrivning	0,2	4,1
Ny socioøkonomisk fremskrivning	0,7	13,4
1.2 Model	0,1	2,4
Forlænget fremskrivningshorisont	-0,3	-4,7
Ændret regulering af overførsler	0,3	5,2
Øvrige revisioner, herunder ændret modellering af arbejdsmarkedet	0,1	1,9
1.3 Politik	0,8	14,7
Tilbagetrækningsreform 2011	0,6	11,2
Skattereform 2012	-0,1	-1,1
Førtidspension- og fleksjobreform	0,1	2,4
Vækstplan inkl. deltagelseeffekt	0,1	2,2
1.4 Tilpasning til Finansministeriets fremskrivning frem mod 2020	-0,6	-11,3
1.5 Samlet ændring (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4)	1,1	19,6
2 Langsigtet økonomisk fremskrivning 2013 (1 + 1.5)	0,0	-0,7

Anm.: Milliardbeløbet er opgjort med udgangspunkt i foreløbigt BNP for 2012 på 1824 mia. kr. i løbende priser. Som følge af afrunding kan der være forskel mellem summen af tallene og den angivne total.

Kilde: Egne beregninger på DREAM og Statistikbanken NATN01.

Metodeændringer i den økonomiske model har samlet set en svagt positiv effekt på holdbarheden på 0,1 pct. af BNP. Det har en positiv effekt på holdbarheden, at indekseringen af en række overførsler ændres. I modsat retning trækker en forlænget fremskrivningshorisont, hvor befolkningen ikke længere er konstant efter år 2100. Øvrige revisioner af modelteknisk karakter forbedrer holdbarheden svagt. Dette gælder blandt andet en ændret modellering af arbejdsmarkedet, hvor ledigheden i den ny fremskrivning forklares via en generel strukturel ledighed.

Siden DREAMs seneste langsigtede økonomiske fremskrivning fra efteråret 2011 er der vedtaget en række politiske reformer, som vurderes at forbedre den finanspolitiske holdbarhed med samlet set 0,8 pct. af BNP. Heraf beregnes tilbagetrækningsreformen fra 2011 at have forbedret holdbarheden med 0,6 pct. af BNP. Det følger af, at reformen øger arbejdsudbuddet betydeligt, hvilket har en positiv effekt på holdbarheden. Øvrige reformer såsom fleksjob- og førtidspensionsreform samt Vækstplanen har ligeledes en positiv effekt på holdbarheden.

Da DREAM er en strukturmodel, kan modellen ikke indregne eller forklare konjunkturudsving i økonomien. Derfor tilpasses den kort- og mellemfristede udvikling i modellens centrale variable til Finansministeriets fremskrivning til 2020. Herved indregnes blandt andet effekten af den økonomiske krise, som samlet set forværrer holdbarheden med 0,6 pct. af BNP.

I de følgende afsnit forklares de enkelte ændringer i holdbarhedsindikatoren nærmere. Der tages udgangspunkt i opdelingen i Tabel 1.

Ad 1.1 - Formodeller fra regnet arbejdsmarkedspolitik

Befolkningsfremskrivning

DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning fra 2013 er baseret på den i samarbejde med Danmarks Statistik udførte befolkningsfremskrivning fra samme år.

Befolkningsfremskrivning 2013 tager udgangspunkt i befolkningsantallet 1. januar 2013 fordelt på køn, alder og oprindelse samt de historiske demografiske bevægelser, der var kendte på dette tidspunkt. De demografiske bevægelser omfatter indvandring, udvandring, fødsler, dødsfald og statsborgerskifte til og med år 2012. For hver oprindelsesgruppe skønnes over udviklingen i antallet af fødsler fordelt på køn, antallet af døde fordelt på alder og køn, samt antallet af ind- og udvandrede fordelt på alder og køn. Endvidere fremskrives antallet af personer, der skifter fra udenlandsk til dansk statsborgerskab. Oprindelsesdimensionen omfatter i den langsigtede økonomiske fremskrivning vestlige og ikke-vestlige indvandrere, deres efterkommere samt restbefolkningen. I den demografiske fremskrivning skelnes yderligere mellem, hvorvidt indvandrere og efterkommere har dansk eller udenlandsk statsborgerskab. Denne sondring er central, da den benyttes til at karakterisere efterkommere¹ og til at nuancere demografisk adfærd. Befolkningens udvikling fremskrives indtil år 2122, der er modellens sluttidspunkt, og det er centralt at bemærke, at der er behørig usikkerhed knyttet til så lang en fremskrivningshorisont. Længden af fremskrivningshorisonten er påkrævet med henblik på vurdering af den finanspolitiske holdbarhed. Udviklingen er således at fortolke som en videreførelse af den udvikling, der med udgangspunkt i gældende tendenser og gjorte antagelser, kan forventes på det mellemlange sigt.

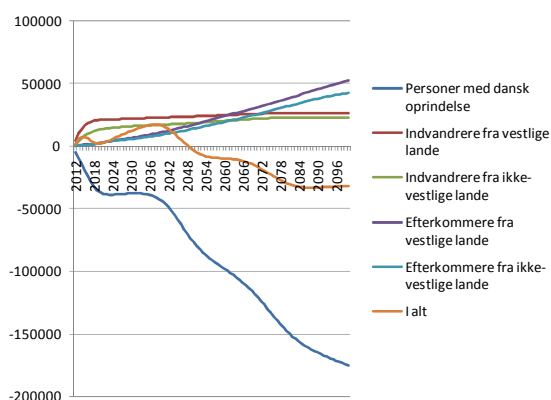
¹ En person karakteriseres som efterkommer hvis vedkommende er født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er både dansk statsborger og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene og personen er udenlandsk statsborger født i Danmark, betragtes vedkommende også som efterkommer.

Den seneste demografiske udvikling har afstedkommet korrektioner i de fremtidige skøn for specielt indvandring og fertilitet relativt til befolkningsfremskrivning 2011, som udgjorde det demografiske grundlag for den sidste langsigtede økonomiske fremskrivning, der blev udarbejdet i efteråret 2011. Fra 2010 til 2012 kan observeres et markant fald i fertiliteten fra 1,9 til 1,76. I henhold til den anvendte fremskrivningsmetode indarbejdes den seneste historiske udvikling i det kortsigtede fertilitetsniveau, mens der over tid konvergeres mod et eksogent niveau. Det fortsatte fald i fertiliteten fra 2011 til 2012 har motiveret en halvering af konvergensthastigheden til det langsigtede fertilitetsniveau for at sikre en plausibel udvikling i kohortefertiliteten. Såvel i Befolkningsfremskrivning 2012 som i 2013-versionen har den kortsigtede fertilitetsudvikling altså ligget væsentligt under skønnet fra Befolkningsfremskrivning 2011, som alene var baseret på udviklingen til og med år 2010.

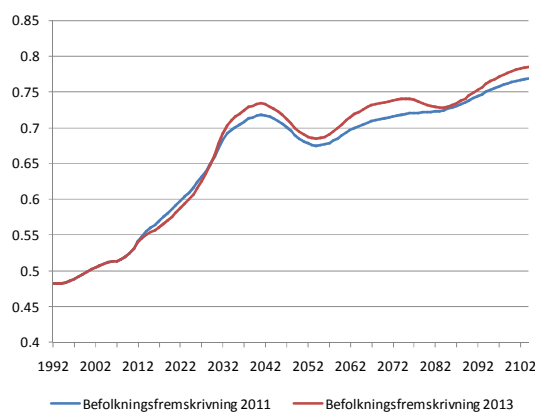
I Befolkningsfremskrivning 2013 er det eksogene årlige indvandringsomfang, der fastlægger tilgangen til befolkningsgrupperne bestående af indvandrere fra ikke-vestlige og vestlige lande uden dansk statsborgerskab, opjusteret relativt til, hvad var gældende i 2011-fremskrivningen. Der er endvidere indført en gradvis 10-årig tilpasning til det opjusterede langsigtede indvandringsomfang fra et niveau svarende til gennemsnittet over de seneste tre års indvandring. Det langsigtede niveau for ikke-vestlige indvandrere uden dansk statsborgerskab er opjusteret fra 11.000 til 13.000 personer årligt, mens det årlige indvandringsomfang fra vestlige lande ligeledes er opjusteret med 2.000 personer fra 20.000 til 22.000 personer. Korrektionen er motiveret af, at det høje indvandringsomfang fra vestlige lande umiddelbart efter udfasning af Østafftalen har vist sig vedholdende trods de mindre gunstige konjunkturforskel. Opjusteringen afstedkommer en fremtidig nettoindvandring konsistent med den seneste historiske udvikling, der i fravær af korrektion ville være undervurderet.

Figur 1. Forskel i udviklingen i primobefolkningen mellem Befolkningsfremskrivning 2013 og 2011 og forsørgerkvoter.

a) Forskel i primobefolkningen (2013-2100)



b) Demografiske forsørgerkvoter



Anm.: Den demografiske forsørgerkvote er defineret som antallet af personer i alderen 0-14 år samt 65+ år divideret med befolkningen bestående af 15-64-årige. I modsætning til den økonomiske forsørgerkvote afspejler den demografiske ikke, at tilbagetrækningsalderen stiger over tid.

Kilde: Befolkningsfremskrivning 2011 og 2013.

Relativt til Befolkningsfremskrivning 2011 er middellevetiden og restlevetiden for både mænd og kvinder på sigt opjusteret med ét år i Befolkningsfremskrivning 2013. Sammen med forkortelse af efterlønsperioden fra fem til tre år giver dette anledning til en korrektion i tilbagetrækningsmønsteret relativt til den langsigtede økonomiske fremskrivning fra 2011.

Indekseringen i såvel tilbagetrækningsalderen som trækket på individuelle offentlige sundheds- og ældreplejeudgifter (sund aldring) dæmper den negative holdbarhedseffekt af øget levetid.

Konsekvenserne af de ændrede demografiske forudsætninger for henholdsvis befolkningens oprindelses- og alderssammensætning er illustreret i Figur 1.

Befolkningen er på sigt ca. 30.000 personer mindre i Befolkningsfremskrivning 2013 relativt til 2011-versionen. Specielt ses faldet i fertiliteten at have mindsket antallet af personer i gruppen af dansk oprindelse, mens opjusteringen af indvandringsniveauet har afstedkommet et øget antal indvandrere og efterkommere. Den demografiske forsørgerkvote er øget, og differencen afspejler primært ekkoeffekter af den initiale lavere fertilitetsudvikling i 2013-fremskrivningen.

Den isolerede holdbarhedseffekt af at opdatere befolkningsfremskrivningen er vurderet til -0,2 pct. point svarende til en årlig forværring af det primære budget på 3,7 mia. kr. i 2012-niveau. Dette skal blandt andet tilskrives forskydningen af befolkningens aldersfordeling illustreret ved stigningen i forsørgerkvoten og at befolkningen på sigt er mindre end i 2011-fremskrivningen, hvilket giver anledning til en mindre arbejdsstyrke.

Uddannelsesfremskrivning

DREAMs Uddannelsesfremskrivning fra 2012 indebærer et generelt højere uddannelsesniveau end sidste års fremskrivning, der også repræsenterede et højere uddannelsesniveau end året før. Den primære årsag til stigningen er de seneste års ændrede uddannelsesmæssige adfærd.

Den sidst anvendte uddannelsesfremskrivning fra 2010 baserede sig på DREAMs befolkningsfremskrivning 2010 og uddannelsesdata frem til oktober 2009, hvor det dog var valgt at se bort fra dataåret 2009 ved beregning af overgangssandsynligheder. Den seneste uddannelsesfremskrivning baserer sig på DREAMs befolkningsfremskrivning 2013 samt uddannelsesdata frem til og med oktober 2011, jf. Rasmussen (2012). Ved behandling af de markante udsving i den uddannelsesadfærd, der ses under den finansielle krise, er det valgt at se bort fra trendforlængelse ved beregning af overgangssandsynligheder. Den seneste uddannelsesfremskrivning er desuden baseret på en ny mikrosimuleringsmodel. Skiftet i metodisk tilgang har isoleret set kun marginal betydning for resultatet.

Resultatmæssigt er befolkningens uddannelsesniveau steget siden den forrige uddannelsesfremskrivning. Således forventes det nu, at ca. 89 pct. af en ungdomsårgang vil opnå mindst en ungdomsuddannelse (målt blandt 40-årige i 2040), at 57 pct. vil opnå mindst en videregående uddannelse og 27 pct. en lang videregående uddannelse, jf. Tabel 2.

Tabel 2. Uddannelsesniveaut opgjort i forhold til uddannelsesmålsætningerne.

	Målsætning	2010-frem	2012-frem
	Andel af ungdomsårgang i pct.		
Ungdomsårgang 2015 med mindst ungdomsuddannelse	95	83	89
Ungdomsårgang 2020 med mindst videregående uddannelse	60	48	57
Ungdomsårgang 2020 med lang videregående uddannelse	25	21	27

Anm.: Kolonnen målsætning angiver regeringens målsætning for, hvor stor en andel af en ungdomsårgang, som skal gennemføre mindst en given uddannelsesstype. Kolonnerne 2010-frem samt 2012-frem angiver andelen af ungdomsårgangene, der opnår den givne uddannelse i DREAMs uddannelsesfremskrivning fra 2010 henholdsvis 2012.

Kilde: DREAMs uddannelsesfremskrivning 2010 og 2012.

Betragtes den potentielle arbejdsstyrke (17-64-årige) ses en stigning i antallet af højt uddannede i forhold til den tidligere fremskrivning. Der forventes ca. 150.000 flere kandidater på lang sigt og ca. 140.000 flere professionsbachelor. Desuden forventes ca. 210.000 færre med grundskole som højest fuldførte uddannelse, op imod 100.000 færre erhvervsfaglige og omkring 55.000 færre med ukendt uddannelse. Sidstnævnte er forårsaget af en ændret tilgang til uddannelsesniveaet blandt indvandrere.

Den finanspolitiske holdbarhed forbedres med 0,2 pct. point som følge af opdatering af uddannelsesfremskrivningen. Dette svarer til en årlig forbedring af det primære budget på 4,1 mia. kr. i 2012-niveau. Holdbarhedsforbedringen følger af, at det generelle løft i befolkningens uddannelsesniveau resulterer i større erhvervsdeltagelse. Det skal bemærkes, at DREAM i sin langsigtede økonomiske fremskrivning - i modsætning til Finansministeriets mellemfristede fremskrivning - ikke indregner indfrielse af 60 pct. målsætningen og derfor heller ikke de strukturelle omkostninger og gevinster, der er forbundet hermed.

Socioøkonomisk fremskrivning

Ved fremskrivning af antallet af personer i arbejdsstyrken og antallet på forskellige overførselsindkomster (kaldet den socioøkonomiske fremskrivning) er der foretaget en række metodeændringer siden DREAMs seneste langsigtede økonomiske fremskrivning. Den anvendte fremskrivning baseres på befolkningens arbejdsmarkedsstatus medio 2011. Herudfra beregnes, hvor stor en andel af den samlede befolkning, som - for givet køn, alder, oprindelse og højest fuldførte uddannelse - er i én bestemt arbejdsmarkedsstatus (de såkaldte bestandsfrekvenser). Andelene konjunkturrenses, og i fravær af politiske reformer baseres fremskrivningen på en antagelse om, at disse strukturelle andele er konstante i fremskrivningsperioden. Basisantagelsen om konstante andele ophæves dog efterfølgende, idet der i fremskrivningen indlægges et skøn over effekten af vedtaget arbejdsmarkedspolitik.

Da de anvendte bestandsfrekvenser afhænger af højest fuldførte uddannelse, og da den gennemsnitlige erhvervsdeltagelse er stigende i uddannelse, vil et stigende uddannelsesniveau over tid have en positiv effekt på arbejdsstyrken. I fremskrivningen indregnes dog kun en uddannelseseffekt på befolkningens arbejdsmarkedstilknudning på én tredjedel af den effekt, som ville optræde, hvis ændringerne i uddannelsessammensætningen slog fuldt igennem på deltagesfrekvenserne. Den reducerede uddannelseseffekt indregnes fra fremskrivningens basisår, 2011, og gennem hele fremskrivningsperioden.

I den socioøkonomiske fremskrivning anvendes en ny metode til konjunkturrensning af de bestandsfrekvenser, fremskrivningen baseres på. Metoden tager udgangspunkt i Finansministeriets beregning af konjunkturbidraget til arbejdsstyrken. For at omregne faktiske, observerede deltagesfrekvenser til strukturelle korrigeres erhvervsdeltagelsen med det relative konjunkturbidrag som Finansministeriets faktiske og strukturelle arbejdsstyrke giver anledning til. Den nye metode til konjunkturrensning erstatter den tidligere anvendte ekstrapolation af historiske uddannelsesafhængige erhvervsfrekvenser. Anvendelsen af ekstrapolationen var motiveret af, at erhvervsdeltagelsen i følge registerarbejdsstyrken, trods stigende uddannelsesniveau, har udvist en faldende tendens specielt gennem de seneste 10 år. Udviklingen i AKU-arbejdsstyrken udviser derimod en svagt stigende udvikling i arbejdsstyrken, og en række forhold peger på, at denne udvikling er mere retvisende, samt at faldet i registerarbejdsstyrken i høj grad kan tilskrives ændrede statistiske opgørelsesmetoder og regeldrevne forhold, jf. Bækgaard (2012).

Siden DREAMs seneste langsigtede fremskrivning er der vedtaget en række nye arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der har til formål at øge beskæftigelsen. Den skønnede effekt af disse tiltag er indregnet i den langsigtede fremskrivning og beskrives nærmere i afsnittet

omhandlende politik. I fremskrivningen er det desuden indregnet, at starthjælp, introduktionsydelse og beskæftigelseskrav for at overgå fra starthjælp til kontanthjælp er afskaffet.

Indførelse af den nye metode til konjunkturrensning, mindre revisioner af eksisterende politik og nyt RAS data bidrager sammenlagt til en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed med 0,7 pct. point. Dette svarer til en årlig forbedring af det primære budget på 13,4 mia. kr. i 2012-niveau.

Ad 1.2 Modelændringer

Forlænget fremskrivningshorisont

I tidligere versioner af DREAM antoges den demografiske udvikling og befolkningens erhvervstilknytning at være konstant fra og med år 2100 til trods for, at modellen indregner udviklingen 115 perioder efter basisåret, dvs. til og med år 2122, når basisåret er 2008. Eksempelvis ville antallet af 80-årige efter år 2100 være det samme som det antal 80-årige, der var i befolkningen netop dette år. Grundet stigningen i restlevetiden gennem fremskrivningen ville dette antal typisk være lavere end det antal 80-årige, der vil være i en generation født 20 år senere. Såfremt dette er tilfældet, undervurderedes antallet af ældre. På samme vis negligeredes den positive effekt, som en fortsat stigning i tilbagetrækningsalderen giver anledning til. Nettoeffekten på holdbarhedsindikatoren af en forlængelse af fremskrivningshorisonten er dog negativ og opgøres til -0,3 pct. point, svarende til en årlig forværring af det primære budget på 4,7 mia. kr. i 2012-niveau.

Satser for indkomstoverførsler

Satser for indkomstoverførsler bliver i de fleste tilfælde reguleret med satsreguleringsprocenten. En række andre satser følger dog alternative regler, hvilket der er taget højde for i den nye langsigtede økonomiske fremskrivning. Det drejer sig om følgende satser:

1. Satsen for *børnefamilieydelsen* reguleres med forbrugerprisindekset.
2. Berettigelsen til at modtage *boligsikring* og *boligyldelse* afhænger af en række regler, hvori en række indkomstgrænser indgår, som er reguleret via hhv. forbrugerprisindekset og satsreguleringen. Derudover afhænger satsen grundlæggende af den boligudgift, som berettigede modtagere har. Da boligudgifter forventes at følge økonomien generelt fremskrives satserne for boligsikring og boligydelse i DREAM med inflations- og produktivitetsvækst.
3. *Tilskud til friplads* ved pasningstilbud gives til forældre med lav indkomst. Satsen følger i DREAM udviklingen i prisindekset for det offentlige forbrug samt produktivitetsvæksten.
4. Satsen for *indekstillæg* følger forbrugerprisindekset, men antallet af modtagere udfases i de kommende år.
5. Udgifter til *lønmodtagernes garantifond* forventes at følge den samlede lønsum. Det antages, at antallet af modtagere er konstant over tid, og dermed følger satsen udviklingen i den samlede lønsum.

Ovenstående ændringer forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med 0,3 pct. point, hvilket svarer til en årlig forbedring af det primære budget på 5,2 mia. kr. i 2012-niveau.

Ændring af arbejdsmarkedet

I forbindelse med Langsigtet Økonomisk Fremskrivning 2013 er den måde, hvorpå den strukturelle ledighed i DREAM modelleres, blevet ændret. Hidtil har den strukturelle ledighed været bestemt via en teoretisk fagforeningsmodel, hvor niveauet for den strukturelle ledighed afhang af kompensationsgraden og kalibrerede værdier for henholdsvis fagforeningerne og lønmodtagernes nyttefunktion samt de intensive arbejdsudbudselasticiteter.

I den seneste fremskrivning er den strukturelle ledighed i DREAM blot bestemt af to forhold. Dels et historisk bestemt niveau for den strukturelle ledighed (i øjeblikket sat til 3,7 pct. baseret på beregninger fra Finansministeriet). Dels en eventuel fremtidig udvikling i kompensationsgraden. Hvor meget kompensationsgraden påvirker den strukturelle ledighed bestemmes via en elasticitet på 1,5. Dette betyder at en stigning i kompensationsgraden på 1 pct. forventes at hæve den strukturelle arbejdsløshedsprocent med 1,5 pct.. Der er en vis variation i de empiriske estimater af denne elasticitet, se f.eks. Baker et. al (2005). En elasticitet på 1,5 må betegnes som moderat, når man sammenholder med empiriske estimater. Andre danske økonomiske institutioner (Finansministeriet, ADAM mfl.) anvender en lineær sammenhæng mellem strukturel ledighed og kompensationsgraden, jf. Finansministeriet (2002). I Tabel 3 ses et eksempel på, hvorledes ledigheden ændrer sig i hhv. DREAM og i Finansministeriets fremskrivning, såfremt kompensationsgraden stiger 2 pct.-point (4 pct.).

Revisionen af modelleringen af arbejdsmarkedet vil sammen med øvrige modeltekniske korrektioner bidrage til en forbedring af holdbarheden med 0,1 pct. point svarende til en årlig styrkelse af det primære budget med 1,9 mia. kr. i 2012-niveau.

Tabel 3. Eksempel på sammenhængen mellem kompensationsgrad og ledighed

	Udgangspunkt	Efter stigning i kompensationsgrad	
		DREAM	Finansministeriet
Kompensationsgrad	50 pct.	52 pct.	52 pct.
Ledighedsprocent	4 pct.	4,24 pct.	4,14 pct.

Anm.: Såfremt kompensationsgraden i DREAM stiger 4 pct. (2 pct.-point), vil ledigheden stige 6 pct. (0,24 pct.-point). Såfremt kompensationsgraden i Finansministeriets model stiger 2 pct.-point, vil ledigheden stige med 0,14 pct.-point.

Kilde: Egne beregninger.

Ad 1.3 Politik

Tilbagetrækningsaftale

Tilbagetrækningsaftalen fra 2011 indeholder tre hovedpunkter: fremrykning af de stigninger i pensionsalderen, der blev aftalt i forbindelse med velfærdsaftalen fra 2006, forkortelse af den maksimale efterlønsperiode fra fem til tre år samt øget pensionsmodregning i efterlønnen.

Tilbagetrækningsaftalen vurderes at øge antallet af personer i arbejdsstyrken. På kort og mellemlang sigt er det især fremrykning af øget tilbagetrækningsalder, der øger arbejdsstyrken. I 2020 vurderes tilbagetrækningsaftalen således at øge arbejdsstyrken med godt 60.000 personer. På lang sigt forventes ændringerne af efterlønsordningen at reducere antallet af efterlønsmodtagere, hvoraf størstedelen fastholdes i arbejdsstyrken. På sigt vurderes tilbagetrækningsaftalen således at øge arbejdsstyrken med godt 50.000 personer.

Samlet set vurderes tilbagetrækningsaftalen altså at øge arbejdsstyrken, mens et tilsvarende fald ses i antallet af personer, der modtager en offentlig overførselsindkomst. Dette forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med 0,6 pct. point svarende til, at det primære budget årligt styrkes med 11,2 mia. kr. i 2012-niveau.

Reform af førtidspension og fleksjob

I juni 2012 blev indgået en aftale, der reformerer førtidspension og fleksjob. Hovedelementet i aftalen er, at personer under 40 år fremover ikke kan få tilkendt førtidspension, men i stedet skal indgå i såkaldte ressourceforløb, som skal hjælpe den enkelte i arbejde eller uddannelse. Desuden reduceres løntilskuddet til personer i fleksjob.

På kort sigt vurderes reformen at reducere antallet af førtidspensionister, mens antallet af personer i ressourceforløb øges. Under et ressourceforløb modtages ressourceforløbsydelse, der er på samme niveau som vedkommendes hidtidige ydelse. I fremskrivningen antages det, at omkring en tredjedel af personerne i ressourceforløb modtager sygedagpenge, mens de resterende to tredjedele modtager kontanthjælp. På længere sigt forventes reformen ligeledes at have en positiv beskæftigelseseffekt, idet ressourceforløb vurderes at kunne hjælpe personer tilbage i arbejde. Det er således lagt til grund for fremskrivningen, at reformen øger arbejdsstyrken med cirka 8.500 personer i 2020, mens den langsigtede effekt er op mod 15.000 personer. En del af den øgede beskæftigelse er dog støttet beskæftigelse i form af skåne- og fleksjob.

Reformen af førtidspension og fleksjob vurderes at forbedre den finanspolitiske holdbarhed med 0,1 pct. point svarende til en årlig forbedring af det primære budget på 2,4 mia. kr. opgjort i 2012-niveau.

Vækstplan DK

Den 24. april 2013 blev den sidste del af Vækstplan DK vedtaget. Planen består af fem aftaler mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. Aftalerne er beskrevet i "Aftaler om Vækstplan DK" på Finansministeriets hjemmeside fra 25. april 2013 og afspejler i høj grad det oprindelige udspil fra 26. februar 2013 "Vækstplan DK - stærke virksomheder, flere job", som også findes på Finansministeriets hjemmeside.

Vækstplanen har to hovedformål. Det første formål er at sikre dansk industriproduktion ved at sænke produktionsomkostningerne via lavere afgifter - især på procesenergi, og ved at gøre det mere attraktivt at drive rentabel virksomhed i Danmark med en lavere selskabsskat. Det andet formål er at øge udbuddet af velkvalificeret arbejdskraft. Her fokuseres på at motivere ledige til at vælge uddannelse og til at få studerende hurtigere igennem studierne. Helt konkret gøres det mindre attraktivt at være på kontanthjælp frem for studerende og mindre attraktivt at være lang tid om studierne. Planen finansieres ved at begrænse væksten i de offentlige udgifter frem mod 2020 - og den kontraktive virkning ved det lavere offentlige forbrug imødekommes de første par år ved øgede offentlige investeringer.

Ifølge Finansministeriets beregninger er vækstplanen provenu-neutral. Dette dækker over, at reformen påvirker holdbarheden svagt negativt, da der inddrages et råderum på 1½ mia. kr. i 2014-niveau – svarende til 0,08 pct.-point på holdbarheden. Langt de fleste indgreb er i DREAM modelleret med præcis samme provenu-effekter som anvendt af Finansministeriet. I DREAM implementeres dog udelukkende vedtagne initiativer. Hermed medtages ikke puljen fra "yderligere initiativer fra adfærdsvirkninger af lempelser", da disse initiativer endnu ikke er specificeret, og den eksakte størrelsesorden er usikker og skønnet.

Vækstplanens initiativer finansieres delvist ved en reform af kontanthjælp og SU, som begge har til formål at øge beskæftigelsen. Kontanthjælpsreformen indebærer blandt andet en lavere sats på SU-niveau for kontanthjælpsmodtagere under 30 år. Det vil øge tilskyndelsen til at søge mod beskæftigelse eller uddannelse, hvilket vurderes at øge arbejdsstyrken med cirka 4.500 personer i 2020. SU-reformen indeholder blandt andet en tilskyndelse til at færdiggøre uddannelsen hurtigere, idet retten til SU bortfalder, hvis den studerende er mere end et halvt år forsinket, ligesom man kun kan få SU i den normerede studietid. Samlet set forventes SU-reformen at øge den ordinære beskæftigelse med cirka 8.500 personer i 2020. Målt i fuldtidspersoner vil effekten dog være betydeligt lavere, da en del af de berørte som studerende var tilknyttet arbejdsmarkedet med en vis arbejdstid.

DREAM vurderer en positiv holdbarhedseffekt af vækstplanen på 0,1 pct.-point. Heraf skal under halvdelen tilskrives ændret arbejdsstyrke som følge af SU- og kontanthjælpsreformen. Den samlede ændring styrker det primære budget med 2,2 mia. årligt opgjort i 2012-priser.

Skattereformen, herunder fremrykning af kapitalpensionsbeskatning

Regeringen (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Det Konservative Folkeparti blev i juni 2012 enige om at gennemføre en skattereform.

Skattereformen forværrer den finanspolitiske holdbarhed med 0,1 pct. point. Dette repræsenterer en årlig svækkelse af det primære budget på 1,1 mia. kr. i 2012-niveau. Heraf udgør fremrykning af kapitalpensionsbeskatning ca. halvdelen. Det bemærkes, at Finansministeriet vurderer skattereformen som værende neutral for finanspolitisk holdbarhed.

Ad 1.4 Tilpasning til Finansministeriets fremskrivning frem mod 2020

DREAMs strukturmodel udelader pr. definition konjunkturer. Specielt udelades den krisepregede historiske udvikling i centrale makroøkonomiske og finanspolitiske variable i perioden 2008-2013. Med henblik på at inddrage holdbarhedseffekten af den senest kendte historiske udvikling og efterfølgende genopretning af økonomien, korrigeres strukturmodellens primære saldo og udvalgte underliggende poster på de offentlige finanser, så der opnås overensstemmelse med de tilsvarende poster i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning til og med år 2020. Efter dette tidspunkt angiver det strukturelle forløb retningen for den langsigtede udvikling. Den langsigtede udvikling skal tænkes som det forløb, de nuværende forudsætninger giver anledning til i fravær af nye reformer. Ved ændring af forhold, der skønnes at ændre den strukturelle udvikling, revurderes fremskrivningen, hvorfor udviklingen altid skal fortolkes i sammenhæng med antagelserne i beregningsgrundlaget.

Grundet de kortsigtede forhold nævnt ovenfor og forskelle i de bagvedliggende fremskrivningsantagelser er den primære saldo i DREAMs strukturelle langsigtede økonomiske fremskrivning større end i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning og dennes fortsættelse efter år 2020. Tilpasning til den mellemfristede fremskrivning sker dermed på bekostning af en forværring af holdbarheden på 0,6 pct. af BNP, jf. pkt. 1.4 i Tabel 1.

Referencer

Baker, D, Glyn A., Howell D. & Schmitt J. (2005): "Labor Market Institutions and Unemployment: Assessment of the Cross-Country Evidence". Fra "Fighting unemployment - The Limits of Free Market Orthodoxy", Oxford University Press.

Bækgaard H. (2012): "Udviklingen i den danske arbejdsstyrke og hvad det fortæller om arbejdsstyrken fremadrettet". Arbejdsrapport under udarbejdelse. En foreløbig version kan fås ved henvendelse til DREAM.

De Økonomiske Råd (2013): Dansk Økonomi, forår 2013. Rapport, maj 2013.

Finansministeriet (2002). "Fordeling og incitamentter 2002", København.

Hansen, M. F., Stephensen P., 2013: "Danmarks fremtidige befolkning – befolkningsfremskrivning 2013", Rapport DREAM juni 2013

Hansen, J. Z. og Hansen, M. F. (2011): "Fremskrivning af befolkningens arbejdsmarkedstilknøytning - Socioøkonomisk fremskrivning 2011", DREAM rapport, september 2011.

Rasmussen, N.E.K. (2012): "Uddannelsesfremskrivning 2012", DREAM rapport, oktober 2012.

Regeringen (2013): Konvergensprogram Danmark 2013, april 2013.