

PENSIONSBOOMER & PENSIONSREFORMER

Danmark som rollemodel

Af Jørgen Goul Andersen

*“Det danske pensionssystem vurderes som velafbalanceret ...
Hvis målet om nedbringelse af den offentlige gæld samtidig realiseres,
skønnes finanspolitikken og dermed indretningen af pensionssystemet
at være robust ift. aldringen af befolkningen.*

Der er derfor ikke aktuelt planer om større justeringer i systemerne”

(Socialministeriet et al., 2002: 1)

Sådan skrev den danske VK-regering i den nationale strategirapport til EU om pensioner i september 2002. Ved reduktion af statens gæld kunne stigende ældreudgifter endda klares uden højere skatter. Samtidig forventede man, at pensionisternes indkomstforhold ville blive væsentligt forbedret:

“Dækningsgraden ... kan skønnes at stige fra i dag 74 pct. til 90 pct. i 2045”
(Socialministeriet et al., 2002: 2).

På den baggrund står Danmark som mønsterland og rollemodel i EU på pensionsområdet (Commission, 2002) – som et af de få lande, der stort set har løst de økonomiske problemer, som en aldrende befolkning fører med sig. Vel at mærke uden at tilsidesætte den sociale tryghed, sådan som det f.eks. har været prisen i Storbritannien, der er et andet medlem af den eksklusive klub af lande, der ikke har så meget at frygte rent økonomisk.

Artiklen her gennemgår, hvad der er baggrunden for det “danske mirakel” på pensionsområdet, sammenlignet med andre EU-lande. Først og fremmest har Danmark via en “stille revolution”, som mange knapt har bemærket, gennemført en af de mest radikale pensionsreformer i Europa. Groft sagt har man afskaffet et skattefinansieret folkepensionssystem til fordel for et overvejende opsparingsbaseret og stærkt privatiseret, flerstrengt system. Hertil kommer forskelle i de rent demografiske udfordringer, der gennemgående er større i andre lande, end de er i Danmark.

De danske pensionsreformer betyder også et afgørende brud med de øvrige nordiske lande. Sidst i artiklen belyses forskelle og ligheder mellem pensionsreformerne i de nordiske lande og deres forventede udfald mht. at fastholde idealerne om at undgå fattigdom og opretholde en relativt høj lighed blandt de ældre.

I skrivende stund (2004) er det dog umuligt at skrive en artikel om, *hvordan* Danmark har løst problemet med det stigende antal ældre uden at diskutere *hvorvidt* man har løst problemet. Den danske offentlige debat i 2003-2004 har nemlig genlydt af mere eller mindre dommedagsagtige profetier om

Danmark *har* allerede gennemført de gennemgribende velfærdsreformer, der afmonterer pensionsbomben. Det er bare sket så langsomt, at mange ikke har opdaget det. Næsten ingen europæiske lande har fremtidssikret velfærdsstaten i samme grad som Danmark.



FOTO-COLLAGE MED FOTOS FRA POLFOTO OG GRAFISK HIMMEL

pensionsbomben, der angiveligt skulle gøre det umuligt at fortsætte med velfærdsstaten, som vi har kendt den. Derfor indledes med en kort diskussion heraf (se endvidere artiklen om Velfærdskommissionens debatoplæg).

PENSIONSBOOMBENS GENOPSTÅEN FRA 2002 TIL 2004

Som nævnt mente regeringen i 2002, at ældrebomben i Danmark stort set var afmonteret, mens diverse rapporter i 2004 (Velfærdskommissionen, 2004; Det økonomiske Råd, 2004) har peget på, at der var ganske alvorlige problemer – som medierne ofte har blæst op i et niveau, hvor almindelige borgere kunne få det indtryk, at velfærdsstaten var på nippet til at bryde sammen. Alle eksperter er dog enige om, at det sidste ikke er tilfældet. Trods alt lyder de mest pessimistiske skøn kun på en stigning i det offentlige udgiftstryk, der svarer til faldet fra 1996-2000. Så der er mere tale om et prioriteringsspørgsmål. Men hvorfor denne store forskel i vurderingen af ældrebomben i 2002 og 2004? I virkeligheden er der tale om variationer af et ret positivt scenarie. Men dels er der sket visse ændringer i den faktiske udvikling, dels har man valgt lidt forskellige forudsætninger for fremskrivningerne.

Billedet i VK-regeringens strategirapport i 2002 er lidt i den optimistiske ende, men svarer nogenlunde til det, der tidligere har været tegnet af den foregående regering i analyserne *Et bæredygtigt pensionssystem* (Regeringen, 2000) og i den såkaldte 2010-plan (Regeringen, 2001). Sidstnævnte anviser veje til, hvordan statens gæld kunne halveres frem til 2010. Siden 2002 har det dog knebet med at leve op til 2010-planen. Det skyldes dels den økonomiske udvikling, dels politiske tiltag. For det første er beskæftigelsen ikke som planlagt steget, men tværtimod faldet. Og for det andet er der gennemført skattestop og skattelettelser. VK-regeringens princip om, at eventuelle skattelettelser skulle finansieres "krone til krone", blev i 2003 erstattet med finansiering via "det økonomiske råderum". Det sidste er næppe et uklogt skifte, hvis man ønsker at sikre, at skattelettelser bliver til noget! – men det forøger naturligvis finansieringsproblemerne. Reduktionen af statens gæld, der endnu i 2004 er budgetteret til 48 mia. kro-

ner i renteudgifter, er en vigtig brik i løsningen af velfærdsstatens finansieringsproblem. Set med politologiske briller er et grundproblem her, at de negative effekter af budgetforbedringer viser sig omgående, mens de positive effekter er langsigtede og ofte først kommer den næste regering til gavn. Samme mekanisme gælder med modsat fortegn, hvis vi taler om budgetforringelser som følge af skattelettelser eller serviceforbedringer, der ikke modsvares af tilsvarende besparelser eller skattestigninger.¹⁾

Det økonomiske Råd (2004) har pædagogisk beregnet det udækkede finansieringsbehov til 30 mia. kr. Heraf hidrører de 17 mia. fra regeringens skattelettelser og skattestop i 2002-2004 – og så er der endda modregnet for den forventede positive effekt på arbejdsudbuddet: At folk arbejder mere, når skatten sænkes (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2004). Politiske faktorer er altså en hovedårsag til de mere pessimistiske forventninger, hvortil kommer den negative økonomiske udvikling.

Men det er ikke hele forklaringen. Ændrede prognoser om levealderen spiller også en vigtig rolle. Strategirapporten 2002 byggede på de daværende befolkningsprognosers antagelse om en fortsat svag udvikling i middellevetiden. Det økonomiske Råd (2004) bygger på befolkningsprognosen 2003, der indebærer en pæn opjustering af levealderen. Og Velfærdskommissionen (2004) har fået udarbejdet en helt ny befolkningsprognose, der indregner en endnu kraftigere stigning i middellevetiden. Det er – sammen med forskellige renteforventninger mv. – en hovedårsag til, at Velfærdskommissionen anslår finansieringsbehovet til ca. 60 mia. kroner eller ca. det dobbelte af Det økonomiske Råd.

Netop når det gælder middellevetiden, er Velfærdskommissionens prognose formentlig den mest realistiske (jf. nedenfor), mens en række andre forudsætninger – som Velfærdskommissionen mere eller mindre deler med de fleste andre beregninger – er så tvivlsomme, at det ikke kræver store ændringer at få finansieringsbehovet til helt at forsvinde. Og selv "worst case" scenariet med 60 mia. kroner ville ikke være nogen uoverstigelig hindring – hverken for en "budgetbisse", der skulle finde pengene på udgiftsbudgettet over en 15 års periode, eller for en

regering, der ville indfase små årlige stigninger i skatter og afgifter. Sammenlignet med, hvad der af rent *politiske* årsager kan løbe på de offentlige budgetter over en 15 års periode, er 60 milliarder i øvrigt heller ikke noget stort tal. Det ligger f.eks. under stigningen alene i det offentlige konsum fra 1992-2002, målt i faste priser.

Hvis man anvendte samme sæt af forudsætninger på andre europæiske lande, ville man i de fleste tilfælde komme ud med udfordringer af ganske andre dimensioner. Når selv de mest pessimistiske danske prognoser reelt ikke er særligt alarmerende, skyldes det dels, at de rent demografiske udfordringer er mindre i Danmark end i de fleste andre lande, dels at prognoserne har indregnet effekterne af de store pensionsreformer, som stort set

har løst problemet – dog ikke helt uden sociale omkostninger.

DEMOGRAFIEN

– SET I INTERNATIONALT PERSPEKTIV

Den fremtidige ældre”byrde” afhænger navnlig af følgende parametre:

- Demografien (fertilitet, levealder og indvandring)
- Pleje- og behandlingsbehov for de ældre
- Tilbageføringsalderen
- Pensionssystemet

Fertilitet og levealder

Både når det gælder fertilitet²⁾ og levealder³⁾, er situationen i Danmark forholdsvis ”gunstig”, set ud fra et økonomisk synspunkt. Fertiliteten i Danmark er relativt

TABEL 1. FERTILITET OG MIDDELLEVEITID FOR UDVALGTE LANDE. 2000-2001.

	Fertilitet (2000)	Middellevetid (2001)	
		Mænd	Kvinder
Island	2.10	78.0	81.4
Norge	1.85	76.0	81.4
Danmark	1.77	74.3	79.0
Finland	1.73	74.6	81.5
Sverige	1.54	77.5	82.1
Frankrig	1.88	75.5	83.0
Irland	1.89	73.0	78.5
UK	1.64	75.7	80.4
Holland	1.72	75.7	80.6
Belgien	1.66	74.6	80.8
Tyskland	1.38	74.8	80.8
Østrig	1.34	75.4	81.2
Schweiz	1.50	77.2	82.8
Italien	1.24	76.7	82.9
Spanien	1.23	75.6	82.9
Grækenland	1.29	75.4	80.7

Kilde: Statistische Bundesamt (2003).

høj og har – bortset fra et kortvarigt dyk i 1980'erne – ligget omkring 1.7-1.8. I Middelhavslandene har fertiliteten i årevis ligget omkring 1.2-1.4 og i de tysktalende lande omkring 1.3-1.5, jf. tabel 1. Det betyder, at disse lande får færre forsørgere i den erhvervsaktive alder på længere sigt.⁴⁾

De får samtidig langt flere ældre at forsørge. I 1960 lå Danmark blandt de fem lande i verden, der havde den længste middellevetid. Men i 1970'erne og 1980'erne gik forbedringen af levealderen i Danmark næsten i stå, mens den fortsatte med at stige i stort set alle andre lande. Siden 1990 har Danmark derfor ligget i bund i Vesteuropa sammen med Irland og Portugal (Goul Andersen & Christiansen, 1991). Fra slutningen af 1990'erne er levealderen i Danmark atter på vej op, men middellevetiden er fortsat kortere, navnlig for kvinder, end i de fleste vest- og sydeuropæiske lande.

Den stærkt afvigende danske udvikling i middellevetiden betød, at den danske befolkningsprognose i mange år har været vildledende, fordi den bygger på en ukritisk forlængelse af den rent danske udvikling. Prognosen, der årligt udarbejdes af Danmarks Statistik og ligger til grund for de fleste samfundsøkonomiske beregninger (og store dele af pensionsbranchen), har spået en alt for lav fremtidig levealder i Danmark. Indirekte har man nærmest forudsat, at danskerne skulle bære rundt på en dødelig genetisk defekt, sammenlignet med andre landes befolkninger. Først efter årtusindskiftet er befolkningsprognosen ved at få et stænk af realisme, og den halter formentlig stadig bagud (Velfærdskommissionen, 2004).

Det ændrer dog ikke ved, at kombinationen af ret høje fødselstal og kort levealder giver Danmark en mindre ældreforsørgerbyrde end andre lande. Som det fremgår af EU's prognose i tabel 2, vil andelen af 65+ årige i forhold til antal 15-64 årige i Danmark stige fra 22 pct. i 2000 til 36 pct. i 2050. I det modsatte yderpunkt finder man Spanien og Italien, hvor andelen stiger til over 60 pct. Senere danske prognoser giver en noget højere ældrebrøk, svarende til Irland (jf. nedenfor), men stadig lavere end i næsten alle andre lande. Som

en håndgribelig illustration kan det nævnes, at ældrebrøken på 36 pct. godt og vel svarer til aldersprofilen i Lyngby-Tårnbæk kommune i begyndelsen af 2000-årene, mens de seneste prognoser ligger midt imellem Lyngby-Tårnbæk og Ærøskøbing (kilde: www.statistikbanken.dk).

Indvandringen

En af de største usikkerhedsfaktorer er indvandringen. Forskellige forventninger vedrørende indvandringen er en langt større kilde til ustabilitet i befolkningsprognoserne end fertilitet og dødelighed. Og de danske befolkningsprognoser er overraskende ustabile, jf. tabel 3. Den mest pessimistiske prognose fra 1983 spåede, at der kun ville være 4.2 millioner danskere i 2025 – med udsigt til fortsat fald. Det var baggrunden for den første danske bølge af pensionsbombe-diskussioner allerede i 1980'erne – en diskussion, der bl.a. påvirkede LO's forslag om arbejdsmarkedspensioner i 1985, jf. nedenfor.

Midt i 1980'erne kom der gang i indvandringen, og fødselstallet steg. Allerede i 1990 lød prognosen kun på et lille fald i antallet af danskere. I 1996 var det blevet til en lille stigning, og i 2001 betød de foregående års kraftige indvandring, at forventningen nu var hele 6.2 millioner danskere i år 2045. Kun to år senere – i 2003 – var prognosen atter nede på 5.2 – 5.3 millioner i 2045-2050.

Det sidste skyldes først og fremmest regeringens indgreb mod indvandring, og de 8-900.000 færre danskere i 2040-2050 skal overvejende findes i aldersklasserne under 65 år. Har regeringen så ikke skudt sig selv i foden og skabt basis for en større forsørgerbyrde på længere sigt? Det er næppe tilfældet, jf. tabel 4, der sammenligner 2001-prognosen for 2040 og 2003-prognosen for 2050. Godt nok er der kun 100.000 færre ældre i 2003-prognosen, trods opjustering af levealderen, og ældre"byrden" (her opgjort i forhold til 20-64 årige) stiger da også fra 41.0 til 44.4 pct. Men samtidig falder antallet af børn og unge (0-19 årige). Dvs. at den samlede demografiske forsørgerbyrde – for børn og

TABEL 2. ÆLDREFORSØRGERBYRDE I EU-LANDENE:
ANTAL 65 ÅR OG DEROVER I PCT. AF 15-64 ÅRIGE.

	2000	2050
Danmark	22.2	36.0
Luxemborg	21.5	38.0
Irland	16.8	40.0
Nederlandene	20.0	41.0
UK	23.8	42.0
Sverige	26.9	42.0
Finland	22.1	44.0
Belgien	25.5	45.0
Frankrig	24.4	46.0
Portugal	22.6	46.0
Tyskland	23.8	49.0
Østrig	22.9	54.0
Grækenland	25.5	54.0
Spanien	24.5	60.0
Italien	26.6	61.0

Kilde: Commission (2002), baseret på EUROSTAT Demographic projections. Bemærk dog, at den danske 2003-prognose opjusterer ældreforsørgerbyrden til 40.0 pct.

TABEL 3. FORVENTET ANTAL DANSKERE IFLG.
BEFOLKNINGSPROGNOSERNE.

År for prognose	antal	i år
1983	4.236.646	2025
1990	4.883.109	2025
1996	5.672.271	2040
2000	6.071.039	2040
2001	6.213.033	2040
2002	5.801.922	2040
2003	5.357.604	2040
2003	5.261.187	2050

Kilde: Statistiske Efterretninger: Befolkning og valg, div.numre.

TABEL 4. DEMOGRAFISK FORSØRGERBYRDE IFLG. BEFOLKNINGSPROGNOSERNE.

prognose	prognose for år	hele befolkn.	0-19 år	20-64 år	65 år +	ældre i pct. af 20-64 år	børn+ ældre i pct. af 20-64 år
2003	2003	5.383.507	1.299.812	3.285.344	798.351	24.3	63.9
2001	2040	6.213.033	1.536.012	3.317.950	1.359.071	41.0	87.3
2002	2040	5.801.922	1.361.564	3.103.606	1.336.752	43.0	86.9
2003	2050	5.261.187	1.163.485	2.838.407	1.259.295	44.4	85.4

ældre under ét – faktisk er mindre i 2003-prognosen end i 2001. Den falder fra 87.3 til 85.4 (mod 63.9 i 2003).

Om det så omsætter sig i større eller mindre økonomisk belastning, afhænger af udgifterne til hhv. børn og ældre i 2040-2050. Det afgørende i nærværende sammenhæng er imidlertid, at indvandring selv ud fra den rene demografi ikke fremstår som nogen *helt* indlysende løsning – det, der vindes på gyngerne, sættes populært sagt til på karrusellen. Og det gælder vel at mærke endda under den optimistiske antagelse, at beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere i 2040-50 vil være den samme som for danskere. Det var bl.a. forventningen om, at det ikke ville være tilfældet, der lå bag regeringens indgreb.

Tallene er dermed også en advarsel mod at stirre sig blind på den rene demografi – og specielt på den rene ældreforsørgerbyrde. For det første er beskæftigelsen i den erhvervsaktive alder vigtig (jf. nedenfor), for det andet må børnene også regnes med. Ser vi på børn og ældre under ét, bliver den samlede demografiske forsørgerbyrde nogenlunde som før første verdenskrig, jf. tabel 5. Men der er faktisk ikke *så* stor forskel på den demografiske forsørgerbyrde i 2050 og i 1960. I 1960 var der 56 børn og ældre for hver 100 danskere mellem 15 og 64. I 2050 vil der iflg. befolkningsprognosen være 67. I 1990'erne var tallet en overgang under 50. Perioden 1990-2010 er nemlig atypisk, fordi man her har en

usædvanlig koncentration af befolkningen i de erhvervsaktive aldersklasser. Det skyldes, at det i disse år er de små årgange fra 1930'erne, der går på pension, samtidig med, at de store årgange fra 1940'erne fortsat er på arbejdsmarkedet. Det fremgår i øvrigt også, at den langsigtede stigning i de ældres befolkningsandel 2000-2050 stort set svarer til den stigning, der var 1940-1990. Forskellen er dog, at der 1940-1990 også blev en højere andel i de erhvervsaktive aldersklasser pga. det faldende antal børn.

Tidlig tilbagetrækning

Pr. konvention opgøres den demografiske forsørgerbyrde typisk med udgangspunkt i de 0-14 årige og 65+ årige. Både for de unge og de ældre er disse grænser dog blevet misvisende pga. uddannelse og tidlig tilbagetrækning. Derfor bygger nogle af de ovenstående beregninger på 0-19 årige (danske unge er i øvrigt ualmindelig længe om at afslutte deres uddannelse, men har til gengæld en ualmindelig høj erhvervsfrekvens pga. skoleelevers og studerendes fritidsjobs). Mindst lige så misvisende er dog 65 års grænsen i den modsatte ende. I nogle lande burde man snarere sætte grænsen ved 58 år, som er den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for mænd i f.eks. Belgien og Østrig. I Danmark har man talt meget om den faldende tilbagetrækningsalder,⁵⁾ men faktisk trækker danskerne sig ualmindelig sent tilbage fra

arbejdsmarkedet, jf. Jensen (2004). Ydermere hører Danmark til de lande, der har vendt udviklingen. Også på dette punkt er de fremtidige forsørgerbyrdeproblemer således mindre i Danmark end i de fleste andre lande – forskellen er væsentligt større, end den rene demografi antyder.

Pleje- og behandlingsbehov

En sidste vigtig parameter i den demografiske udvikling er pleje- og behandlingsbehovet for de ældre. Her kan man forestille sig to yderpunkter: Den første er, at pleje- og behandlingshøvet er *rent aldersbestemt*, så en 80-årig om 40 år vil have samme behov for sygehusbehandling og/eller pleje som en 80-årig i dag. Imidlertid ved man, at det sidste leveår gennemsnitligt sluger en meget stor udgift til sygehusbehandling, og også plejebehovet tiltager voldsomt de sid-

ste leveår. Samtidig ved vi, at helbredstilstanden blandt de ældre er forbedret betydeligt i løbet af de sidste 30 år. Derfor kunne det andet yderpunkt være, at pleje- og behandlingsbehovet udelukkende er *bestemt af restlevetiden*. Spørgsmålet er, om der alene bliver føjet år til livet, eller om der i lige så stor udstrækning bliver føjet liv til årene.

De fleste danske prognoser bygger på en mekanisk fremskrivning af de aldersbestemte plejebehov. Det giver en udgiftsstigning, der f.eks. i den nationale strategirapport anslås til 1.8 pct. af BNP – og antagelig noget mere i de senere prognoser, der indregner en forlænget levealder. Ud fra en rendyrket restlevetidsmodel vil behovsudviklingen imidlertid være langt mere beskedent. Under alle omstændigheder ligger stort set alle danske fremskriv-

TABEL 5. DEMOGRAFISK FORSØRGERBYRDE I ET LANGTIDSPERSPEKTIV

år	pct.				børn i pct. af 15-64 år	ældre i pct. af 15-64 år	børn+ ældre i pct af 15-64 år
	0-14 år	15-64 år	65 år +	i alt			
1901	34.0	59.4	6.6	100.0	57.2	11.2	68.4
1910	33.7	59.7	6.6	100.0	56.3	11.1	67.4
1920	31.3	62.2	6.5	100.0	50.2	10.5	60.7
1930	27.8	65.0	7.2	100.0	42.7	11.2	53.9
1940	24.1	68.2	7.7	100.0	35.4	11.3	46.7
1950	26.2	64.8	9.0	100.0	40.4	13.8	54.2
1960	25.5	64.0	10.5	100.0	39.8	16.4	56.2
1970	23.4	64.4	12.2	100.0	36.4	18.9	55.3
1980	21.1	64.5	14.4	100.0	32.7	22.2	54.9
1990	17.1	67.3	15.6	100.0	25.5	23.2	48.7
2000	18.4	66.8	14.8	100.0	27.6	22.2	49.8
2003	18.8	66.3	14.9	100.0	28.4	22.4	50.8
2010	18.0	65.7	16.3	100.0	27.3	24.8	52.1
2020	16.2	63.9	19.9	100.0	25.5	31.1	56.6
2030	16.7	60.9	22.4	100.0	27.5	36.7	64.2
2040	16.8	58.8	24.4	100.0	28.6	41.4	70.0
2050	16.3	59.8	23.9	100.0	27.3	40.0	67.3

Kilde: Egne beregninger på basis af www.statistikbanken.dk og *Statistisk Tiårsoversigt*, div.nr.

ninger – ikke kun Velfærdskommissionens – på dette punkt i den pessimistiske ende.

Det er på baggrund af forventningerne til fremtiden også ganske interessant at se, hvordan det er gået frem til nu. I perioden 1972-2000 er folkepensionisternes befolkningsandel steget med 1/3 – fra

529.000 til 700.000 (efter et kulminationspunkt med 710.000 i 1993). Men hvordan er det så gået med udgifterne til folkepension, set i forhold til den samlede samfundsøkonomi? Svaret fremgår af tabel 6. Det viser sig ikke overraskende, at folkepensionsudgifterne (grundbeløb + pen-

TABEL 6. UDGIFTER TIL FOLKEPENSION OG SUNDHEDSVÆSEN, SAMT SAMLEDE OFFENTLIGE UDGIFTER I PCT. AF BRUTTOFAKTORINDKOMSTEN (BFI), 1972-2000.

	antal personer over 67 år	folkepension	sundhedsudgifter	saml.off. udgifter
1972/73	529.000	5.6*	6.3	
1981		6.5*	7.0	
1992	708.000	5.9*	6.2	69.0*
1993	710.000	6.0*	6.4	72.1*
1994		6.0	6.2	70.5
1995		5.9	6.0	69.0
1996		5.7	6.1	68.7
1997		5.4	6.0	66.9
1998		5.3	6.1	67.0
1999		5.1	6.2	65.4
2000	700.000	4.9	6.1	63.0

**) Folkepension 1972-1993 er korrigeret for "bruttoficeringen" i forbindelse med skattereformen i 1994 ud fra antagelse om, at folkepensionens andel af BFI var den samme i 1993 og 1994 (resultatet svarer til Finansministeriet, 1995:36). Det indebærer en opadgående korrektion på ca. 1.1 pct.point af BFI på tallene fra før 1993. Tallene før 1988 er korrigeret til nyt nationalregnskab ud fra erfaringerne 1990-93; det giver en nedjustering på ca. 0.2 pct. af BFI. Tallene er ikke korrigeret for indlemmelse af førtidige folkepensionister samt enkepensionister under førtidspension fra 1984. Ud fra sammenligning af førtids- og folkepensionens andel af BFI 1983-1984 fører dette til en overvurdering af tallene før 1984 med op til 0.3 pct.point. Endelig mangler der en lille korrektion i forbindelse med forhøjelsen af arbejdsmarkedsbidraget fra 5 til 8 pct., der er en slags nettoficering. Ironisk nok giver alle korrektionerne frem og tilbage næsten samme slutresultat som de helt ukorrigerede tal.*

Saml. off.udg. ('total outlays') 1992-1993 ligesom folkepensionen korrigeret for skattereformens bruttoficering fra og med 1994, med +1.9 pct. af BFI begge år, svarende til den formelle udgiftsforøgelse, der krævedes for at neutralisere bruttoficeringen. Alle oplysninger baseret på det nye nationalregnskabssystem.

Sundhedsudgifter er i perioden 1972-1992 opgjort excl. administration, men efter gammelt nationalregnskab. Det giver for 1990-1992 præcis samme tal som udgifter incl. administration opgjort efter nyt nationalregnskab, hvorfor der ikke er korrigeret på de ældre tal.

Tallene er senest opdateret pr. aug.2003.

Kilder: Stat.Efterretn. og Stat.Tiårsoversigt, div.nr., samt Goul Andersen og Christiansen (1991).

sionstillæg) steg frem til 1981 – fra 5.6 til 6.5 pct. af bruttonationalindkomsten (BFI). Men i 1992-95 nåede udgiften ned på ca. 6 pct. af BFI. Og herefter gik det hurtigt nedad, så folkepensionen i 2000 kun udgjorde 4.9 pct. af BFI – mindre end i 1972 og væsentligt mindre end i 1981.

Ikke mindre overraskende er det at se sundhedsudgifternes udvikling. Udgifterne steg pænt fra 1972 til 1981, fra 6.3 pct. af BFI til 7.0 pct. af BFI. Men i løbet af 1980'erne lykkes det at drive udgiftstrykket tilbage til 1972-niveau, og dette niveau fastholdes stort set op igennem 1990'erne. Først i 2001-2004 (ikke vist) begynder sundhedsudgifterne at vokse hurtigere end BFI. Tallene er interessante, det stigende antal ældre taget i betragtning – og ikke mindst eksplosionen i behandlingsmulighederne og -omfanget. Set med nutidens øjne er det næsten skræmmende at tænke på de (manglende) behandlingsmuligheder i 1972. Den danske udvikling er da også atypisk – ikke så meget pga. udgifternes niveau, men fordi man har kunnet styre udgifterne. Det har de snart hedengangne amter faktisk været gode til. I mange lande – med USA, Schweiz, Tyskland og Frankrig som nogle af de iøjnefaldende eksempler – er sundhedsudgifterne mere eller mindre ude af kontrol. Der er her rig basis for at studere, hvad man *ikke* skal gøre – og anskuelighedsundervisning i, hvordan dårlige økonomiske styringssystemer nemt kan udkonkurere pensionsbomber som kilde til offentlig udgiftsekspllosion. Det er ud fra sådanne betragtninger, navnlig mange politologer er bekymrede over den stærke fokusering på den demografiske udvikling, fordi det kan svække opmærksomheden på de politiske styringstiltag.

Ikke nogen større byrde, men en skattebyrde

Når diskussionen om ældrebyrden overhovedet optager så megen plads i debatten i Danmark og andre lande, skyldes det dog ikke, at samfundet ikke kan forsørge det stigende antal ældre. Hvis skatterne ikke var noget problem, ville forsørgelsen af de ældre heller ikke være det – hverken i Danmark eller andre lande. Der ville såle-

des være rigelig plads til at kunne udvide forbruget for alle, også de erhvervsaktive, selv om der skulle afsættes flere midler til de ældre. Man kan i øvrigt også erindre om, at det kun er ud fra demografien, at forsørgerbyrden i år 2050 er højere end i 1960. Dengang var flertallet af de gifte kvinder nemlig hjemmearbejdende. Som sådan skulle de også "forsørges". De var blot – ligesom børnene i højere grad var det – "privat forsørgede". Problemet er altså ikke, at der bliver flere "forsørgede", end der tidligere har været – i så henseende var fortiden værre. Problemet er, at en større del af fremtidens forsørgede bliver *offentligt* forsørgede og som sådan skal finansieres via skatterne. Med den forventede økonomiske vækst vil BNP være rundt regnet fordoblet år 2050, så egentlig burde det sidste heller ikke være noget problem – der ville fortsat være langt, langt mere til alle, også selv om skatteprocenten skulle stige. Men højere skatteprocenter anses normalt for at være en uacceptabel løsning. Det gælder i stort set alle lande – og stort set uafhængigt af, hvor højt skattetrykket i forvejen er.

PENSIONSSYSTEMET OG DEN GLIDENDE DANSKE PENSIONSREFORM 1964-2004

Mange lande står over for et valg mellem stigende skatter og nedskæringer. Og de fleste har i forvejen underskud på de offentlige budgetter. Men i Danmark er der dårligt nok udsigt til højere skatteprocenter. Det skyldes ikke primært, at den demografiske ældrebyrde er mindre. Den afgørende danske afvigelse er det unikke danske pensionssystem, der betyder, at fremtidens pensionister fortrinsvis skal forsørges af opsparing. Som sådan belaster de ikke fremtidens skattebetalere nær så meget, som man kunne tro ud fra den blotte udvikling i pensionisternes antal. Og netop i Danmark er det misvisende at opgøre forholdet mellem "forsørgere" og "forsørgede", i hvert fald så længe det er de offentlige finanser, der tales om.

I de fleste kontinentaleuropæiske lande har staten derimod en pensionsforpligtelse svarende nogenlunde til, at alle nuværende erhvervsaktive skulle have udbetalt en

tjenestemandspension. De har betalt ind til en pensionskasse og forventer at få en pension, der står i forhold til deres indbetalinger eller tidligere indkomst. Men pensionsbidraget (der er en slags øremærket proportionalsskat) går ikke til opsparing – der er tale om et såkaldt “her og nu” (*pay as you go*)-system, hvor pensionsbidraget fra de nuværende erhvervsaktive går til at finansiere udbetalingerne til de nuværende pensionister. Systemet med *pay as you go* finansiering bygger på en slags “kontrakt” mellem generationerne, men denne kontrakt bryder sammen, når der kommer ubalance i årgangene, så de nuværende pensionister bliver mange og de erhvervsaktive årgange få. Og det er næsten ikke til at indføre et opsparingsbaseret system, fordi generationen af nuværende erhvervsaktive i så fald får et *dobbeltbetalingsproblem*: Oven i de dyre udbetalinger til nutidens pensionister skal de også betale til deres *egen* pension. Og man kan ikke ned sætte betalingen til de nuværende pensionister, der jo har betalt *deres* bidrag (til den forrige generation af pensionister) i

forventning om, at de ville få noget igen. Derfor går det i mange lande trægt med at ændre på systemet. Det er én af de utallige svagheder ved et forsikringsbaseret system, som oprindeligt blev indført af Bismarck og siden kopieret i det meste af Europa.

Danmark er stamfaderen til den anden klassiske hovedtype af pensionssystemer, finansieret over de generelle skatter, og det danske system blev også kopieret af andre lande. Oprindeligt var systemet målrettet til de ca. 20 pct. svageste ældre over 60 år. Siden blev det udstrakt til flere og flere og til sidst til alle, i form af folkepension. Folkepensionssystemet var også et *pay as you go*-system. Men det var nemmere at lave om – det var faktisk endda svært at forhindre.

Det nuværende danske pensionssystem er ikke længere et folkepensionssystem. Det er et flerstrengt system, der dog først vil være fuldt modnet omkring 2040, nogenlunde samtidig med, at aldringen for alvor er slået igennem. Fordi ændringerne er foregået gradvist, er der mange, der

FIGUR 1. OVERSIGT OVER KOMPONENTERNE I DET DANSKE PENSIONSSYSTEM. CA. 2004

Offentlig pension	Folkepension (Skattefinansieret)	Folkepensionens grundbeløb Pensionstillæg
	Tillægspensioner (Bidragsfinansieret)	ATP SP (ratepension, 10 år) LD (kun for de i 1977-79 beskæftigede)
Særlige offentlige støtteordninger for pensionister		varmehjælp og andre individuelle tillæg Boligyldelse Diverse skattefordele og rabatter
Private pensioner	Kollektive	Arbejdsmarkedspensioner
	Individuelle	Andre private pensioner
<p><i>Anm. LD: Lønmodtagernes Dyrtidsfond. Tjenestemandspensioner indgår ikke i oversigten. Mange kommuner har i øvrigt helt eller delvist forsikret sig for tjenestemandspensioner, men ikke de største kommuner, der må imødesee en væsentlig fremtidig udgiftsstigning hertil.</i></p>		

endnu ikke har opdaget, at Danmark har gennemført en af de mest radikale pensionsreformer i Europa.

Pensionssystemet er gennem årene blevet meget kompliceret, jf. figur 1. Den fulde folkepension blev vedtaget i 1964 og var fuldt gennemført i 1970. Folkepensionen var for alle, uanset indkomst, bortset fra et mindre, behovsprøvet pensionstillæg, som de bedrestillede pensionister ikke fik del i. Parallelt med den fulde folkepension blev der i 1964 også indført en opsparingsbaseret ATP. Endelig var der tjenestemandene med deres tjenestemandspension samt enkelte grupper af overenskomstan-satte, navnlig inden for sundhedsvæsenet, med indbetaling til en pensionskasse, eller hvad vi i dag ville kalde arbejdsmarkeds-pension. Men det var de få.

Men systemet blev gradvist udbygget. ATP blev fra 1998 suppleret med SP –

særlig pensionsopsparing – på 1 pct. af indkomsten.⁶⁾ Hertil kommer behovsprøvede ordninger indført omkring 1980, som spiller en stor rolle mht. at afværge fattigdom blandt pensionister, især varme-hjælp og boligydelse. De blev delvist finansierede af Den Sociale Pensionsfond, som alle skatteydere betalte et øremærket bidrag til i perioden 1970-1981, og som nåede at opbygge en betydelig formue.

Den største ændring var dog indførelsen af arbejdsmarkedspensioner. Det er sket løbende, først for en række grupper i sundhedsvæsenet i 1950'erne, derefter for flere og flere, og til sidst for de fleste LO-arbejdere fra 1989 eller 1991. Altsammen via overenskomstsyste-met. Sigtemålet er efter 2004-overenskomsterne typisk et bidrag på 10.8 pct., betalt med 1/3 af lønmodtageren og 2/3 af arbejdsgiveren. For mange funktionærer er bidraget højere. Oven i de kollektive ordninger kommer så de rent individuelle: Helt private pensioner eller ordninger aftalt mellem den enkelte lønmodtager og den enkelte arbejdsgiver. Det betyder en væsentlig ændring i indtægtsgrundla-

TABEL 7. INDKOMSTENS FORDELING PÅ KOMPONENTER FOR PENSIONISTER I 2045.
EXCL. PRIVAT PENSIONSOPSPARING MV. I 1996- PRISER (1998).

Decil	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
Max.indkomst i påg. decil, 1000 kr	79	100	115	129	148	173	208	246	310	421 ^a	180 ^a
Indkomstens art, pct.											
· Folkepensionens grundbeløb	69	52	42	37	33	29	24	20	17	11	25
· Pensionstillæg	30	23	17	12	5	0	0	0	0	0	5
· ATP+SP	1	23	37	40	33	29	24	20	16	10	21
· Arbejdsmarkeds-pension	0	2	4	11	29	42	52	60	67	79	49
<i>I alt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

a: For 10. decil og "Alle" er angivet gennemsnittet.

Anm.: Indkomstbegrebet er bruttoindkomst, ekskl. udbetalinger fra rent private pensionsordninger og afkast fra anden opsparing.

Kilde: Det økonomiske Råd 1998:156.

get for fremtidens pensionister, jf. tabel 7. Det økonomiske Råd regnede sig i 1998 frem til, at halvdelen af pensionistene i 2045 udelukkende skulle have folkepensionens grundbeløb, samt at 70 pct. af pensionisternes indtægter fra *kollektive* ordninger ville komme fra *opsparingsbaserede* ordninger – 21 pct. fra ATP og SP, 49 pct. fra arbejdsmarkedspensioner. Hertil kommer så de rent private ordninger. Mao. kan

man vente, at kun 25-30 pct. af pensionisternes indkomst i 2045 skal finansieres af fremtidens løbende skattebetalinger. Det er baggrunden for, at pensionen ikke i sig selv vil belaste fremtidens skatteydere væsentligt i Danmark.

Tilmed vil stigende skatteindtægter fra fremtidens pensionister nogenlunde matche eller endog overgå de stigende udgifter til pensioner. Således bliver en god del af

TABEL 8. FORSØRGERBYRDE 2050 UNDER FORSKELLIGE FORUDSÆTNINGER.

	0-19 år ("forsørgede")	20-64 år "forsørgere"	65 år + "forsørgede"	ældre- forsørger- byrde	samlet forsørger- byrde
faktisk 2003, uden korrektion	1.299.812	3.285.344	798.351	24.3	63.9
prognose 2050, uden korrektion	1.163.485	2.838.407	1.259.295	44.4	85.4
A. 2050, 1/3 af pensionister overført fra forsørgede til forsørgere pga. pensionsopsparing	1.163.485	<i>incl. ældre forsørgere</i> 3.258.172	<i>excl. ældre forsørgere</i> 839.530	25.8	61.5
B. 2050, forhøjelse af tilbagetræknings- alder med 2½ år		2.951.007	1.046.695	35.5	74.8
C. 2003, 78 pct. besk. af 20-64 årige	1.163.485	<i>excl. forsørgede 20-64 årige</i> 2.562.568	<i>incl. forsørgede 20-64 årige</i> 1.521.127	59.4	104.8
2050, 78 pct. besk. af 20-64 årige	1.163.485	2.213.957	1.883.745	85.1	137.6
2050, 85 pct. besk. af 20-64 årige	1.163.485	2.412.464	1.685.056	69.8	118.8
<p><i>Anm. Beregningen har rent illustrativt formål og sigter kun mod betydningen for overførsler til de ældre, ikke service.</i></p> <p><i>Beregning A viser betydningen af pensionsopsparing, under antagelse af, at det svarer til, at netto 1/3 af de ældre skifter plads fra fuldtidsforsørgede til fuldtidsforsørgere.</i></p> <p><i>Beregning B viser betydningen af, at 2 årgange overflyttes fra forsørgede til forsørgere.</i></p> <p><i>Beregning C viser betydningen af, at beskæftigelsesfrekvensen blandt 20-64 årige hæves fra 78 pct. (som i 2002) til 85 pct., svarende til en beskæftigelsesfremgang (i 2003) på godt 200.000.</i></p>					

fremtidens danske pensionister reelt ikke forsørgede, men snarere privat forsørgede – de betaler selv for deres eget underhold. Ganske mange bliver endog *forsørgere* gennem hele pensionisttilværelsen, i den forstand, at de fortsat vil være nettobidragydere til de offentlige kasser. Eller sagt på en anden måde: For denne gruppe af såkaldte “forsørgede” ville staten miste penge, hvis de gav afkald på alle sociale rettigheder og forsvandt med deres opsparede pensionsformuer ud af landet. Man kan også kalde dem “Florida-pensionister”. De er ikke nogen “byrde”. Og den slags pensionister bliver der mange af.

Tabel 8 viser nogle meget simple anskuelighedsberegninger på, hvad forskellige faktorer kan betyde. Det skal naturligvis understreges, at beregningerne alene tjener til at illustrere et ræsonnement. Udgangspunktet er befolkningens aldersfordeling i 2003 og den forventede aldersfordeling i 2050. Ældrebyrden opgjort som over 65 årige i pct. af 20-64 årige stiger fra 24.3 til 44.4 pct., og den samlede forsørgerbyrde, hvor også 0-19 årige regnes som forsørgede, stiger fra 63.9 til 85.4 pct. Hvis man nu forestiller sig, at det, der svarer til 1/3 af pensionisterne får en samlet indkomst, der kan måle sig med en gennemsnitlig produktionsarbejder – nogle får mere, andre langt mindre, men dog en hel del – vil det reelt svare til at flytte dem fra de forsørgedes til forsørgernes rækker. I givet fald vil det stort set svare til at opretholde status quo mellem forsørgere og forsørgede. Den “korrigerede forsørgerbyrde” bliver 61.5 mod nu 63.9.

Derimod ville det ikke være nok at hæve tilbagetrækningsalderen med 2½ år, hvis pensionisterne ligesom nu forblev overvejende offentligt forsørgede. Isoleret set ville det kun halvere den forventede stigning i den “korrigerede forsørgerbyrde”, til 74.8 (mod 63.9). Endelig kunne man forestille sig en dramatisk stigning i beskæftigelsen fra 78 til 85 pct. blandt de 20-64 årige, svarende til mere end 200.000 flere i beskæftigelse. Selv en sådan udvikling ville næppe kunne forhindre en stigning i forsørgerbyrden. Her er stigningen i den “korrigerede forsørgerbyrde” fra 104.8 til 118.8.

Disse simple beregninger tjener dels til at illustrere, at “ældrebomben” trods alt ikke er helt triviell, dels til at vise, hvor stor betydning pensionsopsparingen har, sammenlignet med andre tiltag, når ordningerne modnes. Opsparingen giver en fortrængning af boligydelse, varmemhjælp og andre særlige tillæg, de giver en reduktion af pensionstillægget, og de giver øgede skatteindtægter. Hvad det sidste angår, kan man sige, at de opsparede pensionsformuer reelt rummer en udskudt skat, der i takt med ordningernes modning når meget store beløb og udgør et meget stort aktiv for staten⁷⁾.

Set i et bredere perspektiv er der tale om en meget bemærkelsesværdig privatisering af pensionssystemet i Danmark. Man kan opstille en række “privatiseringsdimensioner”, hvorudfra man kan placere eksisterende ordninger og reformer i ind- og udland:

- privat eller offentlig
- opsparingsbaseret eller her og nu finansieret (pay as you go)
- indkomstrelateret eller uafh. af indkomst
- afhængig af indkomst i de bedste år eller af de samlede bidrag (defined benefit/defined contribution)

Som det fremgår af figur 2, er folkepensionssystemet (1) den mindst privatiserede ordning, der kan tænkes, og lige efter følger ATP. Arbejdsmarkedspensioner (6) er derimod det mest privatiserede, der kan tænkes, næst efter rent private ordninger (7). I mange lande har supplerende private ordninger stadig ret ringe udbredelse, og det samme gælder opsparingsbaserede ordninger. En hovedstrøm af reformer i Europa er gået fra *defined benefit* (3) til *defined contribution* (4), dvs. fra en beregning af pensionen ud fra indkomsten i de bedste år til mere aktuarisk beregning af pensionen ud fra bidrag – men stadig i et offentligt *pay as you go* – system. Det øger incitamenterne til at trække sig senere tilbage, og det aflaster de offentlige kasser noget, men ikke voldsomt. Med mulig undtagelse af Storbritannien er der ingen andre europæiske lande, der har aflastet de offentlige budgetter så meget via opspa-

FIGUR 2. GRADER AF PRIVATISERING AF PENSIONSSYSTEMET.

		Kollektive ordninger			Individuelle ordninger
		Uden opsparing (Pay as you go)	Med opsparing (Funded)		
		Offentlig	Offentlig	Privat	Privat
Uafhængig af tidligere indkomst		1. Folkepension: Universel flat-rate pension	2. ATP		
	rel. til indkomst i bedste år	3. Kontinental-europ. europ. model: defined benefit.			
Afhængig af tidligere indkomst		4. Ny europ. model: defined contribution	5. SP: Defined contribution, med opsparing	6. Arbejdsmarkedspension: priv. defined contribution, med opsparing	
	relateret til bidrag				7. helt private og arbejdsgiveraftalte individuelle ordninger

ringsbaserede ordninger som det danske. Selv i det hollandske pensionssystem, der også bygger på arbejdsmarkedspensioner, er det folkepensionen, der er det faste element, arbejdsmarkedspensionen den variable. I Danmark er det lige omvendt, og folkepensionens grundbeløb er kun omkring halvdelen af den faste hollandske pension (Hinrichs, 2002).

Til gengæld vokser træerne ikke ind i himlen. Danske pensionister hører ikke til de rigeste. Fattigdom forekommer nærmest pr. definition stort set ikke for de pensionister, der har været i landet i 40 år og modtager fuld folkepension. I den forstand var Socialministeriet m.fl.'s (2003)

analyse fsv. overflødig. En del opgørelser viser dog en højere disponibel indkomst for pensionister, end man egentlig skulle forvente. Det skyldes, at man i Danmark (modsat i Sverige) oftest medregner en lejeværdi som indkomst for de pensionister, der er boligejere – i Socialministeriet m.fl.'s (2003) opgørelse hele 4 pct. af ejendomsvurderingen. Det udgør en langt større andel af den beregnede indkomst for pensionister end for andre og bidrager til et mere positivt billede af kompensationsgraden – og til et meget positivt billede af udviklingen i en periode som 1995-2004, hvor der har været kraftige stigninger i ejendomsvurderingerne (men udhuling af

TABEL 9.
DISPONIBLE INDKOMSTER FOR ÆLDRE
OVER 65 ÅR, I PCT. AF 18-64 ÅRIGE.

	pct.
Schweiz	91.5
Frankrig	85.3
Sverige	84.8
USA	83.9
Tyskland	81.2
Østrig	80.7
Holland	80.2
Italien	78.9
Finland	76.5
Belgien	74.9
Grækenland	72.3
UK	70.0
Norge	68.9
Danmark	67.4
Irland	66.7

Kilde: OECD (2003). Det skal bemærkes, at forskellen i forhold til Socialministeriet m.fl.'s (2003) tal er noget større, end medregningen af lejeværdien alene kan begrunde. Det har ikke været muligt at kontrollere beregningsgrundlaget, men det kan i praksis være vanskeligt at tage højde for alle særordninger for pensionister, der er betydelige i alle lande, men forskellige fra land til land, så det må nok antages, at OECD's tal tegner et lidt ekstra pessimistisk billede af danske pensionisters vilkår.

folkepensionen). Det er ikke nødvendigvis urimeligt, hvis man vil have et udtryk for forbrugsmulighederne.

Men man skal dog ikke glemme, at mange pensionister (og efterlønsmodtagere!) kun får det til at løbe rundt, fordi de har betalt deres bolig ud og evt. kan spise lidt af murstenene. Som det fremgår af tabel 9, der viser OECD's (2003) opgørelse, har danske pensionister en lav indkomst, sammenlignet med de erhvervsaktive aldersklasser, set i forhold til andre lande. Andre beregninger viser knapt så frapperende forskelle, men placerer dog også Danmark i anden division.

PENSIONSUDVIKLINGEN I DANMARK, NORGE, SVERIGE

De nordiske veje i pensionsspørgsmålet begyndte at skilles allerede i 1959, da Sverige valgte at udbygge det universelle folkepensionssystem med en obligatorisk, indtægtsbestemt tillægspension, så også højere lønnede kunne få en passende indkomsterstatning inden for rammerne af det offentlige pensionssystem. En lignende, såkaldt "omfattende" model (Korpi, 2002) blev indført i Norge med virkning fra 1967. I Danmark fik man i 1964 indført ATP, men ATP var kun bestemt af arbejdstid, ikke af indkomst. Helt frem til 1970 var folkepensionen i Danmark også højere end gennemsnitspensionen i de øvrige lande, og stærke kræfter i arbejderbevægelsen ønskede at fortsætte udbygningen af folkepensionssporet. Først og fremmest fordi det ikke som de svenske og norske ordninger videreførte arbejdslivets uligheder i pensionisttilværelsen. Denne udbygning fortsatte stort set frem til det punkt, hvor folkepension + ATP + varmhjælp, boligydelse mv. ville sikre fuld kompensation for en lavtlønnet enlig, når ATP var fuldt modnet (jf. Arbejdsmarkedspensionsudvalget, 1988).

Men dermed var det ikke muligt at nå længere ad folkepensionssporet.

Og uden at det nødvendigvis skyldtes pres fra medlemmerne, bredte arbejdsmarkedspensioner og andre private pensionsordninger sig mere og mere – uden at f.eks. metalarbejdere fik del i dem. Skulle der

yderligere pensionsforbedringer til, måtte det ske via supplerende private ordninger – tidspunktet var forpættet for at slå ind på det svenske og norske spor. LO frygtede samtidig, efter befolkningsprognoserne



FOTO-COLLAGE MED FOTOS FRA POLFOTO OG GRAFISK HIMMEL

1983 og 1984, at folkepensionen kunne komme under pres. Derfor foreslog LO i 1985 en obligatorisk arbejdsmarkedspension med tilhørende samordning af folkepensionen, så denne blev behovsprøvet.⁸⁾ Efter mislykkede forsøg på at få en ordning vedtaget i Folketinget startede fagbevægelsen i 1989 med selv at indføre arbejdsmarkedspensioner via overenskomsterne, efter forbillede fra en lang række funktionærgrupper. Folkepensionen blev samtidig justeret i forbindelse med skattereformen 1993, så en større del blev behovsprøvet, og med de ret hurtigt gennemførte forhøjelser af bidragene er der udsigt til, at de formelt private arbejdsmarkedspensioner gradvist vil overtage folkepensionens rolle som ryggraden i pensionssystemet, mens folkepensionen mere og mere vil ende som en mindstesikring, jf. tabel 7.

Danmark har således fået et flerstrengt system med formelt private (men dog kollektive og relativt solidariske) arbejdsmarkedspensioner som det centrale element. Folkepensionen bevares, men folkepensionssystemet udfases over de næste 20-30 år.

Men tiden har ikke stået stille i de øvrige nordiske lande (Palme, 2001). Også her har man søgt at forebygge pensionsbomben, men på ganske anden vis (selv om man også her har arbejdsmarkedspensioner, blot i mindre omfang). I Sverige vedtog man ved den store pensionsreform i 1994/1998 – efter 10-14 års forarbejde – helt at afskaffe folkepensionen og gå længere i kontinentaleuropæisk retning ved fremover at gøre pensionen rent bidragsafhængig (finansieret med et 18.5 pct. bidrag), dog med et garanteret minimum (finansieret af staten). I Sverige har man dog fastholdt den offentlige pension som kerneelementet for alderdomsforsørgelsen af hele befolkningen – og med en lang række udlignende og kompenserende mekanismer, der afbøder markedsuligheden (Wadensjö, 2004). Bortset fra en 2.5 pct. komponent til individuel fri investering (ud af de 18.5 pct.) er kun en mindre del opsparingsbaseret.

Systemet løber dog ikke løbsk: Pensionen vil for hver alderskohorte blive

justeret med levealderen, og for den enkelte afhænger pensionen – ligesom ved danske arbejdsmarkedspensioner – af tidspunktet for tilbagetrækning: Jo senere tilbagetrækning, desto højere årlig pension. Der er således tale om et meget konsekvent *defined contribution* system – som skulle give de rette incitamenter til at blive længere på arbejdsmarkedet.

I Norge er en pensionsreformkommission i 2004 kommet med et pensionsforslag, der minder om det nye svenske system (Nou, 2004:1). Da repræsentanter for de politiske partier ligesom i Sverige har deltaget i arbejdet, har de fleste dele af forslaget gode chancer for at blive vedtaget. Også her afskaffes folkepensionen til fordel for et garantibeløb plus en rent bidragsbestemt offentlig ordning. Kommissionen tager eksplicit afstand fra en privat opsparingsbaseret ordning à la Danmark eller en delvist opsparingsbaseret ordning à la Sverige. Begrundelserne er dels den samfundsøkonomiske balance (Norge kender problemet med oliepenge, som man alligevel ikke kan bruge uden at udløse inflation!), dels den store usikkerhed ved rent opsparingsbaserede ordninger. I stedet foreslås fortsat udbygning af oliefondene, så det offentlige opbygger et stort tilgodehavende i udlandet. Også det danske samfund vil i kraft af arbejdsmarkedspensionerne opbygge et stort tilgodehavende i udlandet (såfremt investeringerne forløber mere heldigt end hidtil!) – eller alternativt finansiere et dansk investeringsboom.

Det svenske og det påtænkte norske system tilgodeser væsentlige fordelingsmæssige hensyn. Men ironisk nok fremstår det mere privatiserede danske system som det mest effektive til at bekæmpe fattigdom og som det mest lighedsorienterede. Det skyldes den højere mindstepension i Danmark. Uligheden blandt pensionister er p.t. ualmindelig lav – lavere end blandt erhvervsaktive, og lavere end i Sverige (Finansministeriet, 2002; West Petersen, 1999). Med arbejdsmarkedspensionernes modning vil uligheden muligvis øges, specielt efter indgrebet i SP-ordningen i 2002, hvor ordningen atter blev gjort proportional (ikke-omfordelende). Men der er sti-

gende skepsis over for den klassiske idé om, at private pensioner altid øger uligheden (Rein & Stapf-Finé, 2004), og pensionsreformerne vil næppe øge uligheden *voldsomt* i Danmark, selv om en del af manøvren har bestået i at få relativt lavtlønnede til at betale en del af deres egen pension. I det *samlede* pensionssystem virker de behovsprøvede tillæg og ydelser ret så omfordelende, herunder også boligydelsen og varmhjælpen, selv om udgiften hertil i sig selv er beskeden. Det økonomiske Råds beregninger (1998), der byggede på den nu ændrede flat-rate SP-ordning, pegede endda på en let reduceret ulighed blandt pensionisterne i 2045, sammenlignet med nu. Det samme hævdede man, dog uden nærmere analyse, i den nationale strategirapport. Men selv med en proportional SP-ordning er der med uændret forlængelse af nugældende ordninger ikke udsigt til nogen voldsom stigning i uligheden.

Det kan samtidig konstateres, at Danmark har bevæget sig afgørende væk fra det svenske og (foreslåede) norske pensionssystem. I begge nabolande fastholdes det offentlige pensionssystem som ryggraden i pensionssystemet, og begge fastholder her-og nu (pay-as-you-go) princippet som det dominerende. Begge relaterer fremtidig pension dels til indbetalinger, dels til udviklingen i levealderen. Samtidig garanterer staten en mindstepension, og begge systemer tager forholdsvis vidtgående højde for de skævheder, der kan opstå, ikke mindst mellem mænd og kvinder, som følge af midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet. Videre er der ikke nogen opdeling af befolkningen i forskellige risikogrupper, som det de facto er tilfældet med de danske arbejdsmarkedspensioner, der navnlig virker diskriminerende mod medlemmer af kvindedominerede pensionskasser, fordi kvinder lever længere.

Man kan måske sige det på den måde, at det svenske og norske system bevæger sig fra folkepensionsmodellen i retning mod en hybrid mellem denne og den kontinentaleuropæiske model, tilsat lidt stærkere incitament og en middellevetidssikring, der gør det nødvendigt at arbejde længere for at opnå den samme pension,

såfremt middellevetiden stiger. Det danske system bevæger sig snarere i retning mod en hybrid mellem folkepensionsmodellen og en liberal model i kraft af den omfattende privatisering, men har også via ordningernes kollektive karakter visse lighedspunkter med den kontinentaleuropæiske model. Fælles for alle tre lande er en væsentligt stærkere sammenhæng mellem tilbagetrækningstidspunkt og pension, en relateret af pensionens størrelse til middellevetiden, samt en basissikring for folk uden tilknytning til arbejdsmarkedet.

Hvad bæredygtighed angår, er alle tre lande nået meget langt, og man kan i øvrigt konstatere, at Danmark har været frontløberen mht. at få fremtidssikret pensionssystemet.

I øvrigt har man i alle tre lande også indlagt en udhuling af basisbeløbet, men den danske variant er den mildeste. I Sverige er beløbet indexeret med prisstigningerne, i Norge foreslås det indexeret med gennemsnittet af løn- og prisudviklingen, og i Danmark er det indexeret med satsreguleringen af overførselsindkomster fra 1990, der i princippet følger lønudviklingen (dog eksklusive arbejdstidsforkortelse og pensionsforbedringer). Når den danske variant alligevel ikke giver fuld dækning, skyldes det, at der årligt fragår 0.3 pct. til en særlig satsreguleringspulje, som Folketinget kan bruge til sociale formål, samtidig med, at man bruger faste vægte, når man sammenregner lønudviklingen for arbejdere og funktionærer. Ved dette lille fif holder man den del af lønstigningerne, der skyldes forskydninger i kvalifikationsstrukturen, delvist ude af reguleringen. Årligt giver det et efterslæb på omkring 0.5 pct. – hvilket bliver til meget over 40-50 år. Noget kommer tilbage til "de svageste" via satsreguleringspuljen. Men man kan jo godt forestille sig, at det sparer andre skattekrone til udgifter, der alligevel ville være afholdt – i værste fald, at man skærer med den ene hånd og giver med den anden. Selv i bedste fald betyder det dog, at det er "de svage", der skal være solidariske og dele med "de svageste".

Men stadig er det danske system det mest lighedsorienterede. En væsentlig undtagelse er dog uligheden mellem mænd

og kvinder pga. den manglende følgelovgivning og det kønsopdelte arbejdsmarked, der afspejles i delvist kønsopdelte pensionskasser. Det svarer til den generelt væsentligt lavere prioritering af ligestilling i det danske samfund (jf. Dahlerup, 2002), sammenlignet med Norge og Sverige – og det vil kræve en kraftanstrengelse at rette disse skævheder op.

Dernæst er det danske system nok mindre trygt for fremtidens pensionister. For det første er der et stort økonomisk risikoelement, når det gælder afhængigheden af forrentningen af den investerede kapital – f.eks. måtte danske pensionsforvaltere betale astronomiske lærepenge for at investere i udenlandske aktier på det værst tænkelige tidspunkt omkring år 2000 – rentegarantier tvang tilmed mange til at sælge ud på bunden. Fra primo 2000 til medio 2002 tabte danske formueforvaltere ca. 238 mia. kr. mere på udenlandske værdipapirer, end udenlandske investorer tabte på danske (det er derfor, udlandsgælden endnu ikke er væk, jf. Togeby et al., 2003: 294-96).

Men hertil kommer den *politiske* usikkerhed om fremtidens pensioner. Opsplitningen i mange del-ordninger og mulige skift i diskurser og perceptioner betyder, at det danske pensionssystem ikke nødvendigvis har stabiliseret sig. Blandt andet er der en række *italesættelsesdynamikker*, der må forekomme sandsynlige. Pensionister har haft en række (hovedsagelig behovsprøvede) særregler, fordi de har været italesat som en kollektivt svag gruppe. Denne italesættelse er allerede under hastig ændring, fordi det er åbenbart, at mange fremtidige pensionister ikke er så svage endda. Der er allerede gennemført stramninger i boligydelsen (indfaset 1999-2004), og der har længe været diskussion om også at gøre folkepensionens grundbeløb behovsprøvet. Efterhånden kan det også blive sværere at legitimere andre særordninger for pensionister, herunder de generelle. I et solidarisk orienteret samfund som det danske vil der være stor forståelse for, at de svageste pensionister bør kompenseres. Men det bliver netop en svag gruppe, der vil have svært ved at tale for sig selv, og som derfor

let bliver glemt, hvis man skifter fra det, man kan kalde solidariske til det, man kan kalde altruistiske ordninger. Blandt de svage pensionister vil man fremover også finde en stigende andel "brøk-pensionister" (Socialministeriet et al., 2003), som kun har været i landet en del af de krævede 40 år for at kunne få fuld folkepension, hovedsagelig indvandrere fra "mindre udviklede lande".

Som sagt vil alene satsreguleringen føre til en klækkelig relativ nedgang i mindstepensionerne, og der er samtidig betydelig risiko for, at de supplerende ordninger, der hidtil har sikret et de facto meget højt mindsteniveau, vil komme under pres. I hvert fald bliver de svageste pensionister i stigende grad afhængige af befolkningens gode vilje.

Uligheden kan også øges ved, at pensionister med lave indkomster ikke får del i de goder, de erhvervsaktive får; skattelettelserne 2003-04 til de erhvervsaktive blev akkurat kompenseret med et figenblad i form af en ældrecheck til de svageste, men er dog et af de første eksempler på en reform, der ikke sigter mod nogenlunde fordelingsmæssig neutralitet. Fremtidige skattereformer tegner til at forstærke uligheden yderligere.

KONKLUSION

Undertiden efterlyses i den offentlige debat "mænd af mod" til at gennemføre de "nødvendige reformer" for at afsikre pensionsbomben. Man må åbenbart have overset, at disse "mænd af mod" allerede har været der, og at de "nødvendige reformer" allerede er gennemført:

- af de borgerlige regeringer i 1980'erne med det første seje træk til genopretningen af de offentlige finanser, så rentebyrden på statens gæld reduceres
- af LO (og DA) i sidste halvdel af 1980'erne med indførelsen af arbejdsmarkedspensionen (og af andre før dem)
- af de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990'erne med "snedige" tilpasninger, der kunne mindske det offentliges ansvar for forsørgelsen af fremtidens ældre.

Næsten ingen europæiske lande har fremtidssikret velfærdsstaten over for "pen-

sionsbomben” i samme grad som Danmark. Tilmed er selve den rent demografiske udfordring mindre end i andre lande. Tilbage står en prioriteringsdiskussion – og naturligvis en følsomhed over for udviklingen i levealderen. Det sidste kan man dog langt ad vejen helgardere sig imod ved at relatere aldersgrænserne i tilbage-trækningsystemet til udviklingen i levealderen, fordi man formentlig i mindst lige så høj grad vil føje liv til årene som år til livet, når levealderen stiger.

På den baggrund er den danske diskussion paradoksal. Danmark *har* gennemført en gennemgribende reform, blot så langsomt, at mange ikke synes at have opdaget det. Danmark er en rollemodel for, hvordan pensionssystemer kan reformeres – og

ligger i øvrigt tæt på Verdensbankens anbefalinger, men med en langt bedre social balance (Ploug, 2001). I virkelighedens verden er det endda en af de mest socialt afbalancerede reformer, der er gennemført. En undtagelse er dog den skæve behandling af mænd og kvinder. Og der er (som i flere andre lande) fare for et fattigdomsproblem blandt fremtidige pensionister, fordi grundpensionen langsomt udhules, fordi særordninger for pensionister derudover kan komme under pres, og fordi den gruppe af pensionister, der er afhængige af offentlige ordninger, bliver en svag minoritet, ikke en stærk majoritet. Det har været prisen for at gøre systemet bæredygtigt og robust.

REFERENCER:

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2004). AE-Nyt – Tema-nummer om langsigtede udfordringer for den danske velfærd, maj 2004.
- Arbejdsmarkedspensionsudvalget (1988). *Delrapport 1 fra underudvalg a*. København: Arbejdsmarkedspensionsudvalget.
- Commission (2002). *Joint report by the Commission and the Council on Adequate and sustainable pensions*, 2002. Bruxelles: Commission.
- Dahlerup, Drude (2002). “Er ligestillingen opnået? Ligestillingsdebattens forskellighed i Danmark og Sverige”, pp. 226-46 i Anette Borchorst (red.) *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Det økonomiske Råd (1998). *Dansk Økonomi – forår 1998*. København: Det økonomiske Råd.
- Det Økonomiske Råd (2004). *Dansk Økonomi – forår 2004*. København: Det økonomiske Råd.
- Finansministeriet (1995). *Finansredegørelse 1995*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2002). *Finansredegørelse 2002*. København: Finansministeriet.
- Goul Andersen, Jørgen (2000). “Welfare Crisis and Beyond. Danish Welfare Policies in the 1980’s and 1990’s”, pp. 69-87 i Stein Kuhnle (red.). *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen & Peter Munk Christiansen (1991). *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Per H. (2004). Artikel andetsteds i dette nr. af *Social Kritik*.
- Korpi, Walter (2002) *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Aarhus: Magtudredningen.
- Myles, John & Pierson, Paul (2001). “The Comparative Political Economy of Pension Reform”. pp. 305-333 i Paul Pierson, ed., *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Nou (2004). *Moderniseret trygd*. Norges offentlige utredninger, Nou 2004:1.
- Palme, Joakim (red.) (2001a). Private och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkepensionsmodellen?, Stockholm: Pensionsforum.
- Persson, Ulf (1992). *Rapport fra udvalget om personbeskatning*. København.
- Ploug, Niels (2001). “Det danske alderspensionssystemet – ful ankunge eller vacker svan?” i Joakim Palme, *Privata och offentliga pensionreformer i Norden – slut på folkepensionsmodellen*, Stockholm: Pensionsforum.
- Regeringen (2000). *Et bæredygtigt pensionssystem*. København: Regeringen.
- Regeringen (2001). *En holdbar fremtid. Danmark 2010*. København: Regeringen.
- Rein, Martin & Heinz Stapf-Finé (2004) “Income packaging and economic wellbeing in the

- last stage of the working career”, pp. 412-437 i Martin Rein & Winfried Schmähl, eds., *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Welfare Reform*. London: Edward Elgar.
- Socialministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet (2002). *National strategirapport om det danske pensionssystem*. Downloaded fra www.sm.dk.
- Socialministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet (2003). *Ældres økonomiske vilkår*. København: Finansministeriet.
- Statistische Bundesamt (2003). *Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050*. Wiesbaden: Statistische Bundesamt.
- Statistiske Efterretninger, div.nr.
- Statistisk Tiårsoversigt, div.nr.
- Statistisk Årbog, div.nr.
- Wadensjö, Eskil (2004) “Pension Reform in Sweden – A New Model”. Manuskript.
- Velfærdskommissionen (2004). *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. København: Velfærdskommissionen.
- Velfærdskommissionen (2004). Analyserapport. København: Velfærdskommissionen.
- West Pedersen, Axel (1999). *The taming of inequality in retirement. A comparative study of pension policy outcomes*, Oslo: Fafo-report 317.
- www.statistikbanken.dk

NOTER:

1. VK-regeringen (2004) satser på stort set at kunne lukke hullet med fremtidige besparelser i det offentlige konsum. Faktisk kan regeringen henvise til, at de to partier havde stor succes hermed i 1980'erne, trods de dengang betydelige udækkede behov (Goul Andersen, 2000).
2. Fertiliteten i et givet år defineres som det antal børn, en kvinde i alt ville føde, hvis hun gennemlevede hele sin fødedygtige alder det pågældende år, givet fødselshyppigheden på hvert enkelt alderstrin. Det kan indebære, at fertiliteten i en periode falder alene som følge af udskudte fødsler: Gennemsnitsalderen for de fødende er nemlig blevet højere og højere.
3. Middellevetiden er beregnet ud fra døds hyppighederne på hvert enkelt alderstrin i et givet år.
4. Til gengæld udlignes en del af forskellen dog af, at disse lande også får færre børn at forsørge. Besparelsen herved er dog behersket, fordi ældreudgifterne i disse lande langt overgår udgifterne til børn. I de skandinaviske velfærdsstater bruger man derimod langt større ressourcer på børn og unge – og ofte færre på de ældre – end i de kontinentaleuropæiske lande. Selv om de ældre er “dyrest”, er det i skandinavisk sammenhæng vigtigt at se på den samlede demografiske forsørgerbyrde og ikke kun på ældreforsørgerbyrden.
5. Sammenligninger med 1970 og tidligere skal dog tages med et gran salt, fordi de ældre tal bygger på egne oplysninger i folketællingerne og formentlig registrerer for mange ældre som erhvervsaktive.
6. SP blev oprindelig indført fra 1998 som en “midlertidig pensionsopsparing” med det angivelige sigte at begrænse forbruget – en slags bunden opsparing. Men i forbindelse med “Pinsepakken” blev ordningen gjort permanent og samtidig omfordelende, så alle fik indsat samme beløb på kontoen, uanset indkomst og dermed betaling. Dette blev ophævet af VK-regeringen i 2002, så der atter blev tale om en ordning uden omfordeling. For 2004-2005 er SP midlertidig ophævet for at øge forbruget (og for at medfinansiere skattelettelser – ordningen medfører jo en udskydelse af skattebetalinger).
7. Det er i øvrigt værd at bemærke, at værdien af statens skattetilgodehavende falder, hver gang man letter indkomstkatten. Det svarer reelt til en forøgelse af statens gæld. Det var erkendt i forbindelse med indførelse af arbejdsmarkedsbidraget i 1993-skattereformen. Personskatteudvalget (1992) påpegede, at der kunne blive tale om en utilsigtet gevinst for pensionssparerne, fordi bidraget oprindelig var trukket fra med markant højere procent. Man foreslog problemet sendt til nærmere granskning. Det var der dog ikke tid til, og dermed fik pensionssparerne en utilsigtet foræring. Ved skattelettelserne på mellemskatten i 2003-04 synes man at have overset problemet. Tilsammen har det betydet en udhuling af statens tilgodehavende med anslået – for nu at angive størrelsesforholdet – et sted mellem 50 og 100 mia. kroner, isoleret set, svarende til en tilsvarende forøgelse af statsgælden.
8. Udsigten til at kunne opbygge lønmodtagerstyrede fonde efter det skibbrudne ØD-projekt var naturligvis også en motivation.

Jørgen Goul Andersen er professor i politisk sociologi ved Center for Komparative Velfærdsstudier, Aalborg Universitet.