

DET ALDRENDE SAMFUND

Demografi – udgiftstryk – hvad kan der gøres?

Rapporten er skrevet af Alexander Schaumann

TEKNOLOGIRÅDET 2001

Indholdsfortegnelse

Forord	3
Hovedpunkter	5
I. Demografi	7
II. Sammenligning med udlandet	12
III. Udgiftstryk.....	15
IV. Hvad kan der gøres?	21
V. Afsluttende bemærkninger	29
BILAG I.	30
Referencer.....	31

Forord

Folketingets partier har udpeget 20 medlemmer til et Fremtidspanel om Demokrati og velfærd i det aldrende samfund. Fremtidspanelet vil i årene 2001 og 2002 afholde 4 offentlige høringer på Christiansborg om de udfordringer, som den ændrede alderssammensætning af befolkningen stiller samfundet overfor. Den første høring afholdes den 20. april 2001 på Christiansborg under overskriften: Det aldrende samfund: grund til bekymring?

Formålet med Fremtidspanelets arbejde er at diskutere og forsøge at afklare spørgsmål som:

- Hvilke opgaver stiller det aldrende samfund Folketinget og andre politiske beslutningstagere overfor?
- Hvilke redskaber er velegnede og til rådighed til at løse sådanne opgaver?

Som sekretariat for Fremtidspanelet, skal Teknologirådet forsyne panelet med relevant materiale til brug for panelets arbejde. En baggrundsgruppe hjælper sekretariatet med opgaven. Gruppen består af: forskningsprofessor Birte Bech-Jørgensen, Aalborg Universitet, professor Tore Jacob Hegland, Aalborg Universitet, tidligere nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer, forskningsleder Helge Hvid, Roskilde Universitetscenter og institutleder Christine E. Swane, Gerontologisk Institut/Videnscenter på Ældreområdet.

Hvad er det i grunden, vi er så bekymrede for i forbindelse med det aldrende samfund? Hvilket vidensgrundlag bygger regeringen sin politik på? Har vi overblik over udviklingen? Er der enighed om, på hvilke punkter og i hvilket omfang der er grund til bekymring?

Både fra officiel og privat side har regeringen og Det Økonomiske Råd, arbejdsmarkeds- og ældreorganisationer m.fl. gennem flere år arbejdet med at udrede de forventede samfundsmæssige konsekvenser af befolkningens ændrede alderssammensætning. Også i andre lande og i internationale organisationer arbejdes der med det aldrende samfund, som er en aktuell problemstilling i alle industrilande.

Som start besluttede baggrundsgruppen at få skabt en overskuelig præsentation af regeringens og Det Økonomiske Råds arbejde, som udgør et centralt vidensgrundlag og hermed arbejdsredskab, når Folketinget, centraladministrationen, medierne, organisationerne med videre beskæftiger sig med det aldrende samfund.

Konsulent, cand.polit. Alexander Schaumann har skrevet et oversigtsnotat i et samarbejde med baggrundsgruppen. Teknologirådet takker begge parter for indsatsen.

Schaumanns notat er ikke i sig selv ment som et debatoplæg. Det er ment som en nødvendig vidensbaggrund og kan måske især danne baggrund for spørgsmål og debat på den første af Fremtidspanelets høringer, som har et overordnet samfundøkonomisk fokus. Men notatet rækker videre frem og åbner debatten om handlemuligheder og politiske opgaver i forbindelse med arbejdslivet og det bredere sociale område, som vil komme i fokus på de følgende høringer for Fremtidspanelet.

Notatet vil således spille en rolle som baggrundsviden for Fremtidspanelet's hele arbejde. Det bliver fulgt op med resultaterne af en rundspørge, som sekretariatet har foretaget til alle ministerier for at belyse, hvordan og i hvilket omfang man arbejder med emner, som har tilknytning til det aldrende samfund.

Hvis man ikke er så glad for mere teknisk-økonomiske fremstillinger, kan man eventuelt springe afsnit III i notatet over; man kan godt få udbytte af læsningen alligevel. God læselyst.

Yderligere information om Fremtidspanelet og de fire høringer: findes på www.tekno.dk eller ved henvendelse til Teknologirådet.

Ida-Elisabeth Andersen
Projektleder

Det aldrende samfund

Demografi – udgiftstryk – hvad kan der gøres?

Hovedpunkter

Befolkningens sammensætning ændrer sig hele tiden. Ser man langt frem, vil en af de markante ændringer være et stigende antal ældre. Det har betydning for mange områder i samfundet, vil lægge et pres på samfundsøkonomien, skærpe spørgsmålet om fordeling mellem generationer, og øge de offentlige udgifter. I notatet gøres et forsøg på at sammenfatte nogle konklusioner fra befolkningsprognoseerne og de senest foreliggende langsigtede økonomiske fremskrivninger. Der er også udarbejdet en liste over noget af det, der kunne gøres for at imødegå de problemer, der må forudses på vejen til det aldrende samfund.

Nogle hovedpunkter fra notatet:

- Der sker ikke de store ændringer i befolkningens sammensætning de første ti år. Frem til år 2010 har vi et demografisk moratorium – en tænkepause, som kan udnyttes til at forberede det aldrende samfund.
- Derefter vil antallet af ældre stige med 50 procent. frem til år 2035, hvor ældrekvoten topper. Ældrekvoten er forholdet mellem antal ældre og antal erhvervsaktive. Antallet i de såkaldt erhvervsaktive aldersklasser vil være svagt faldende. Der vil være færre erhvervsaktive til at finansiere flere ældre – eller, udtrykt på en anden måde, færre til at producere det nationalprodukt og den hertil svarende nationalindkomst, der er til rådighed for hele befolkningen. Hvor der i dag er 4,5 erhvervsaktiv for hver person på 65 år og derover, vil der i år 2035 kun være 3.
- Den stigende ældrekvote vil, når den topper i år 2035, medføre en nettobelastning af de offentlige budgetter svarende til 4-5 pct. af BNP (BruttoNationalProduktet). Der er tale om en nettoeffekt af stigende offentlige udgifter til pension, pleje og sundhed og en modgående skattevirkning af øgede pensionsudbetalinger, herunder fra arbejdsmarkedspensionerne. Tallet udtrykker den del af udgiftsstigningen, der ikke finansierer sig selv i en fremregning, hvor de nugældende standarder, regler og satser (herunder skattesatser) forudsættes at være uændrede.

Notatet er udarbejdet for TEKNOLOGI-RÅDET af konsulent, cand.polit. Alexander Schaumann som baggrundspapir for en række høringer, der planlægges gennemført af Folketingets Fremtidspanel under overskriften: "Demokrati og velfærd i det aldrende samfund". Notatet er en sammenfatning og er derfor skrevet uden alle de forbehold og uden den diskussion af forskellige synspunkter, der kan knyttes til de fleste af de oplysninger og forslag, der præsenteres.

- Hvis denne netto-udgiftsstigning skal skattefinansieres, svarer det til en stigning i den laveste indkomstskattesats – kommunalskatten/bundskatten - på 8-10 procentpoint.
- Der er ikke tale om skrækscenarier. Tværtimod er fremskrivningerne baseret på ret gunstige forudsætninger. Der er ikke forudsat specielt øgede krav til pleje og sundhed. Der er ikke indregnet konjunkturtilbageslag og stigende ledighed, eller andre ulykker. Derfor skal der ikke megen fantasi til for at forestille sig, at problemet kan blive større.
- Til gengæld er der to hovedstrategier, der kan løse eller i hvert fald mindske problemerne.
- Den ene hovedstrategi er fortsat konsolidering af de offentlige budgetter. Det er også ud fra en generationsmæssig betragtning fornuftigt, at de nuværende erhvervsaktive i de kommende år sikrer fortsatte budgetoverskud og nedbringelse af den offentlige gæld, og dermed tilvejebringer et større råderum for stigende ældreudgifter i fremtiden.
- Den anden hovedstrategi er senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Det vil både øge arbejdsudbuddet og forkorte tiden som pensionist. Det er den mest målrettede løsning.
- I forhold hertil er andre foranstaltninger mindre effektive, mindre målrettede, fordelingsmæssigt uacceptable, eller af andre grunde endnu sværere at gennemføre.
- Flere børn (større fertilitet) vil gradvis øge arbejdsudbuddet, men det er en meget langsigtet løsning. Det vil ikke kunne nå at reducere forsørgerproblemet på denne side af år 2035. Børn koster også – om end mindre end ældre i gennemsnit.
- Indvandring vil kun kunne bidrage til at løse problemet, hvis det lykkes at integrere indvandrere bedre i samfundet og på arbejdsmarkedet. I modsat fald vil indvandring forøge problemet.
- Lavere regulering af folkepension og andre indkomstoverførsler vil mærkbart kunne bidrage til at reducere stigningen i udgiftstrykket. Det må i givet fald ses i sammenhæng med, at pensionister vil få en større indkomststigning end erhvervsaktive på grund af supplerende pensionsordninger.
- Brugerbetaling vil mindske presset på de offentlige udgifter, og muligvis også det samlede ressourceforbrug.
- I notatet nævnes andre muligheder – og der lægges afgørende vægt på spørgsmålet om holdninger, adfærd og mulige ændringer heri.

Fremtidens ældre vil være mindre nedslidte, mere raske, leve længere – og formentlig også være mere samfundsengagerede og krævende. Samtidig vil mange ønske fortsat tilknytning til arbejdsmarkedet – på reduceret tid og i mindre krævende funktioner. Det er også et ønske hos mange yngre. Forsørgerproblemet ses som yngre, der skal forsørge ældre. Hvorfor ikke vende problemet om og sige, at fremover er det i højere grad de ældre, der kan og vil arbejde, der skal sikre bedre arbejdsvilkår for børnefamilier? Det har nu i mange år været politisk korrekt at gå ind for bedre jobmuligheder for seniorer – men det er tilsyneladende fortsat tidligere forestillinger om ”ud med de gamle, plads til de yngre”, der gælder i praksis. Det er svært at ændre holdninger og adfærd. Det kræver meget kraftige politiske signaler, og klares næppe med ord alene uden opfølgning i form af ændringer i lovgivning og økonomiske rammevilkår. Det er baggrunden for, at der i notatet peges på nogle mere vidtgående ændringsforslag – som emner til diskussion.

I. Demografi

Befolkning og forsørgerkvoter

Befolkningens sammensætning vil forskyde sig fremover. Antallet af børn og unge vil ikke ændre sig så meget, men der bliver flere ældre, og de ældre vil leve længere.

Baseret på Danmarks Statistiks seneste befolkningsprognose fra maj 2000 vil den samlede befolkning stige fra de nuværende 5,3 mio. personer til knap 6 mio. i midten af 2030'erne, hvorefter folketallet stabiliseres. Antal personer i den såkaldt erhvervsaktive alder 15-64 år vil stige svagt frem til år 2010, for derefter at falde.

Ældrekvoten (defineret som personer på 65 år og derover i forhold til 15-64-årige) er i dag godt 22. Det vil sige, at der er 22 ældre for hver 100 erhvervsaktive. Kvoten vil være forholdsvis uændret frem til år 2010, men vil derefter stige og toppe omkring år 2040, hvor kvoten vil være mere end 50 procent større end i dag. Det kan også udtrykkes på den måde, at hvor der i dag er 4,5 personer i de erhvervsaktive aldre for hver ældre, vil der om 30-40 år kun være 3.

Forsørgerkvoten (defineret som børn under 15 år og ældre på 65 år og derover i forhold til 15-64-årige) vil stige svagt frem til år 2010, grundet et stigende antal børn/unge. Derefter vil et stagnerende børnetal medføre, at den samlede forsørgerkvote stiger mindre end ældrekvoten. Forsørgerkvoten toppe på samme tidspunkt som ældrekvoten, dvs. i årene 2035-2040, men vil kun ligge godt 25 procent over det i dag gældende.

At det i særlig grad er ældreandelen der stiger har betydning for det fremtidige udgiftsforløb, fordi ældre i gennemsnit (og især de meget gamle) er dyrere end børn.

Med den forventede fremtidige udvikling i befolkningens sammensætning kan der siges at være et demografisk moratorium frem til år 2010. Derefter vil de problemstillinger, som befolkningsudviklingen rejser, vise sig med stigende styrke de næste 30 år.

Den korrigerede forsørgerkvote (defineret som personer uden for arbejdsstyrken i forhold til arbejdsstyrken målt i timer) er analytisk relevant, når man ønsker at belyse de samlede produktionsmuligheder og fordelingen heraf. Personer uden for arbejdsstyrken er de grupper, der modtager indkomstoverførsler – pension, efterløn, førtidspension, kontanthjælp, SU, orlov, aktivering – og en restgruppe, der hverken modtager indkomstoverførsler eller indgår i arbejdsstyrken (ledige regnes til arbejdsstyrken).

Hvis antal personer i disse grupper fortsætter med at stige fremover, øges tælleren i denne kvote. Hvis der fortsat er en stor præference hos erhvervsaktive for kortere arbejdstid/mere ferie, og dette faktisk udmøntes i praksis, vil arbejdsudbuddet målt i timer blive mindre end ellers, og nævneren i kvoten bliver mindre.

I begge tilfælde stiger kvoten og markerer en skærpelse af forsørgerproblemet vedrørende fordeling mellem generationer og det fremtidige pres på de offentlige finanser.¹

I den fremskrivning fra DREAM-gruppen i Danmarks Statistik (DREAM, 2000)², der omtales nærmere nedenfor, og hvorfra de her nævnte kvotetal stammer, er den i foråret 2000 vedtagne ferieforlængelse indregnet. Herudover falder den gennemsnitlige arbejdstid på grund af aldersforskydninger inden for arbejdsstyrken, men der er ikke forudsat yderligere aftalemæssige generelle reduktioner af arbejdstiden.

Med disse forudsætninger vil den korrigerede forsørgerkvote, når den topper i årene 2035-2040, ligge 30 procent over det nuværende niveau, mod de førnævnte godt 25 procent for forsørgerkvoten regnet i personer.

Befolkningsprognoser og usikkerhed

Befolkningsprognoser må normalt anses for at være rimeligt sikre på kort sigt, idet der går mange år før ændringer i de underliggende forhold – fødselshyppighed og levetid – slår igennem. Det er kun indvandring, der kan rykke afgørende på tallene inden for en kortere årrække.

Men ser man på længere tidsrum, kan selv mindre ændringer i forudsætningerne godt give store udsving. For eksempel viste befolkningsprognoserne fra begyndelsen af 1980'erne, at børnetallet ville falde så kraftigt, at også den samlede danske befolkning ville blive reduceret allerede fra slutningen af 1990'erne. Det blev senere korrigeret, da det viste sig at være en udskydelseeffekt – kvinder ventede med at få børn – frem for en generel nedgang i fertiliteten. Hertil kom en indvandring, som har været større end forudset.

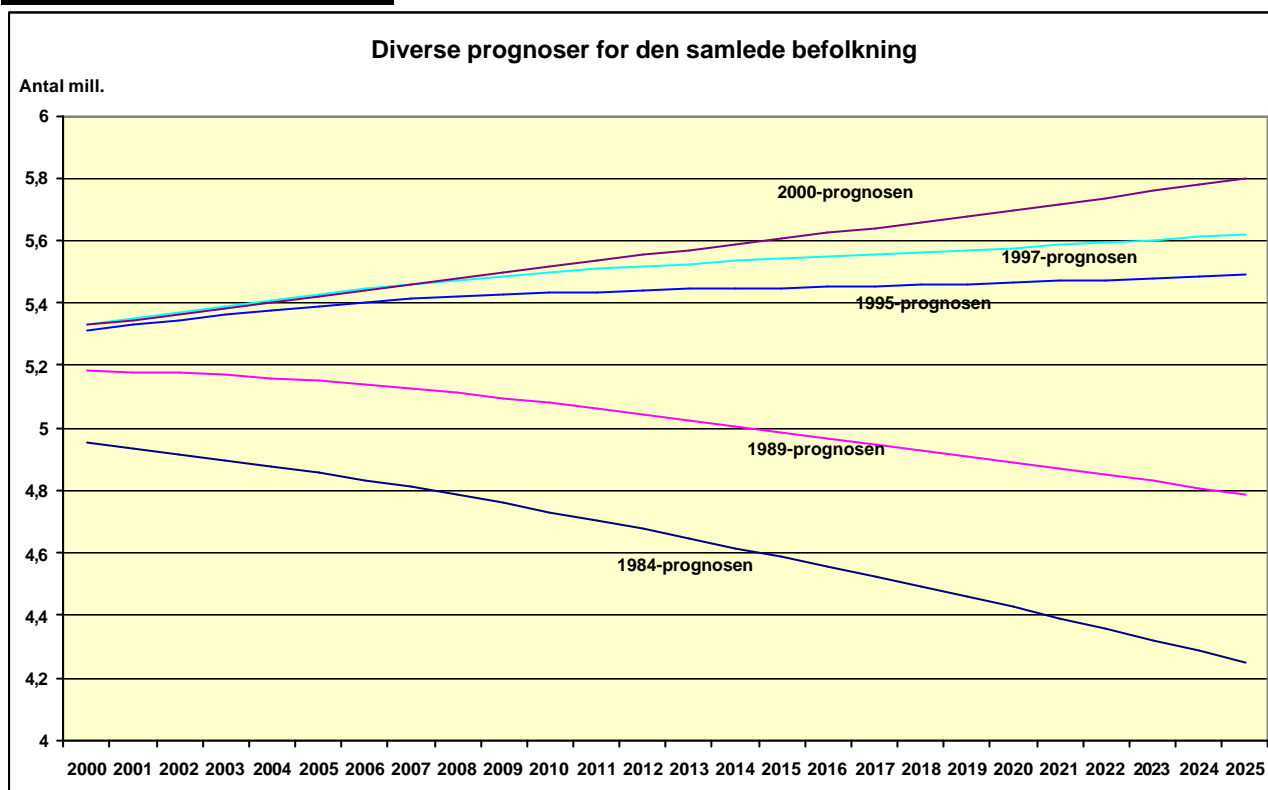
Figur 1 illustrerer, hvordan de forskellige befolkningsprognoser fra 1984 og frem resulterer i ret betydelige forskelle i det samlede folketal, når man sammenligner mange år fremme i forhold til prognosetidspunktet. Sammenligningen anvender år 2025 som slutår, fordi de tidlige prognoser ikke rækker længere frem.

I sig selv er den nuværende fødselsrate, der ligger til grund for de seneste befolkningsprognoser – hver kvinde føder i gennemsnit 1,7-1,8 børn – ikke nok til at fastholde befolkningens størrelse på længere sigt. Hertil kræves en fertilitet på 2,1. Når hver kvinde i gennemsnit skal føde lidt mere end 2 børn, er det fordi der fødes en lille overvægt af drenge, og fordi nogle af pigerne dør inden de når den fødedygtige alder. Når de seneste prognoser viser stigende folketal, skyldes det nettoindvandring.

¹ Det bliver mere kompliceret, hvis man ikke kun som her regner i personer og timer, men omsætter det i udgiftskroner. I så fald kommer der en sammenhæng mellem tæller og nævner, bl.a. på grund af reguleringsreglerne for indkomstoverførsler.

² DREAM - Danish Rational Economic Agents Model – er en såkaldt generel ligevægtsmodel, der er udviklet i Danmarks Statistik.

Figur 1. Befolkningsprognoser



Kilde: Danmarks Statistiks befolkningsprognoser, diverse årgange.

Den følsomhed for de underliggende forhold – fertilitet, levetid, indvandring – der illustreres af de forskellige prognosers skøn over den samlede befolkning, vil naturligvis også afspejle sig i forskellige konsekvenser for befolkningens sammensætning.

Som illustreret i **tabel 1** er der således også en vis forskel i ældrekvoterne fra prognose til prognose.

Tabel 1: Ældrekvoter år 2025 og år 2030

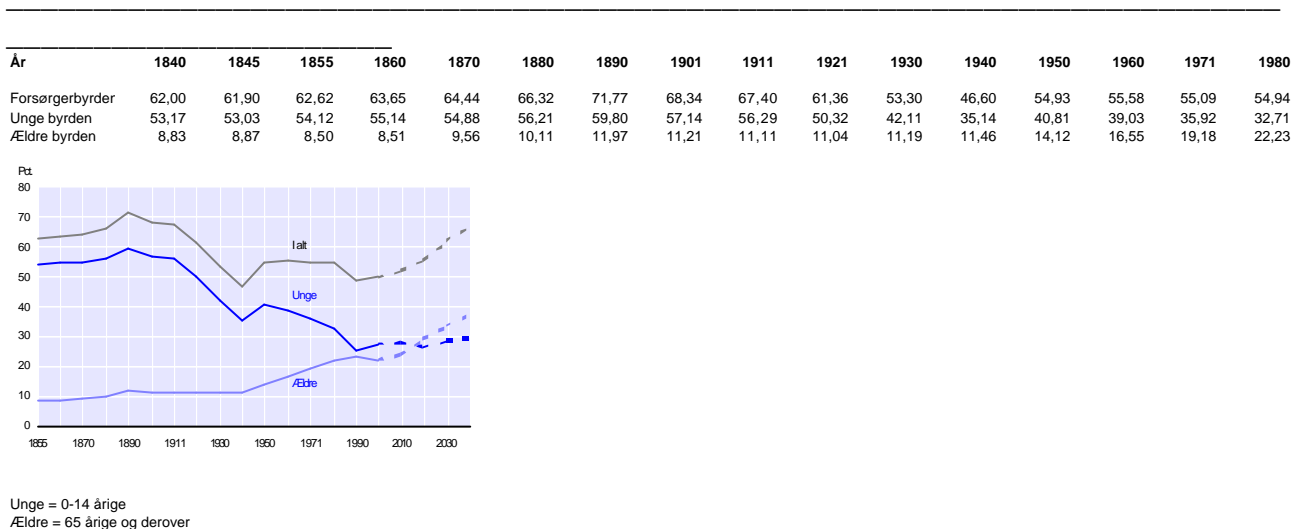
Prognoseår	1984	1989	1995	2000
Ældrekvote år2025	34	32	29	32
Ældrekvote år2030	-	-	30	34

Ældrekvote defineret som antal personer på 65 år og derover i forhold til antal personer i aldersgruppen 15-64 år.

Kilde: Danmarks Statistiks befolkningsprognoser, diverse årgange.

Set i et længere historisk perspektiv har der været tale om en faldende andel børn og unge de sidste hundrede år, mens ældrekvoten først er begyndt at stige de sidste halvtreds år. Forsørgerkvoten har været meget højere tidligere – også højere end hvad der er udsigt til 30-40 år frem i tiden. Aktuelt er forsørgerkvoten ret lav (se figur 2).

Figur 2: De historiske befolkningskvoter



Kilde: Danmarks Statistiks befolkningskontor; Danmarks Statistik: *Befolkningen i 150 år*, jubilæumsbog, København, maj 2000. De stiplede linier i figuren er prognosetal fra Danmarks Statistiks befolkningsprognose 1999.

Selv om der er usikkerhed knyttet til befolkningsprognoser, kan man nok tillade sig at konkludere som følger:

Vi ved med ret stor sikkerhed, at der næppe kan tænkes dramatiske forskydninger i ældre- og forsørgerkvoter de førstkommende 10 år. Vi ved også, at vi får en markant stigende ældrekvote derefter – fra det nuværende niveau på godt 22 til formentlig over 30. Uanset om ældrekvoten bliver lidt større eller lidt mindre til den tid ændrer det ikke ved, at vi kommer ind i et aldrende samfund, og at det er fornuftigt at overveje, hvordan samfundet kan forberede sig på denne fremtidige situation.

Den traditionelle internationale definition

Man ser ofte andre aldersafgrænsninger end den ovenfor anvendte. I rapporten ”Ældre og velfærdssamfundet” (ÆldreSagen,1998) defineres ældrekvoten for eksempel som antal personer på 60 år og derover i forhold til antal personer i aldersgruppen 15-59 år.

Samme rapport påpeger i øvrigt det forhold, at mens der i midten af 1930'erne var knap 6 personer i den erhvervsaktive alder for hver person på 60 år og derover, så var der i 1980 kun 3 personer i den erhvervsaktive alder for hver person over 60 år. Rapporten konkluderer på denne baggrund, at den forventede fremtidige ændring i befolkningens sammensætning ikke forekommer at være specielt dramatisk.

Det samme billede gælder også, hvis man anvender 65 år som grænse. Ældrekvoten fordobles fra 1940 til 1980, jævnfør **figur 2** ovenfor.

Grænsen på 60 år anvendes også (sideløbende med 65 år) i flere andre rapporter, herunder de senere behandlede redegørelser fra Økonomiministeriet, Finansministeriet og DREAM-gruppen fra Danmarks Statistik.

Man ser også snævrere definitioner af de erhvervsaktive, hvor erhvervsdeltagelse regnes fra en senere alder, for eksempel fra 18 år, 20 år eller 25 år og opefter.

Sådanne alternativer kan siges at være mere logiske i den forstand, at den faktiske gennemsnitlige tilbagetrækningsalder ligger tættere på 60 år end på 65 år, og at skolegang og uddannelse er blevet længere og omfatter flere unge, så erhvervsdeltagelse starter senere.

Der findes imidlertid ikke nogen entydig eller rigtig definition. Uanset hvilken overordnet gruppering der vælges, dækker det ikke den faktiske glidende variation i erhvervsdeltagelse og andre forskelle mellem de enkelte aldersklasser. Det er der til gengæld taget hensyn til i de økonomiske fremskrivninger, hvor resultater nok præsenteres i grove aldersgrupper, men selve beregningen er baseret på mere detaljerede aldersoplysninger - aldersbetingede erhvervsfrekvenser, aldersfordelt niveau for offentligt forbrug og indkomstoverførsler, mv.

Når afgrænsningen 0-14 år/15-64 år/65 år og derover som hovedregel er anvendt i dette notat, hænger det sammen med, at det er den definition, der finder mest udbredt anvendelse, herunder ved internationale sammenligninger.

II. Sammenligning med udlandet

Stigende ældrekvoter – et fælles problem

Så godt som alle industrilande vil opleve et stigende antal ældre i løbet af de kommende 30-50 år. Dette fællestræk kan ses som en naturlig konsekvens af stigende velstand, længere uddannelse, ændrede samfundsmønstre, lavere fødselsrater og længere levetid. Befolkningspyramiden snævrer ind forveden, og bliver mere søjleformet.

Det er således ikke kun et dansk problem. Og i øvrigt er problemet mindre i Danmark.

For det første stiger den forventede ældrekvote langt mere i flere andre lande. Inden for EU ligger Irland i toppen - men her er prognoserne specielt usikre, fordi ind- og udvandring spiller en særlig rolle; den traditionelle nettoudvandring er på det seneste vendt til nettoindvandring, så billedet vil kunne ændres. Herudover ligger Spanien, Italien, Tyskland, Grækenland og Frankrig alle på eller over det forventede EU-gennemsnit. Danmark ligger sammen med Sverige i bunden med de laveste fremtidige ældrekvoter (se **tabel 2**).

Tabel 2: Ældrekvoter i EU

	2000	2050	Stigning i kvote
Irland	18	66	48
Spanien	24	56	32
Italien	26	25	30
Tyskland	23	47	24
Grækenland	26	48	22
Frankrig	24	46	22
Portugal	23	44	21
Holland	20	41	21
Østrig	23	44	21
Finland	22	42	20
Storbritannien	24	43	19
Belgien	25	44	19
Luxembourg	22	38	16
Danmark	22	38	16
Sverige	27	38	11
EU-gennemsnit	24	47	23

Ældrekvote defineret som antal personer på 65 år og derover i forhold til antal 15-64-årige. Stigning i kvote er angivet som absolut stigning, og ikke procentvis stigning i forhold til den aktuelle kvote.

Kilde: FR2000, tabel 9.1.

For det andet er det danske pensionssystem allerede i vidt omfang indrettet med den blanding af opsparing i private og offentlige pensionsfonde ('fundede' systemer) og skattefinansierede løbende ydelser til de ældre ('pay-as-you-go'), der generelt anbefales i internationale sammenhænge, herunder af OECD.

Det betyder blandt andet, at der ikke er demografiske årsager til, at Danmark skulle få problemer med den internationale konkurrenceevne fremover. Til gengæld kan man anlægge det synspunkt (se for eksempel Finansredegørelse 2000, side 310-311), at nok har de fleste europæiske lande udsigt til større demografiske udfordringer end Danmark, men de har også flere muligheder for at øge erhvervsfrekvens, beskæftigelse og skatter end Danmark, hvor erhvervsdeltagelsen er blandt de højeste i verden, hvor ledigheden er lav, og skattetrykket højt. Muligheder, som Danmark har udnyttet tidligere, og ikke kan bruge igen.

Tilbagetrækningsalder

Den faktiske tilbagetrækningsalder er faldet gennem tiden og er i disse år omkring de 61 år i gennemsnit. Det kan blandt andet tilskrives efterlønsordningen fra 1979, der opnåede stor tilslutning. I de seneste år før reformen i 1999 blev ordningen udnyttet af 68% af de personer, der var berettiget hertil. Med efterlønsreformen er der etableret en økonomisk tilskyndelse for den enkelte til at udskyde tilbagetrækning. De seneste tal fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring tyder på, at reformen er begyndt at virke.

Den hidtidige tendens til tidligere tilbagetrækning har bevirket, at erhvervsdeltagelsen blandt de 60-64-årige er ikke meget højere end for de 65-69-årige. Der er ikke nogen tæt sammenhæng mellem officiel pensionsalder og faktisk tilbagetrækning.

Den danske tilbagetrækningsalder er i øvrigt ikke specielt lav sammenlignet med forholdene i udlandet.

Således er den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder generelt lavere i de fleste EU-lande. Det gælder lande som Belgien, Holland, Finland, Frankrig, Tyskland, Italien og Spanien. Storbritannien ligger på linje med Danmark. Inden for EU er tilbagetrækningsalderen kun højere i Sverige, Irland og Portugal.

Særlig sen tilbagetrækning finder man traditionelt i Japan. Her er den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder over 66 år (for mænd). Island er et interessant særtilfælde, dels fordi tilbagetrækningsalderen er steget i løbet af de senere årtier, i modsætning til hvad der har været gældende for alle andre lande, dels fordi tilbagetrækningsalderen her er den højeste i verden, eller i hvert fald den højeste inden for OECD: Næsten 70 år for mænd, og 66 år for kvinder.³

³ Oplysningerne om tilbagetrækningsalderne vedrører året 1995, og der kan således være sket ændringer senere. Originalkilde: ILO: Economically Active Population 1950-2010, Geneve, dec. 1996. Her citeret fra Visco, OECD (2000).

OECD: 7 principper for reformer

OECD har i sine analyser af det fælles problem med et stigende antal ældre givet en række anbefalinger, der er sammenfattet i 7 principper for reformer.

Løber man disse anbefalinger igennem (se **bilag 1**), må det konstateres, at Danmark ser ud til at være forholdsvis godt rustet til at håndtere det aldrende samfunds udfordringer.

Ud fra et mål om at fastholde ældre i arbejde har vi fortsat uhensigtsmæssige økonomiske incitamenter, men efterlønsreformen har været et skridt i den anbefalede retning – og det er typisk værre i andre lande. Derimod står det ikke for godt til med hensyn til jobmuligheder for seniorer.

Alle de grundlæggende økonomiske krav – budgetkonsolidering, gældsnedbringelse, et pensionssystem baseret på en kombination af pensionsopsparing og skattefinansiering (som allerede nævnt ovenfor) og et i sammenhæng hermed velfungerende og reguleret kapitalmarked, fokus på omkostningseffektivitet i sundhedsvæsenet – har allerede haft høj prioritet i Danmark igennem en længere årrække.

OECD's sidste punkt fremhæver det ønskelige i strategisk ramme for samordning af fremtidige ældre reformer, bedre kommunikation, og tilvejebringelse af større forståelse og opbakning i offentligheden. Og det kan vel altid gøres bedre.

Fremtidspanelets kommende aktiviteter kan ses i sammenhæng med denne anbefaling nr.7 fra OECD.

Selvom Danmark er nået forholdsvis langt, må OECD's anbefalinger ses som en nyttig check-liste for videre reformarbejde.

III. Udgiftstryk

Den grundlæggende problemstilling

Et stigende antal ældre vil indebære dels en stigning i folkepension og andre indkomstoverførsler, dels stigende offentlige udgifter til serviceydelser for ældre, især inden for pleje og sundhedsområdet.

BNP – den samlede produktion i samfundet – er afhængig af arbejdsstyrke og beskæftigelse. Et faldende antal erhvervsaktive – et lavere arbejdsudbud, færre i beskæftigelse – vil derfor øge den andel, som indkomstoverførsler og offentlige udgifter udgør af BNP.

I Finansredegørelsen 98/99 (FR98/99) er det med 1998 som udgangspunkt skønnet, at indkomstoverførslerne (netto efter skat) med uændrede regler vil stige med 3,1 procentpoint af BNP frem til år 2035, og at de offentlige udgifter til pleje og sundhed med uændrede standarder vil stige med 3,0 procentpoint i samme periode. Den demografisk betingede stigning i de samlede offentlige netto-udgifter er ifølge denne opgørelse således $3,1 + 3,0 = 6,1$ procentpoint af BNP.

Tabel 3. Aldersafhængige offentlige udgifter og ældres andel heraf. Procentpoint af BNP, 1998.

Offentligt forbrug	25,5
- heraf ældres andel	3,3
Offentlige indkomstoverførsler	17,0
- heraf pension, excl. ATP	9,6
I alt	42,6
- heraf ældre	12,9

ATP er med i den offentlige sektor ifølge nationalregnskabets definition, men er holdt ude i disse beregninger, hvor ATP betragtes som en pensionsordning, der hviler i sig selv, og derfor opfattes som finanspolitisk neutral. Tabellens tal er afrundet.

Kilde: Konvergensprogram 2000.

I 1998 svarede de ældres andel af de offentlige udgifter til forbrug (serviceydelser) og indkomstoverførsler til 12,9 procentpoint af BNP – se **tabel 3**. Indkomstoverførsler er som hovedregel skattepligtige. Netto efter skat svarer de ældres andel af serviceydelser og indkomstoverførsler til lidt under 10 procentpoint af BNP. Hvis man videre omregner dette beløb til overførsel pr. ældre i forhold til BNP pr. beskæftiget, får man en andel på 0,26. Det er den beregning, der fremgår af **tabel 4**.

Tabel 4: Forenklet fremstilling af ældrekvotens betydning for de offentlige finanser

	1998	2035	Ændring
Antal over 60-årige som andel af beskæftigede, pct.	38,5	60,8	22,3
Service og overførsler til over 60-årige ift. BNP pr. beskæftiget	0,26	0,26	
Service og overførsler til over 60-årige ift. BNP	9,9	15,9	6

Finansredegørelse 98/99, tabel 4.4, s.109. Overførsler til personer over 60 år er efterløn, førtidspension, folkepension, delpension, boligydelse og personlige tillæg incl. varmhjælp – netto efter skat. Tabellens tal er afrundede.

Hvis man siger, at uændrede standarder og niveauer for ydelser til de ældre svarer til at fastholde denne kvote på 0,26, kan man så at sige rendyrke effekten af, at et faldende antal beskæftigede skal dele værdien af den samlede produktion med et stigende antal ældre.

Med en forudsætning om overførsel af en fast andel på 0,26 af BNP pr. beskæftiget til hver person over 60 år, så vil en stigning i ældrekvoten som her defineret (over 60-årige i forhold til antal beskæftigede) på 22,3 procentpoint frem til år 2035 indebære, at udgiftstrykket stiger med den faste andel på 0,26 af de 22,3 – eller ca. 6 procentpoint af BNP.

Det er den forenkledte forklaring på den demografiske belastning af de offentlige finanser.

Det kan også udtrykkes på den måde, at hvis de ældre i dag over de offentlige finanser får 10 procent af BNP, og hver enkelt ældre fremover skal have samme andel af BNP, så vil en stigning i antal ældre på 60 procent medføre, at de ældres andel af BNP også stiger med 60 procent, det vil sige fra 10 til 16 procent af BNP, eller med 6 procentpoint.

Flere elementer i beregningen

Så enkelt er det ikke i virkeligheden. Folk arbejder også efter de er 60 år. De aldersfordelte offentlige udgifter stiger kraftigt med alderen, og afhænger derfor af aldersfordelingen inden for gruppen af ældre. Privattegnede pensioner og arbejdsmarkedspensioner vil få større vægt fremover, og giver dermed af sig selv et større skatteprovenu og større modregning i indtægtsbestemte ydelser.

Inddrages sådanne elementer i beregningen, ændrer det resultatet noget. Dette illustreres i **tabel 5** hvor analyserne af ældrekvotens påvirkning af de offentlige finanser fra Finansministeriet og Økonomiministeriet er sammenlignet.

I tabellen genfindes de tidligere anførte skøn for stigningen i henholdsvis det offentlige forbrug på 3,1 procentpoint og i pensioner og andre overførsler på 3,0 procentpoint fra finansredegørelse 98/99 (FR98/99) – eller en samlet udgiftsstigning efter skat på 6,1 procentpoint.

Tager man hensyn til de elementer, der fremgår af tabellen – besparelse ved satsreguleringsregler, skat af arbejdsmarkedspensioner, modregning i indtægtsbestemte ydelser – der alle reducerer stigningen i netto-udgiftstrykket, ender FR98/99-beregningen i en nettoeffekt på 3,8 procentpoint af BNP..

Tabellen viser samtidig, hvordan den samme beregning med nyere forudsætninger ser ud ifølge Finansredegørelse 2000 (FR2000). De ændrede forudsætninger er blandt andet en nyere befolkningsprognose med en lidt lavere ældrekvote (mindsker problemet) og de i foråret 2000 aftalte gradvise reduktioner i arbejdstiden (forøger problemet). Fordelingen mellem udgiftsstigningen til forbrug og pensioner er lidt anderledes ifølge FR2000, men skønnet over den samlede stigning er uændret 6,1 procentpoint af BNP. Efter korrektioner beregner FR2000 stigningen i netto-udgiftskvoten – den udgiftsstigning, der ikke finansierer sig selv – til 3,6 procentpoint af BNP.

En så vidt muligt sammenlignelig opgørelse af Økonomiministeriets skøn fra januar 2000 i 'Et bæredygtigt pensionssystem' (ØM2000) resulterer i 4,2 pct.

Tabel 5: Virkning på de offentlige finanser af demografi, netto-pensionsindbetalinger samt modregning i år 2035. Procentpoint af BNP.

	FR98/99	FR2000	ØM2000
Offentligt forbrug	-3,1	-2,9	-2,7
Indkomstoverførsler	-3,0	-3,2	-2,8(a)
Satsregulerings effekt	0,5	0,6	
Udgifter i alt	-5,6	-5,5	-5,5
Netto-pensionsindbetalinger	1,3	1,1	1,0
Modregning	0,5	0,8	0,9
Arbejdstidsforkortelse			-0,6(b)
Netto-virkning	-3,8	-3,6	-4,2

(a) Satsregulering er indregnet. (b) Virkning af den ferieforlængelse, der blev aftalt ved overenskomstene i foråret 2000, er indregnet i FR2000, men ikke i ØM2000.

Satsregulerings effekten er den besparelse, der ligger i, at udgifterne til indkomstoverførsler vokser langsommere end bruttolønnen i den periode, hvor bidragene til arbejdsmarkedspensionerne sættes op. Effekten af netto-pensionsindbetalinger er den skattestigning, der følger af, at pensionsordningerne samlet set går fra fradragsberettigede netto-bidrag til skattepligtige netto-udbetalinger. Modregning er den besparelse, der ligger i stigende pensionsudbetalinger og heraf følgende lavere udgifter til indtægtsregulerede indkomstoverførsler.

Kilder: Finansredegørelse 2000, boks 9.1, tabel a, ØM2000 samt egne skøn.

Bredere sammenligning

Der foreligger flere langsigtede fremskrivninger fra de seneste år, der belyser de samfundsøkonomiske og budgetmæssige konsekvenser af de fremtidige ændringer i befolkningens sammensætning.

Ud over de allerede omtalte analyser fra Finansministeriet og Økonomiministeriet sammenfattes i det følgende konklusionerne fra Det økonomiske Råds rapport, efteråret 1998 (DØR), analysen fra DREAM-gruppen i Danmarks Statistik: 'Har vi råd til velfærdsstaten', december 2000 (DREAM), samt Regeringens netop offentliggjorte revision af de langsigtede fremskrivninger i: "En holdbar fremtid – Danmark 2010" (DK2010).

Det er fælles for tre af disse analyser – DØR, ØM og DREAM – at de anvender Danmarks Statistiks generelle ligevægtsmodel DREAM som model- og beregningsgrundlag.

FR benytter metodemæssigt en anden fremgangsmåde, idet man bygger videre på en detaljeret makroøkonomisk fremskrivning til år 2010.

I **tabel 6** sammenstilles analyseresultaterne med hensyn til udgiftstrykket.

Tabel 6. Stigning i netto-udgiftstryk frem til år 2035/2038. Procentpoint af BNP.

DØR 1998	FR98/99	FR2000	ØM2000	DREAM2000	DK2010
5,7	3,8	3,6	4,2	4,7	4,3

Virkning på de offentlige finanser af demografi med uændrede (de i dag gældende eller vedtagne fremtidige) regler for folkepension og andre indkomstoverførsler. Arbejdsmarkedspensionerne forudsættes udbygget med stigende bidrag op til mindst 9% som planlagt. Pensionsbeskatning, indkomstskat af pensioner, modregning i indkomstafhængige ydelser mv. indgår. Det her anførte udgiftstryk er et nettotal i den forstand, at det udtrykker den del af stigningen i de offentlige udgifter, der ikke finansierer sig selv. DØR's bruttoudgiftstryk = skattetryk i % af BNP på 9,4 er skønsmæssigt korrigeret for modregning, skat af supplerende pensioner samt ATP, hvilket resulterer i de anførte 5,7%. DREAM2000's udgiftstryk på 10% af BFI er reduceret med skatteprovenu-effekten ved uændrede satser, hvilket resulterer i 6% af BFI, og herefter omregnet fra BFI til BNP, hvilket resulterer i de anførte 4,7%. Udgangspunkt for beregningerne er som hovedregel 1998, for DK2010 dog år 2000. Slutår er 2035, dog 2038 for ØM og DREAM.

Kilder: FR2000 (boks 9.1,s.314), DØR(1998), ØM(2000), DREAM(2000), DK2010(2001), indhentede oplysninger samt egne skøn.

Det gælder for alle de anførte skøn, at der er taget hensyn til den stigning i skatteprovenu, der skyldes stigende udbetalinger fra pensionsordninger, den besparelse, der følger af gældende modregningsregler for pension udover folkepensionens grundbeløb, de nye regler for boligstøtte, den overgangsvise virkning af satsreguleringsreglerne i forbindelse med opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, og - som hovedregel – efterlønnsreformen. DØR tager hensyn til reformen på den måde, at alle berettigede forudsættes at gå på efterløn fra 62 til 65 år. DREAM har ikke inddraget et skøn for effekten af efterlønnsreformen i grundforløbet.

Men der er fortsat forskelle i beregningsforudsætningerne. Forskelle, der trækker i både positiv og negativ retning. Det er i øvrigt et generelt træk for disse fremskrivninger, at beregnings- og modelgrundlaget raffineres over tiden, og at der inddrages mere detaljerede oplysninger i datagrundlaget. Det er en af grundene til, at beregningsresultaterne er forskellige.

DØR ligger højest med en forventet stigning i det her definerede netto-udgiftstryk frem til år 2035 på 5,7 procentpoint. Det skyldes blandt andet, at fremskrivningen er baseret på en tidligere befolkningsprognose med en lidt større stigning i ældrekvoten, samt at DØR opererer med en meget høj realrente og et lavere fremtidigt BNP. Herudover har DØR (efterår 1998) naturligt nok ikke kunnet tage hensyn til de seneste års relativt gunstige udvikling i dansk økonomi.

Når skønnet i FR2000 er lidt lavere end det tidligere skøn i FR98/99, skyldes det nettovirkningen af en lavere ældrekvote (mindsker udgiftstrykket) og inddragelse af den arbejdstidsforkortelse, der blev aftalt i foråret 2000 (øger udgiftstrykket).

Når DREAM ligger højere end FR og ØM, kan det blandt andet tilskrives et grundforløb med noget større offentlige udgiftsstigninger.

Konklusion vedrørende udgiftstrykket

De foreliggende skøn er, når de opgøres på sammenlignelig basis, meget ens. De viser, at nettobelastningen af de offentlige finanser, når ældrekvoten topper i årene omkring 2035, vil være af størrelsesordenen 4-5 procentpoint af BNP.

Nettobelastningen er den stigning i nettoudgifterne, som en fremregning med de i dag kendte satser og reguleringsregler skønnes at føre til. Det er den del af stigningen i de offentlige udgifter, der ikke finansierer sig selv.

Omsat i skatteprocent svarer det til en stigning i bundskatten på det dobbelte heraf – det vil sige 8-10 procentpoint.

Det er størrelsesordenen af problemet.

Den holdbare skat

Den holdbare skat – og det holdbarhedsjusterede overskud – er den skattesats eller det overskud, der på meget langt sigt, det vil sige 100 år eller mere, vil være tilstrækkeligt til at sikre den offentlige sektors solvens eller betalingsevne⁴. Det udelukker ikke, at der periodevis er stigende budgetunderskud og stigende offentlig gæld, blot dette modsvares af overskud og gældsnedbringelse i andre perioder, før eller efter.

⁴ Finanspolitikken betegnes som holdbar, hvis den tilbagediskonterede værdi af de fremtidige offentlige udgifter plus den offentlige gæld i udgangssituationen er lig med eller mindre end den tilbagediskonterede værdi af de fremtidige indtægter.

Det er netop det forløb, der må forudses de næste hundrede år som følge af befolkningsudviklingen. Et stigende strammingsbehov frem til år 2035, hvor ældre- og forsørgerkvote topper, men derefter falder forsørgerkvoten og statsfinanserne bedres, også fordi de udskudte skatter, der ligger i privattegnede pensionsordninger og i arbejdsmarkedspensionerne, gradvis omsættes i faktiske skattebetalinger.

I FR2000 beregner Finansministeriet det holdbarhedsjusterede overskud til $-0,2$ procent af BNP. Det betyder, at med en permanent skattestramning på $0,2$ procentpoint af BNP i alle fremtidige år vil der ikke være behov for yderligere skattestramninger for at imødegå et demografisk udgiftspres. I regeringens netop ajourførte DK2010 (januar 2001) er dette overskud beregnet til $0,0$. Ifølge dette skøn er der således balance. En videreførelse af den aktuelle finanspolitik – således som den eksempelvis fremgår af 2010-fremskrivningen – vil være tilstrækkelig til at imødegå det fremtidige demografiske udgiftspres uden behov for senere skattestigninger.

ØM konkluderer, at en permanent stramning efter det fremskrevne forløb til år 2005 (det daværende 2005-kravforløb) svarende til $0,4$ procent af BNP eller $0,8$ procentpoint på bundskatten skulle være tilstrækkelig til at sikre balance på langt sigt. Med ajourførte forudsætninger (arbejdstidsforkortelsen) svarer det til en stramning på $1-2$ procentpoint. Hvis målsætningen om 80.000 flere i arbejde ikke realiseres, øges strammingsbehovet til $2,6$ procent af BNP (Konvergensprogram 2000).

DREAM-gruppen beregner, at det holdbare indkomstskattetryk ligger $2,8$ procentpoint højere end det skattetryk, der gælder efter Pinsepakken. Forløbet indebærer imidlertid budgetunderskud og stigende offentlig gæld frem til årene 2035-2040, jævnfør bemærkningerne ovenfor om principperne for beregningen af den holdbare skat. Et sådant forløb vil næppe være acceptabelt i virkelighedens verden. Derfor konkluderer forfatterne også, at den holdbare skat ikke vil være holdbar i praksis – strammingsbehovet vil være større i den periode, hvor ældrekvoten topper.

Den holdbare skat er analytisk interessant, og understreger det teoretisk set rigtige i, at enkelte års budgetstilling og gældsudvikling kan være misvisende i det omfang de er påvirket af underliggende forhold som vil ændre sig fremover. I praksis må det imidlertid anses for mest realistisk, at man kun i kortere perioder vil acceptere budgetunderskud og stigende offentlig gæld med henvisning til, at de underliggende demografiske forhold vil bedre situationen senere.

Med en meget lang beregningsmetode – rent teknisk 500 år - som i de analyser, der baseres på DREAM-modellen, betyder det at den offentlige gæld blot ikke må vokse mere end indkomsten i samfundet – en relativt mild restriktion.

IV. Hvad kan der gøres?

Økonomisk vækst

Fundamentalt set vil økonomisk vækst ikke i sig selv løse problemerne. Så længe der forudsættes velstandsregulering af pensioner og andre ydelser til pensionister, vil større eller mindre vækst stort set virke neutralt på udgifts- og skattetryk.

Det er imidlertid nok en for skarp og teoretisk konklusion. De fleste fordelingsproblemer løses lettere ved høj vækst end ved lav vækst. Forsinkelser i regulering vil give en gevinst. Alt andet lige vil høj økonomisk vækst derfor lette problemerne i praksis, og i hvert fald overgangsvist gøre det mere acceptabelt med den relative nedsættelse af pensionisternes levestandard sammenlignet med de erhvervsaktives, som i givet fald skal til for at vækst kan bidrage til reduceret udgiftstryk.

Hertil kommer – som en mere teknisk detalje, men med reelt indhold – at vækst vil reducere den reale byrde af den offentlige gæld.

Flere børn

Øget fertilitet vil reducere ældrekvoten på længere sigt, men det vil ikke kunne nå at reducere udgiftstrykket inden for den tidshorisont frem til år 2035, der betragtes her. Et stigende antal børn vil forøge forsørgerkvoten og de heraf afledte udgifter og indkomstoverførsler igennem en meget lang årrække, før de positive virkninger på arbejdsudbud og produktion slår igennem. I gennemsnit skal man være omkring 45 år, før man har betalt sin skatteregning for opvækst, uddannelse og træk på offentlige ydelser i øvrigt, og først derefter kan man bidrage til pension og ældreudgifter. Øget fertilitet er derfor i givet fald en meget langsigtet løsningsmulighed – og fødselsraten lader sig formentlig også kun vanskeligt påvirke, jf. de senere bemærkninger herom.

Indvandring

I den internationale debat om det fælles problem i alle vestlige industrilande med stigende ældrekvoter og i EU for så vidt angår de europæiske lande har det været fremhævet, at arbejdsstyrke og normalt stigende produktion kun kan opretholdes ved øget indvandring.

For Danmarks vedkommende har DREAM (2000) de seneste og mest detaljerede statistiske oplysninger for indvandrere lagt ind i modelgrundlaget.

I analysen af merindvandring konkluderes, at dette ikke vil medvirke til at afhjælpe finansieringsproblemet, så længe indvandrere er dyrere i overførsler, har lavere erhvervsdeltagelse, og højere arbejdsløshed. Det gælder

også, hvis indvandrerne forudsættes at være 17-årige unge, der altså ikke starter med at belaste skolesystem mv., men som herefter beregningsmæssigt tildeles indvandrergruppens hidtidige karakteristika. Indvandring af forholdsvis mange ældre, som der i gennemsnit har været tale om hidtil, vil endog ifølge analysen skærpe problemet.

ØM(2000) har samme hovedkonklusion. Derimod har FR en positiv effekt af indvandring, men gør opmærksom på, at grundlaget herfor er en beregningsmæssig forudsætning om, at ikke kun 2.generationsindvandrere, men også 1.generationsindvandrere svarer til gennemsnitsdanskere.

Det betyder, at indvandring kun kan bidrage til at finansiere det kommende demografiske pres, hvis indvandrere integreres bedre i samfundet og på arbejdsmarkedet.

Flere i arbejde – senere tilbagetrækning

Hvis flere kommer i arbejde som alternativ til dagpenge eller andre overførsler, og hvis folk bliver længere på arbejdsmarkedet, er der i forbindelse med den her behandlede problemstilling tale om en dobbelt gevinst, idet der spares offentlige udgifter til dagpenge/efterløn/pension mv., og samtidig sker en forøgelse af arbejdsudbud og skattegrundlag. Det er den mest målrettede løsning på forsørgerproblemet. Men det er tilsyneladende ikke så nemt at få seniorpolitik til at slå igennem i praksis. Dette spørgsmål tages op senere under afsnittet om holdningsændringer.

.

Arbejdstid

Der er en igangværende debat om mere fleksible arbejdstider over arbejdslivet, og herunder et ønske om at tilgodese grupper, der i hvert fald i perioder af deres arbejdsliv ønsker at arbejde mere end den i dag gældende norm.

Det er nok urealistisk, at større fleksibilitet vil føre til et større samlet arbejdsudbud – med mindre fleksibiliteten får folk til at blive flere år på arbejdsmarkedet, og derigennem øger antallet af arbejdstimer over livsforløbet.

Det er snarere sandsynligt, at ønsker om fortsat reduktion af den gennemsnitlige, aftalemæssige arbejdstid vil slå igennem. Hvis man forudsætter, at arbejdstiden fremover nedsættes i samme takt som i de sidste 25 år, det vil sige med 0,25% årligt, vil det frem til år 2035 indebære, at den samlede arbejdstid på dette tidspunkt vil være knap 10% lavere end nu. Det vil belaste udgiftstrykket med 3-5 procentpoint.

Det vil således – uden at sammenligningen skal drages for langt – være næsten ligeså belastende for de offentlige finanser at fortsætte arbejdstidsreduktioner i uændret tempo som at finansiere den stigende ældrekvote.

Konsolidering nu

Det er helt klart en god strategi at fortsætte konsolideringen af de offentlige finanser i disse år, hvor der er økonomisk baggrund herfor, og dermed nedbringe den offentlige gæld og de offentlige renteudgifter yderligere. Det svarer til indirekte at opbygge en formue til finansiering af fremtidige udgifter. Generationsmæssigt er det rimeligt, at de nuværende erhvervsaktive bidrager nu. Alternativet er skattestigninger for fremtidige erhvervsaktive eller besparelser, når udgiftstrykket kommer.

I Irland – hvor ældrekvoten som før antydet forventes at stige særlig kraftigt - er det besluttet at indsætte 1% af BNP hvert år samt visse indtægter fra privatisering i en pensionsfond. Det kan have den fordel, at det synliggør hensynet til de fremtidige ændringer i befolkningens sammensætning, men bortset herfra kan det ikke anbefales at følge dette eksempel. Historien viser, at den form for kasseopbygning ofte fortrydes efterfølgende. Generel konsolidering af de offentlige finanser er bedre.

Ejendomsskatter og boligmarked

Det er vanskeligt at udvide skattebasen i Danmark yderligere. Indkomstskattestigninger har negative virkninger på arbejdsudbuddet. Hertil kommer eventuelle fremtidige tendenser til erodering af skattegrundlaget.

Beskatning af fast ejendom har været et følsomt emne siden ”den sorte hånd” ved jordlovsafstemningen i 1963 (og måske også før), men fast ejendom har mange fordele som skatteobjekt. Det kan ikke flyttes, og der har været tale om betragtelige formuestigninger de sidste mange år. Ud fra en generationsmæssig betragtning ville det ikke være urimeligt, hvis fast ejendom blev beskattet hårdere. Generationsaspektet kan tydeliggøres, hvis skatterne indefrysnes på ejendommen. I så fald ville skatten delvis komme til at svare til en arveafgift. Modellen med indefrysning kendes allerede i dag.

I dag udgør ejendomsskatterne i Danmark 1,8 procent af BNP. Den nye ejendomsværdiskat, der har afløst lejeværdien, er indregnet i dette tal.

Det er højere end i de fleste europæiske lande, men lavere end i de angelsaksiske lande. Således er ejendomsskatterne lavere i for eksempel Tyskland, Holland, Norge og Sverige. Men de er lidt højere i Frankrig (2% i 1998). Og de er væsentligt højere i England, USA og Canada.⁵

I debatten om ejendomsskatter fremhæves ofte (med rette), at der med ejendomsværdiskatten og den seneste reduktion af rentefradragenes skatteværdi er blevet balance mellem ejere og lejere. Det er ikke længere en økonomisk fordel at eje. Det bruges som argument imod yderligere ejendomsskatter. Men det kunne også

⁵ En præcis sammenligning vanskeliggøres af, at mange lande beskatter lejeværdi i lighed med det tidligere danske system, og skatteprovenuet heraf indgår ikke i de internationale statistikker. Lejeværdibeskatning findes – blandt de her nævnte lande - i Holland, Norge og Sverige.

bruges som argument for, at hvis ejendomsskatterne hæves, så bør lejerne også betale mere. Ved fri huslejefastsættelse ville man opdage, at der ikke er boligmangel i Danmark, men kun en skæv fordeling af boligmassen. Det har ikke så meget med ældrekvoter at gøre, men det ville løse et andet generationsproblem – det problem, der består i at unge i dag ikke kan få en bolig, medmindre de ”kender nogen”, falder ind under reglerne for anvisning af bolig, har forældre der kan købe en lejlighed, eller er parat til at betale overpris for et værelse.

Privatisering og brugerbetaling

Øget privat opsparing er godt i den forstand, at det aflaster de offentlige budgetter, og rykker forbrug frem i tiden. Skattebegunstigelser af pensionsopsparing fremmer ikke den samlede opsparing, men omfordeler den kun. Samfundsøkonomisk er det derfor fornuftigt, at skattebegunstigelsen i dag er beskedent.

Som før nævnt har vi imidlertid efterhånden fået et pensionssystem i Danmark, hvor opsparingsbaserede ordninger vil tegne sig for en stor og stigende del, og der er derfor ikke som det fortsat er tilfældet for en række andre lande et særligt behov for at fremme denne del af det samlede pensionssystem i Danmark.

Privatisering forstået som udlicitering, men fortsat skattebetaling af ydelserne, ændrer ikke noget i denne sammenhæng – bortset fra at det naturligvis altid er en fordel, hvis man kan få bedre ydelser for de samme penge.

Derimod vil en øget tendens til egentlig privatisering af såvel ydelser som betaling på områder som for eksempel ældrepleje, sundhed og plejehjem (private ældreboliger/-kollektiver som delvis erstatning for kommunale plejehjem) reducere presset på de offentlige udgifter, og – ved øget brugerbetaling - bidrage til finansieringen af et øget udgiftstryk.

Øget brugerbetaling for offentlige ydelser inden for sundhed og pleje kan dæmpe efterspørgslen efter disse ydelser, men har også sociale og fordelingsmæssige konsekvenser, som strider imod den grundtanke, at alle skal have lige adgang til disse ydelser.

Når det ikke med sikkerhed kan siges, at øget brugerbetaling og eventuel privatisering vil mindske efterspørgslen efter disse ydelser, hænger det sammen med, at efterspørgslen efter service- og velfærdsydelser stiger kraftigere end efterspørgslen efter fødevarer og materielle goder, når indkomsten stiger. I år 2035 vil levestandarden - som vi traditionelt måler den - formentlig være næsten dobbelt så høj som i dag. Hvis ydelserne leveres af et skattefinansieret offentligt monopol, vil folk typisk i praksis acceptere et ringere udbud af disse ydelser end de egentlig ville være villige til at betale for. I et system med øget brugerbetaling vil denne større efterspørgsel komme frem.

Pris- eller velstandsregulering?

Det er i de foreliggende fremskrivninger forudsat velstandsregulering (lønregulering) af offentlige pensioner og andre indkomstoverførsler. Det er en rimelig grundforudsætning i lange fremskrivninger, at pensionister og andre modtagere af overførselsindkomster ikke blot får sikret købekraften, men også følger med i velstandsstigningen herudover. Sådan har det generelle billede også været tidligere. Det er imidlertid ikke nogen naturlov, at folkepensionen skal velstandsreguleres. Pensionisternes situation må ses i lyset af den private pensionsopsparing og arbejdsmarkedspensionerne, der får stigende vægt fremover.

Økonomiministeriet (jan.2000) har - under en række forudsætninger, herunder uændrede regler for folkepensionen, og at bidraget til arbejdsmarkedspensioner stiger som planlagt til mindst 9% frem til år 2010 – beregnet, at pensionisternes relative økonomiske situation vil blive klart forbedret, idet den samlede pension vil stige mere end lønningerne. Den gennemsnitlige dækningsgrad, forstået som indkomst efter skat som pensionist sat i forhold til indkomst efter skat som erhvervsaktiv, skønnes at stige fra 1996-niveauet på 74% til 90% i år 2045, hvor der har været mulighed for et helt arbejdsliv med høje pensionsbidrag. I år 2020 skønnes den gennemsnitlige dækningsgrad at ligge på 80-85%.

Dækningsgraderne vil stige for næsten alle indkomstgrupper, dog mest for mellemindkomstgrupperne, der har fordel af arbejdsmarkedspensionerne. Pensionister med de laveste indkomster som erhvervsaktive vil fortsat have dækningsgrader over 100% - ikke fordi pensionen er høj, men fordi indkomsten før pensionering er meget lav.

Den forventede stigning i dækningsgraderne som følge af de supplerende opsparingsbaserede pensionsordninger kunne gøre det mindre betænkeligt at overveje en lavere regulering af folkepensionen. Man kunne måske også overveje at gøre en større del af folkepensionen indkomstafhængig, men det er en dårlig model, for det har negative effekter på opsparings- og indtjeningsadfærd – og på arbejdsudbuddet.

En lavere stigningstakt for pensionsydelse vil kunne give et væsentligt bidrag til at reducere stigningen i udgiftstrykket.

De fæste lande i Europa regulerer pensioner med lønindeks, og sikrer dermed den relative købekraft af pensionerne i forhold til de erhvervsaktives lønindkomst.

Finland, Italien, Portugal og Spanien regulerer pensioner med et indeks, der er lavere end lønstigningen.

I Storbritannien reguleres med et prisindeks, hvilket kun sikrer den absolutte købekraft af pensionerne.

Hjemmehjælp og plejehjem

Ældrepleje - hjemmehjælp og plejehjem - er allerede i dag et stort udgiftsområde. Der har igennem en længere årrække været satset en del på øget målbar effektivitet på dette område – og det har også været kritiseret, at det går ud over kvaliteten og drejer indsatsen væk fra de ældres reelle behov. Oplysninger om betydelige forskelle fra kommune til kommune i for eksempel tilrettelæggelse af arbejdet, den såkaldte ATA-tid (ansigt-til-ansigt-tid) ud af samlet tidsforbrug, samt brugertilfredshed tyder på, at der er gevinster at hente både med hensyn til effektivitet og kvalitet i ydelserne (Institut for Serviceudvikling, ISU). En velfungerende ældrepleje vil være ret afgørende i det aldrende samfund.

Det frivillige arbejde

Der er en række serviceydelser i hjemmet, inden for familierne, og frivilligt ulønnet arbejde, der ikke indgår i den traditionelle opgørelse af produktion i nationalregnskabet – men som må anses for ligeså værdifuld som lønnet serviceproduktion.

Det frivillige arbejde har, så vidt det kan skønnes, allerede et betydeligt omfang. I 1995 vurderede Socialforskningsinstituttet, at 1,2 mio. danskere var beskæftiget med frivilligt arbejde, heraf 300.000 med frivilligt socialt arbejde.

I Socialministeriets betænkning om frivilligt socialt arbejde (Socialministeriet, 1997) vurderes det, at der efter en lang periode præget af statslig overtagelse af det hidtidige sociale arbejde udført af private, frivillige organisationer, i løbet af 1980'erne og 1990'erne skete en kovending, hvor det offentlige igen i højere grad inddrager frivillige/private initiativer i løsningen af sociale problemer.

Der er ikke tvivl om, at der bliver pres på ressourcerne inden for ældrepleje og ældreomsorg fremover. I det omfang man kunne styrke det frivillige arbejde på dette område, og gøre det acceptabelt at lønnet og ulønnet frivillig arbejdskraft arbejder side om side, kunne der ikke blot opnås en aflastning af ressourcepresset, men formentlig også en række afledede positive virkninger for livskvaliteten hos både dem der hjælper og dem der bliver hjulpet.

En udvidelse af det frivillige arbejde kan betragtes som en ikke-registreret, men reel forøgelse af arbejdsudbuddet.

Holdningsændringer

I Europa findes mange charmerende byer, hvor tæt sammenbyggede huse med høje smalle facader betager den besøgende turist. Man kunne tro, at dette er resultatet af århundreders indsats fra stadsarkitekter og

byplanlæggere. Det er imidlertid snarere et resultat af skatteregler. Facadelængde mod vej har været udbredt som skattegrundlag, og det påvirker naturligvis byggestilen – ofte længe efter, at reglerne er ændret.

Man kan påvirke holdninger, normer og adfærd, ikke mindst gennem økonomiske incitament. Men virkningerne er ikke altid tilsigtede.

Der er visse grundholdninger, som kun ændrer sig langsomt, og adfærd, som nok ændrer sig, men er svær at påvirke. Det er for eksempel en udbredt erfaring fra mange lande, at fertiliteten er svær at styre. Familiemønster og fødselshyppighed indretter sig ikke uden videre som følge af officielle paroler og økonomiske incitament. Kina bruger metoder til at reducere fødselsraten, som er vor kultur helt fremmed. Frankrig har en lang tradition for en familiepolitik, der skulle stimulere befolkningstilvæksten, uden overbevisende resultater. Italien har oplevet et drastisk fald i fertiliteten, og vil gerne have den op igen. I Sverige er fertiliteten igennem 1990'erne steget fra 1,3 til over 2 – og her mener man tilsyneladende fra officielt hold, at den generøse svenske familiepolitik har en del af æren herfor. Det svenske formandskab for EU (1. halvår 2001) har tilkendegivet, at det påtænker at indkalde til en konference om fødselsraten og muligheden for at modvirke den faldende arbejdsstyrke i EU.

Det er åbenbart også vanskeligt at påvirke holdninger på ældreområdet. Som nævnt er noget af det der vil virke mest målrettet at få flere ældre i arbejde (senere tilbagetrækning) – eller, hvad der er lige så effektivt, at få flere fra dagpenge eller andre indkomstoverførsler til arbejde. Men på trods af, at den officielle politik og den offentlige meningspåvirkning i hvert fald de seneste 5 år i stigende grad har understreget det ønskelige i at fastholde ældre på arbejdsmarkedet, med begreber som det grå guld, seniorpolitik og virksomhedernes sociale ansvar, synes det ikke rigtigt at slå igennem.

Undersøgelser tyder på, at de fleste ældre gerne vil bevare tilknytning til arbejdsmarkedet, men på nedsat tid eller i mindre belastende job. Det samme ønske har mange børnefamilier i den periode, hvor børnene er små. Det ville være ønskeligt om arbejdsmarkedet blev mere indstillet på at tilgodese en sådan fleksibilitet.

Det kunne i den forbindelse diskuteres, om det er den rigtige politik at fortsætte med at forstærke segmenteringen på arbejdsmarkedet gennem særlige servicejob, seniorjob, fleksjob mv. Er det ikke et forkert signal at sende?

Man kunne rejse det spørgsmål, om det er muligt at påvirke holdninger gennem kraftigere politiske signaler og systemændringer. Man har talt om egentlig lovgivning mod aldersdiskrimination, som man har det i enkelte andre lande. Det vil imidlertid næppe være det mest hensigtsmæssige – det kunne gribe ind i fornuftige virksomhedsordninger om fratrædelse og nedtrapning, og stride mod anden lovgivning. Man burde i hvert fald forinden sanere lovgivningen for ikke strengt nødvendige alderskriterier. Har vi overhovedet brug for en officiel pensionsalder? Hvorfor benyttede man for eksempel ikke lejligheden ved den nylige revision af boligstøttereglerne til at fjerne sondringen mellem boligsikring til almindelige lejere og boligydelse til pensionister? Støtten tildeles efter samme kriterier, men med lidt forskellige satser.

Ideen om en medborgerkonto har været fremme flere gange i den offentlige debat, specielt i Sverige, hvor den gennemførte ændring af pensionssystemet til dels har været påvirket heraf. Den svenske pensionsreform med virkning fra 1999 og frem indebærer, at der bliver en snævrere sammenhæng mellem den enkeltes bidrag og størrelsen af pensionen, og at pensionssystemet bliver mindre følsomt over for demografiske ændringer.

Debatten om en medborgerkonto og de ideer, der ligger bag, har været mere sporadisk i Danmark. I den mest omfattende version af forslaget vil alle økonomiske mellemværender mellem den enkelte borger og det offentlige registreres over medborgerkontoen: Skat sættes ind, og det offentlige trækker et administrationsbidrag svarende til den beskedne del af de offentlige budgetter, der ikke er indkomstoverførsler (mellem personer og over livsforløbet). SU, dagpenge og andre offentlige ydelser, herunder pensionen, trækker den enkelte fra sin konto. Er der overskud på kontoen, når man ønsker at gå på pension, bliver det konverteret til en pensionsydelse. Fremrykkelse af pensionstidspunktet giver en aktuarmæssigt beregnet mindrepension, og tilsvarende giver udskydelse af pensionstidspunktet en aktuarmæssigt beregnet merpension. Hvis underskuddet på medborgerkontoen bliver større end et fastsat beløb, dækkes yderligere underskud af det offentlige. I det nuværende system dækker det offentlige hele underskuddet. Systemet kræver ikke i sig selv ændringer i gældende regler for tildeling og udmåling af ydelser, og kan eventuelt være (eller starte som) et rent registreringssystem. Det skulle være en principiel fordel ved systemet, at det kan tilskynde til spare-adfærd og mindre socialt bedrageri, fordi man vil kvie sig mere ved at trække på sin egen konto end den store anonyme offentlige kasse.

Den fulde version af medborgerkontoen lægger op til en ret dramatisk omlægning og individualisering, men ved at tænke i sådanne baner kunne man måske blive inspireret til systemomlægninger, der i højere grad får folk til at tænke i livsforløb, der muliggør mere fleksibel tilbagetrækning og eventuelt delpension i en overgangsfase, og måske accept af en lavere garanteret basispension end ellers. En individualiseret rettinghed – en konto – med en basispension kunne måske også være medvirkende til at dæmpe risikoen for en fremtidig åben politisk generationskonflikt.

Borgerløn har været drøftet tidligere og er blevet afvist som en umulig og alt for dyr ordning. Nogle mener, at vi har fået den ad bagvejen, med 850.000 personer på indkomstoverførsler, 150.000 ledige og 700.000 pensionister. Delvis borgerløn, men med et virvar af forskellige ydelser, tildelingskriterier og aktivitetsbegrænsninger. Hvad man end kan mene, herunder ideologisk, om en ydelse til alle for eksempel på niveau med folkepensionens grundbeløb, så vil det i hvert fald muliggøre forenkling og færre begrænsninger for anden aktivitet, end det nuværende ydelsessystem nødvendiggør.

Borgerløn ville være et kraftigt signal om at borgere betragtes som lige, og at alder ikke i sig selv er et afgørende kriterium eller en sygdom, der kræver særlig forsørgelse. Pensionsalder og folkepension vil forsvinde i lovgivningen. Ældre kan have behov for supplerende indkomstoverførsler, ligesom andre.

Ældre kan have behov for boligstøtte, ligesom andre. Ældre kan have behov for særlig pleje, ligesom andre. Ældre vil ønske mindre belastende arbejde på nedsat tid, ligesom andre.

V. Afsluttende bemærkninger

De foreliggende fremskrivninger tyder på, at vi bedømt ud fra den aktuelle situation, med de nugældende regler, arbejdsmarkedsforhold og adfærd, sammenholdt med den forventede udvikling i befolkningens sammensætning vil stå over for et problem om 30-40 år, der kan sammenfattes som en stigning i nettobelastningen af de offentlige finanser af størrelsesordenen 4-5 procentpoint af BNP.

Fremskrivningerne viser samtidig, at en gunstig økonomisk udvikling de kommende år vil kunne udnyttes til at bedre grundlaget for en løsning af det udgiftsproblem, der tegner sig som følge af den fremtidige udvikling i befolkningens sammensætning. Regeringen er endog så optimistisk, at den mener, at problemet helt kan forsvinde inden det opstår.

Betingede økonomiske fremskrivninger af den foreliggende karakter er nyttige, fordi de kan give grundlag for nogle fornuftige beslutninger. Men det er ikke egentlige prognoser for, hvordan det forventes at gå de næste 30-40 år. Eller sagt på en anden måde: Det vil helt sikkert komme til at gå anderledes, og samfundet vil se helt anderledes ud så mange år frem.

Der er i fremskrivningerne alene taget hensyn til forudsigelige tendenser, og ikke uventede begivenheder, større konjunkturtilbageslag eller andet, der kan indebære lige så store påvirkninger af dansk økonomi som den forudsigelige stigning i ældrekvoten.

Hertil kommer, at alle de foreliggende fremskrivninger formentlig undervurderer det pres, der kan komme for bedre ydelser indenfor ældresektoren, hospitalsbehandling med i dag helt ukendte metoder, og livsforlængende behandling udover hvad man i dag kan forestille sig.

Det er på den baggrund rigtigt at fortsætte den nuværende hovedlinje i den økonomiske politik med konsolidering af de offentlige budgetter og nedbringelse af den offentlige gæld. Det er også velbegrunderet ud fra et generationsmæssigt synspunkt.

Herudover er den mest målrettede strategi ikke blot at tale om, men at få realiseret et arbejdsmarked med plads til seniorer. Dels giver senere tilbagetrækning dobbelt dividende i relation til det grundlæggende problem med flere på passiv forsørgelse og færre erhvervsaktive. Dels vil fremtidens ældre være mindre nedslidte (i hvert fald fysisk) og mere sunde og raske op i en senere alder. Det vil være noget grotesk, hvis samfundet også til den tid er indrettet efter en norm, der overflødiggør folk på arbejdsmarkedet, når de kommer på den anden side af de 60 år.

BILAG I.

OECD's 7 anbefalinger til reformer med henblik på at sikre velfærd i det aldrende samfund.

1. Offentlige pensionssystemer, skattesystemer og indkomstoverførselssystemer bør reformeres med henblik på at fjerne økonomiske incitamenters til tidlig tilbagetrækning og økonomiske barrierer for fortsat beskæftigelse.
2. En række reformer vil være nødvendige for at sikre flere jobmuligheder for ældre og at de ældre har de nødvendige kvalifikationer for at bestride disse job.
3. Offentlige budgetter bør konsolideres, og offentlig gæld bør nedbringes. Dette vil kunne indebære gradvist indfasede reduktioner i offentlige pensionsydelse og stigende sociale bidrag.
4. Indkomstgrundlaget for ældre bør tilvejebringes ved en blanding af skattefinansierede indkomstoverførsler, opsparingsbaserede pensionsordninger, privat opsparing og arbejdsindkomst. Formålet hermed er risikospredning, bedre balance i byrdefordelingen mellem generationer, og at give den enkelte større fleksibilitet ved beslutning om tilbagetrækning.
5. Inden for sundheds- og plejesektorerne bør der være større fokus på effektivitet og omkostninger. Sundhedsudgifter og forskning bør i stigende grad rettes mod metoder til at mindske fysisk afhængighed, og der bør være klare politikker for pleje af de svageste ældre.
6. Udviklingen af opsparingsbaserede pensionssystemer bør ske samtidig med udviklingen af infrastrukturen på de finansielle markeder og en styrkelse af de reguleringsmæssige rammer herfor.
7. På nationalt plan bør etableres strategiske rammer med henblik på at samordne ældre-reformer over tiden, og for at sikre opmærksomhed på og forståelse for gennemførelsen af reformer i offentligheden.

OECD: "Seven Principles to Guide Reform", fra: *Maintaining prosperity in an ageing society*, Paris, juni 1998.

Referencer

Arbejdsministeriet, Det Seniorpolitiske Initiativudvalg (1999): *Seniorerne og arbejdsmarkedet – nu og i fremtiden*, København, november 1999.

Befolkningen i 150 år, jubilæumsbog, København, Maj 2000.

Det Økonomiske Råd (1998): *Dansk økonomi, efterår 1998*, København 1998.

Finansministeriet (1999): *Finansredegørelse 98/99*, København, februar 1999.

Finansministeriet (2000): *Finansredegørelse 2000*, København, april 2000.

Mathiasen, David G. (udateret): *The capacity for long-term decision making in seven OECD countries: The case of ageing*, OECD, Ageing Working Papers, AWP 6.1.

Ministry of Finance, Denmark (1995): *Policy Implications of the Ageing Population in Denmark*, Working Paper no. 4, June 1995.

OECD (1998): *Maintaining prosperity in an ageing society*, Paris, June 1998.

Pedersen, Lars Haagen og Peter Trier, DREAM-gruppen, Danmarks Statistik (2000): *Har vi råd til velfærdsstaten?*, notat, København, december 2000.

Regeringen (2001): *En holdbar fremtid – Danmark 2010*, København, januar 2001.

Socialministeriet (1997): *Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund*, Betænkning nr. 1332.

Visco, Ignazio (2000): *Welfare Systems, Ageing and Work: An OECD Perspective*, Working Paper, OECD, January 2000. Forthcoming in Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review.

Ældre Sagen (1998): *Ældre og velfærdssamfundet*, København, januar 1998.

Økonomiministeriet (2000): *Et bæredygtigt pensionssystem*, København, januar 2000.

Økonomiministeriet og Finansministeriet (2000): *Konvergensprogram 2000 – opdatering af konvergensprogram for Danmark*, København, december 2000.

