

# Analyse | kraka

28. juni 2019

## Velfærdsforliget skal holde til 2055, hvis finanspolitikken skal være holdbar

*Af Niels Storm Knigge*

De offentlige finanser i Danmark er betydeligt holdbare – populært kaldet 'overholdbarhed'. Fundamentet for denne holdbarhed udgøres af Velfærdsforliget. Finansministeriet vurderer, at finanspolitikken skal strammes 1  $\frac{3}{4}$  pct. af BNP – ca. 37 mia. kr. – om året i al fremtid, hvis pensionsalderen ikke hæves mere end det pt. vedtagne, 68 år i 2030.

I dette notat beregner vi, hvor længe pensionsalderen skal sættes op, for at sikre, at der netop er holdbarhed på de offentlige finanser. Vi finder, at det er nødvendigt fortsat at hæve pensionsalderen, som forudsat i Velfærdsforliget, frem til 2055, hvor pensionsalderen således vil være 72 $\frac{1}{2}$  år. Da stigninger i pensionsalderen ifølge Velfærdsforliget skal varsles 15 år før tid, er det altså først efter 2040, at politikerne kan stoppe med at vedtage stigende pensionsalder, hvis de vil sikre holdbare offentlige finanser ved at lade pensionsalderen følge den stigende levetid.

### Kontakt

Senioranalytiker  
Niels Storm Knigge  
Tlf. 3113 3297  
E-mail [nsk@kraka.org](mailto:nsk@kraka.org)

**Velfærdsforliget er fundamentet under holdbarheden**

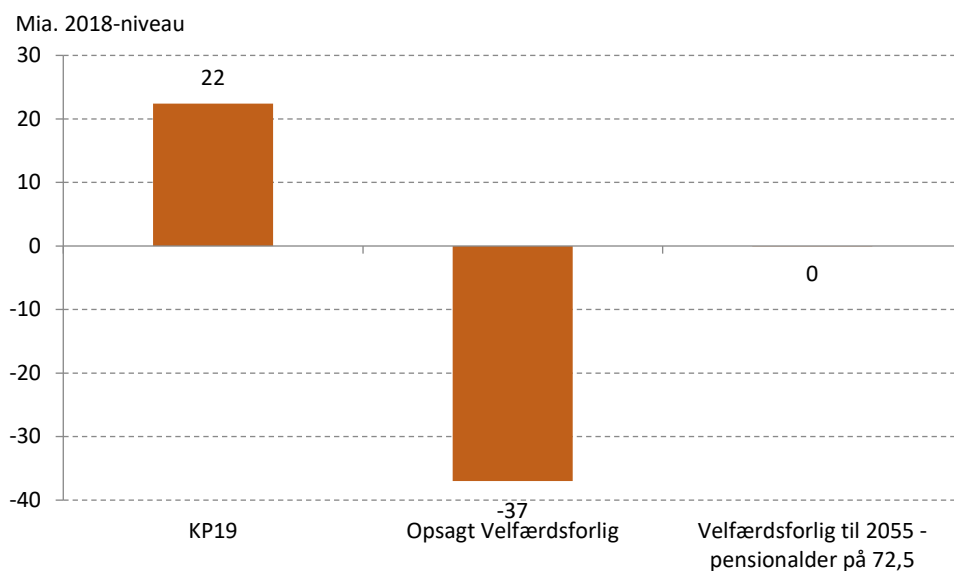
**Pensionsalder skal stige til 72½ i 2055 for holdbarhed**

## 1. Sammenfatning

Velfærdsforliget udgør fundamentet under den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser i Danmark. Det brede forlig indebærer, at pensionsalderen i fremtiden stiger i takt med levealderen.

Dette notat viser, at såfremt man ønsker at sikre holdbare offentlige finanser ved at lade pensionsalderen stige i takt med levealderen, som forudsat i Velfærdsforliget, er det nødvendigt at følge aftalen frem til 2055, hvor pensionsalderen hæves til 72½ år, for at sikre akkurat holdbare offentlige finanser, jf. Figur 1. Med de aftalte 15 års varsel, er det altså nødvendigt at beslutte Velfærdsforligets stigninger i pensionsalderen frem til og med 2040, for at sikre den finanspolitiske holdbarhed i den nuværende aftales rammer.

**Figur 1 Finanspolitisk holdbarhed i Danmark (målt ved holdbarhedsindikatoren)**



Anm.: Finanspolitisk holdbarhed måles ved holdbarhedsindikatoren, der viser, hvor meget man kan lempe eller skal stramme de offentlige finanser, for at sikre et stabilt niveau af offentlig gæld på meget lang sigt. I figuren er det opgjort i mia. kr. i 2018-niveau. Holdbarhedseffekten af opsagt Velfærdsforlig er Finansministeriets beregning, pensionsalder på 72,5 efter 2055 er beregnet af Kraka.

Kilde: Konvergensprogram 2019, Finansministeriet og egne beregninger

**Holdbarheden svarer til en lempelse på 22 mia. årligt**

Den nuværende holdbarhed er senest opgjort i regeringens Konvergensprogram 2019 (KP19), og blev i den forbindelse opgjort til, at man kunne lempe finanspolitikken med 1 pct. af BNP, svarende til ca. 22 mia. kr. hvert år, jf. Figur 1.

**... manglende holdbarhed på 37 mia. uden Velfærdsforlig**

Hæves pensionsalderen ikke som aftalt i Velfærdsforliget (til 69 år i 2035, 70 år i 2040 og så fremdeles), så er der ikke længere holdbarhed. Finansministeriet har for nylig vist<sup>1</sup>, at det vil svække holdbarheden med knap 2 ¾ pct. af BNP, svarende til ca. 59 mia. kr. årligt. Dette vil medføre en manglende holdbarhed på ca. 1 ¾ pct. af BNP, og altså forudsætte en stramning af finanspolitikken på 37 mia. kr. årligt, Figur 1.

<sup>1</sup> Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 326 (Alm. del) af 28. januar 2019

### Pensionsalder et vigtigt tema i valgkampen

## 2. Indledning

Et af de vigtigste temaer før og under den netop overståede folketingsvalgkamp var spørgsmålet om pensionsalder og muligheden for tidlig tilbagetrækning. Daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen åbnede kort inden valgets udskrivelse op for, at man kan se på justeringer af Velfærdsforliget med effekt efter 2040. Dansk Folkeparti har også udtalt, at aftalen skal justeres, mens Socialdemokratiet foreløbigt står fast på aftalen. De ønsker dog at indføre en mulighed for tidlig tilbagetrækning. Andre partier vil enten helt stoppe stigningen i pensionsalder eller fastholde den nuværende aftale.

### Holdbarhed er overordnet mål for sunde off. finanser

Det overordnede kriterium for sunde offentlige finanser er, at de langsigtet er holdbare. Finanspolitisk holdbarhed, ofte bare benævnt holdbarhed, svarer til, at den offentlige gæld ikke må vokse ukontrollabelt på meget lang sigt. Holdbarheden udregnes i Finansministeriet i en fremskrivning, der modellerer udviklingen i dansk økonomi helt frem til år 2100.

### Betydelig dansk holdbarhed åbner for diskussion

Dansk økonomi skønnes i øjeblikket at være betydeligt holdbar af såvel Finansministeriet som Det Økonomiske Råd. Dette har medvirket til en debat om, hvorvidt denne holdbarhed betyder, at man kan begynde at lempe den økonomiske politik. I perioden op til valgkampen blev der af flere politiske partier åbnet for diskussionen om, hvorvidt Velfærdsforliget fra 2006, der gør, at pensionsalderen skal stige i fremtiden, skal tilpasses.

Den betydelige holdbarhed medfører, at der er manøvrerum ift. at tilpasse pensionsalderen på en anden måde, end det der ligger i Velfærdsforliget frem til 2100, uden at holdbarheden sættes over styr. Dette notat ser derfor på, hvor stor en del af den eksisterende aftale, som det er nødvendigt at gennemføre, for at sikre den finanspolitiske holdbarhed.

## 3. Finanspolitikken er holdbar hvis Velfærdsforliget holder til 2055

### Holdbarheden svarer til en lempelse på 22 mia. årligt

Finansministeriet vurderer, at de offentlige finanser i dag er overholdbare. Den nuværende holdbarhed er senest opgjort i Konvergensprogram 2019 (KP19), og blev i den forbindelse opgjort til, at man kunne lempe finanspolitikken med 1 pct. af BNP, svarende til ca. 22 mia. kr. hvert år, jf. Figur 2.

### Holdbarheden afhængig af stigende pensionsalder...

Denne holdbarhed afhænger dog i afgørende grad af, at Velfærdsforliget realiseres, og at pensionsalderen derfor hæves som planlagt udover løftet til 68 år i 2030, der er den gældende lov. I Velfærdsforliget er det aftalt, at man skal give 15 års varsel på højere pensionsalder – det skal således vedtages ved lov i 2020, at man vil hæve pensionsalderen til 69 år i 2035.

### ... manglende holdbarhed er 37 mia. kr. årligt uden

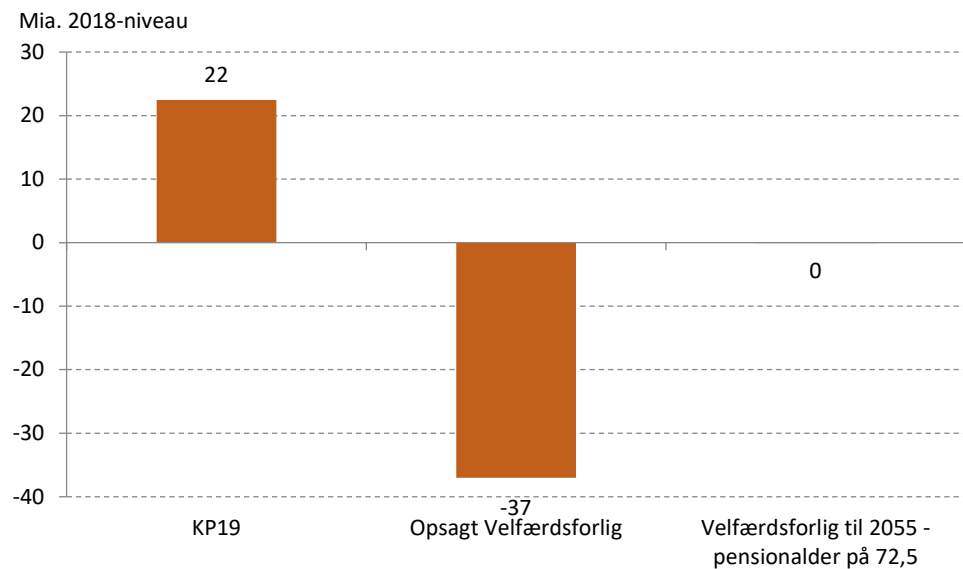
Hæves pensionsalderen ikke som forudsat (til 69 år i 2035, 70 år i 2040 og så fremdeles), så er der ikke længere holdbarhed, givet de stigninger i levetiden, der er lagt til grund i holdbarhedsberegningen. Finansministeriet har for nylig vist<sup>2</sup>, at det vil svække holdbarheden med knap 2 ¾ pct. af BNP, svarende til ca. 59 mia. kr. årligt. Dette vil medføre en manglende holdbarhed på ca. 1 ¾ pct. af BNP, og altså forudsætte en stramning af finanspolitikken på 37 mia. kr. årligt, jf. Figur 2.

### Hvor meget højere pensionsalder kræver holdbarhed?

Når en fuld implementering af Velfærdsforliget giver en positiv holdbarhed på 1 pct. af BNP, og en opsigelse af Velfærdsforliget giver en manglende holdbarhed på 1,5 pct. af BNP, så er det interessant at undersøge, hvor stor en del af Velfærdsforliget man skal gennemføre, for at sikre holdbarhed i dansk økonomi.

<sup>2</sup> Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 326 (Alm. del) af 28. januar 2019

Figur 2 Finanspolitisk holdbarhed i Danmark i forskellige scenarier



Anm.: Finanspolitisk holdbarhed måles ved holdbarhedsindikatoren, der viser hvor meget man kan lempe eller skal stramme de offentlige finanser, for at sikre, at gælden ikke vokser eksplosivt. I figuren er det opgjort i mia. kr. i 2018-niveau. Holdbarhedseffekten af opsagt Velfærdsforlig er Finansministeriets beregning, pensjonsalder på 72,5 efter 2055 er Krakas.

Kilde: Konvergensprogram 2019, Finansministeriet og egne beregninger

### Pensionsalder skal stige til 72½ i 2055 for holdbarhed

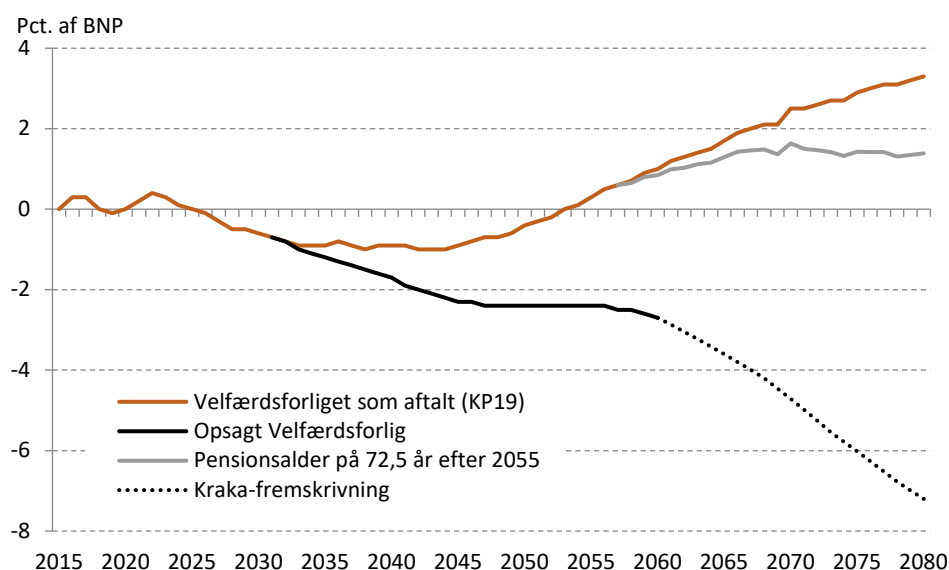
Beregningerne udført i denne analyse viser, at det er nødvendigt at fastholde Velfærdsforliget frem til 2055, hvor pensionsalderen hæves til 72½ år, for at sikre, at holdbarheden er omtrent nul, jf., Figur 2. Med de aftalte 15 års varsel, er det altså nødvendigt at stemme for stigninger i pensionsalderen i en årrække frem til og med 2040. Men det er altså ikke strengt nødvendigt at hæve pensionsalderen derudover i dette århundrede, for at sikre holdbarhed.<sup>3</sup>

### Saldoforløb fra KP19 med og uden Velfærdsforliget

Den nuværende holdbarhedsberegning fra Finansministeriet er senest offentliggjort med Konvergensprogram 2019. I publikationen gengives også beregningen af saldforløbet, hvis man ikke vedtager yderligere stigninger i pensionsalderen, som forudsat i Velfærdsforliget fra 2006. I dette tilfælde vil den offentlige saldo blive mere og mere negativ, som årene går, jf. Figur 3. Dette afspejles i den negative holdbarhedsindikator på -1,5 pct. af BNP. Omvendt så vokser saldoen til stigende positive størrelser i grundforløbet, som giver den nuværende skønnede holdbarhed på 1 pct. af BNP.

<sup>3</sup> Holdbarhedsberegningen slutter i 2100, hvorefter det på linje med øvrige holdbarhedsberegninger er lagt til grund, at saldoen er uændret i al fremtid. Fremtidige år indgår med denne saldførdi tilbagediskonteret med den rente og den vækstrate i BNP, som antages i Finansministeriets beregninger jf. Boks 1. I praksis vil det derfor kræve, at en fortsat stigende levealder efter 2100 alt andet lige kræver en stigende pensjonsalder efter 2100.

Figur 3 Fremskrivning af strukturel saldo med forskellige pensionsaldrer i fremtiden



Anm.: Saldoprofilen for opsagt Velfærdsforlig går kun til 2060 i KP19. Efter 2060 er profilen forlænget med den efterfølgende udvikling i Krakas beregnede saldoeffekt, som den er beskrevet i Boks 1.

Kilde: Konvergensprogram 2019, Finansministeriet og egne beregninger

### Alternativt saldoforløb med flad pensionsalder efter 2055

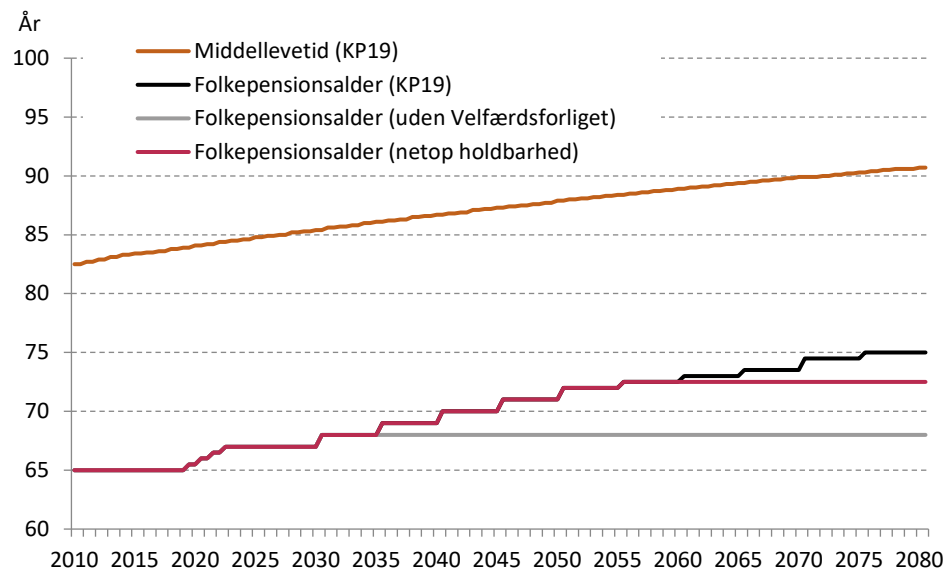
Vælger man i stedet at stoppe indekseringen af pensionsalderen efter 2055, og fastlåse den på 72½ år derefter, vil man i stedet opnå en saldoprofil svarende til den grå kurve i Figur 3. Som det fremgår af figuren, vil der i dette scenarie være en årrække med overskud på de offentlige finanser, typisk omkring 1 pct. af BNP. Men det fremgår også, at saldoen gradvist svækkes hen mod slutningen af perioden i takt med, at levealderen stiger og pensionsalderen ikke længere følger med. I 2100 – hvor holdbarhedsberegningen regnes til – er den offentlige saldo omtrent i balance.

### Stigende forskel mellem pensionsalder og levetid

Hvis pensionsalderen fastholdes på 72½ år fra 2055 og frem, så vil forskellen mellem middellevetiden og folkepensionsalderen ikke følges ad, som det er forudsat i Velfærdsforliget, jf. Figur 4. I 2080 betyder det en folkepensionsalder på 72½ i stedet for 75 år, og at det gennemsnitlige antal år på folkepension i 2080 vil være ca. 18 år, imod knap 16 år med fortsat levetidsindeksering. Velfærdsforligets sigtelinje er en gennemsnitlig pensionstid på 14,5 år<sup>4</sup>. I dag er det gennemsnitlige antal år ca. 18,5 år.

<sup>4</sup> Af tekniske årsager indhenter levetidsindekseringen aldrig sigtelinjen på de 14,5 år, så længe middellevetiden stiger. Dette skyldes blandt andet, at middellevetiden også stiger i perioden mellem en stigning i pensionsalder varsles, og til den effektueres.

Figur 4 Folkepensionsalder med og uden Velfærdsforliget samt netop holdbarhed



Anm.: Middellevetiden er den forventede middellevetid for 60-årige, som er udgangspunktet for sigtepunktet på 14,5 år.  
 Kilde: Konvergensprogram 2019 og egne beregninger

Der findes alternative veje til holdbarhed...

Det er naturligvis muligt at opnå holdbarhed på andre måder end ved at hæve pensionsalderen. Politikerne kan beslutte at kræve flere penge ind i skat, at bruge færre penge på offentlig velfærd, eller gøre flere ting brugerbetalte. Man kan også indføre nye reformer på andre områder, eller justere de offentlige overførsler. Endelig kan man også ændre på indfasningen af stigningerne i pensionsalderen – dog ikke uden at hæve den til et niveau på mindst 72½ år på længere sigt.

... men drop af højere pensionsalder koster andre steder

At holdbarheden kan fastholdes uden, at pensionsalderen vokser til mere end 72½ år i dette århundrede betyder ikke, at det nødvendigvis er en god ide at opgive levetidsindekseringen af pensionsalderen. Vælger man at lade pensionsalderen fortsætte med at stige, som det er vedtaget med de gældende politiske aftaler, vil man i årene efter 2055 opnå et betydeligt råderum, udover det som allerede implicit ligger i holdbarhedsberegningen, som kan bruges på politiske ønsker til skat, velfærd, lempelser af andre reformer, højere overførselsindkomster, nedsættelse af de generelle arbejdstider eller andre politiske ønsker. Der er altså stadig tale om en politisk prioritering mellem alle disse mulige tiltag, hvorvidt man ønsker en højere pensionsalder eller ej.

**Boks 1 Beregningerne i dette notat**

Beregningen af den økonomiske holdbarhed er et omfattende arbejde i regi af Finansministeriet, der grundlæggende baserer sig på Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning og med input fra både Økonomi- og Indenrigsministeriet, DREAM-gruppen samt Nationalbanken. Beregningen offentliggøres fast to gange årligt, i forbindelse med udgivelsen af Konvergensprogrammet i foråret og i forbindelse med finanslovsprocessen i august måned.

I dette notat har vi udført beregninger på den økonomiske holdbarhed med udgangspunkt i ministeriets eksisterende holdbarhedsberegning, samt den generelle metode til beregning af finanspolitisk holdbarhed, som det er dokumenteret i den tekniske baggrundsrapport til den første 2015-plan: "Mod nye mål – Danmark 2015" (Finansministeriet 2007). Med udgangspunkt i den generelle metode til beregning af holdbarheden af de offentlige finanser, kan man omsætte en effekt på den primære offentlige saldo på forskellige tidspunkter til en samlet effekt på holdbarhedsindikatoren.

For at sikre, at alle beregningens forudsætninger fortsat følger Finansministeriets antagelser, er effekten på den primære offentlige saldo af at ændre i pensionsalderen beregnet med udgangspunkt i beregninger fra Finansministeriet, der viser effekten på den offentlige saldo og holdbarheden ved at ændre i pensionsalderen med et halvt til et helt år (Fra 'Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 264 2017-18').

En væsentlig antagelse er, at den faktiske pensionsalder vil vokse lidt langsommere end stigningen i den formelle pensionsalder, fordi det forventes, at flere vil pensionere sig selv eller overgå til førtidspension inden folkepensionsalderen, desto højere pensionsalderen bliver. Det er også en vigtig forudsætning for udregningen af holdbarheden, om udviklingen i levetiden følger den prognose, der ligger i dag.

Ud fra beregningen af, hvor meget mindre justeringer i pensionsalderen påvirker primær strukturel saldo, er der udledt en effekt på den primære saldo af at justere pensionsalderen svarende til forskellen mellem 72½ år og grundforløbet i Konvergensprogram 2019. Denne forskel i pensionsalder kan ses som differencen mellem den sorte og den pink graf i Figur 4.

I takt med, at forskellen mellem pensionsalderen i Konvergensprogram 2019 og 72½ år bliver større og større, bliver effekten af at fastlåse pensionsalderen også større og større. Den bagvedliggende svækkelse af strukturel saldo giver anledning til en holdbarhedssvækkelse på ca. 1 pct. af BNP. Da holdbarhedsindikatoren i grundforløbet er på ca. 1 pct. af BNP, vil holdbarheden i dette scenarie være omtrent 0.

Forskellen mellem primær saldo og faktisk saldo udgøres af rentebetalinger. Her er det antaget, at renten følger det skøn for den implicite forrentningsgrad af offentlig gæld, som Finansministeriet har fremlagt i Konvergensprogram 2019. Finansministeriet antager, at renten på lang sigt stiger til 4,5 pct. Derudover er væksten i nominelt BNP fra Konvergensprogram 2019 anvendt – svarende til en årlig vækst på ca. 3 pct. Finansministeriet antager en langsigtet vækst i timeproduktiviteten på 1 pct., samt en prisvækst på 1,8 pct. Differensen op til de 3 pct. udgøres af en forøgelse af arbejdsstyrken samt øget produktivitet fra uddannelsessammensætningen.

Efter år 2100 er det, i tråd med metoden beskrevet i Finansministeriets tekniske baggrundsrapport, antaget, at det samme saldouderskud fortsætter i al uendelighed med antaget konstant rente (på 4,5 pct.) og konstant vækstrate i nominelt BNP (på 2,8 pct.). Det samme gør sig gældende for denne beregning. Det betyder i praksis, at hvis middellevetiden skulle fortsætte med at stige efter 2100, så vil det kræve en højere pensionsalder efter 2100, da saldoen ikke må svækkes yderligere. Derfor benyttes formuleringen, at pensionsalderen ikke skal vokse til mere end 72½ år i dette århundrede. Der foreligger ikke en prognose for, om levetiden vokser efter år 2100.