

Pensionsdebatten i Danmark

Indledning

Erik B. Johansen, NFT's danske redaktør

Igennem forårsmånederne har der i den danske presse været ført en heftig debat om fremtidens pensionspolitiske problemer. På denne baggrund har jeg bedt en række af debattørerne om at give deres kommentarer her i NFT, således at de mange synspunkter umiddelbart kan sammenholdes. Samtidig kan debatten have interesse i de øvrige nordiske lande.

Indlæggen starter med Adm. Dir. **Andre Lublin**, PFA-Pension, der bl.a. beskriver de grundlæggende træk i det danske pensionssystem og dets beskatning (s. 90)

Efterfølgende findes indlæg i alfabetisk orden fra:

Adm. Dir. **Bent Knie Andersen**, Alm. Brand, Formand for Assurandør-Societetet (s. 98).

Arbejdsminister **Jytte Andersen** (s. 101).

Lektor **Jens Peter Christensen**, Århus Universitet, Juridisk Inst., Afd. for Offentlig Ret (s. 104).

Folketingsmedlem **Frank Dahlgaard** (s. 107).

Lektor **Svend Erik Hougaard Jensen**, Center for forskning i økonomisk Politik, Handelshøjskolen, Institut for Nationaløkonomi (s. 109).

Skatteminister **Carsten Koch** (s. 114).

Finansminister **Mogens Lykketoft** (s. 116).

Fhv. Socialminister **Aase Olesen** (s. 119).

Professor **Jørn Henrik Petersen**, Odense Universitet, Center for Helsetjenesteforskning og Social Politik (s. 122).

Eftertiden kan så i år 2015 slå op i NFT nr. 2/1995 og se, hvad der blev sagt. Man kunne måske også fastslå, at langtidsplanlægning er: *Planlægning af de fremtidige konsekvenser af nutidige beslutninger og ikke planlægning af fremtidige afgørelser.*



André Lublin, adm. direktør PFA Pension

Grundlæggende træk i det danske pensionssystem og dets beskatning

For at bidrage til en dybere baggrundsforståelse af debatten omtales her de grundlæggende træk i det danske pensionssystem og dets beskatning.

Folkepensionen er den mest udbredte del af det danske pensionssystem, men derudover modtager i dag knap 60% af pensionisterne supplerende ydelser fra Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), 15-18% af pensionisterne modtager ydelser fra virksomhedsbaserede pensionsordninger, mens 10-12% af pensionisterne modtager ydelser fra private pensionsopsparingsordninger.

I alt modtager 85-90% af pensionisterne rent faktisk også andre ydelser end den almindelige folkepension.

På denne måde er der reelt tale om fire pensionskomponenter, der allerede nu må betragtes som et samlet pensionssystem, hvor de supplerende pensionsordninger på langt sigt gradvist vil få større betydning. Dermed vil den enkeltes tidligere beskæftigelse, lønforhold og pensionsordninger m.v. få stadig større betydning for de senere pensionsforhold, og der vil være forskelle mellem de individuelle samlede pensionsydelser. Der vil dog fortsat være en betydelig gruppe pensionister, som slet ikke eller kun i yderst beskedent omfang opnår ydelser fra en supplerende pensionsordning.

De supplerende arbejdsmarkedspensioner, herunder tjenestemandspensioner og private

pensionsforsikringsordninger, kan eller må ikke ses som en udvikling, der gradvist overflødiggør den grundlæggende folkepension eller fører til forringelser heraf. Tværtimod vil en ordentlig offentlig folkepension også på langt sigt være en helt afgørende forudsætning for flertallets pensionsvilkår.

Folkepensionen

Folkepensionen betales kollektivt over skat-terne og omfatter som overvejende hovedregel alle landets borgere.

Pensionen er med et grundbeløb, der pr. 1. januar 1995 udgør 44.508 kr., som udgangspunktet ens for alle, men en voksende del af pensionen udgøres af et særligt indkomstafhængigt pensionstillæg. Uformuende og personer uden anden indtægt kan således supplerende modtage et pensionstillæg og et særligt pensionstillæg, der bringer den samlede pensionsydelse op på 88.620 kr.

Således udgør folkepensionen et grundlæggende socialt sikkerhedsnet, der til en vis grad begunstiger de økonomisk dårligst stillede borgere.

Samtidig er pensionen dog en absolut forudsætning for, at de supplerende pensionskomponenter kan løfte de samlede pensionsydelser op i nærheden af noget, der ligger en blot nogenlunde uændret levestandard.

Folkepensionen kan udbetales fra det 67. år.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)

ATP har siden 1964 været en forsikringsordning, der gennem lovfæstede bidrag fra både arbejdsgiver og lønmodtager ydes til alle lønmodtagere i Danmark og i 1993 omfattede ca. 3,45 mio. personer.

Pensionsydelsen er uafhængig af den enkelte lønmodtagers tidligere indtægtsforhold, men ydelsen beregnes på baggrund af de indbetalte bidrag og varierer derfor efter omfanget af den enkeltes tidligere beskæftigelse. Selvstændige erhvervsdrivende, arbejdsløse og hjemmearbejdende er ikke omfattet af ordningen, men der betales ATP-bidrag af visse dagpengeydelse.

Den årlige ydelse er fastsat som et fast kronebeløb og ikke som en procentdel af lønnen.

I 1993 udgjorde den årlige indbetaling 2.300 kr. for hvert medlem, og samlet blev der indbetalt ca. 4,5 mia.kr.

Også pensionsudbetalingen til den enkelte er relativt beskeden. Således fik 51% af modtagerne hver mindre end 4.000 kr. i 1993, og samlet blev der udbetalt ca. 2 mia. kr.

I år 2010 forventes op mod 60% af modtagerne at få 17.500 - 30.000 kr. hver om året.

Den samlede ATP formue udgjorde i 1983 ca. 30,7 mia. kr. og er i 1993 nået op på 107,4 mia. kr.

ATP kan udbetales fra det 67. år.

Arbejdsmarkedspensioner

Ved en arbejdsmarkedspension forstås typisk en obligatorisk pensionsordning baseret på indgåede arbejdsmarkedsoverenskomster. En given pensionsordning omfatter således kun dem, der er omfattet af den pågældende overenskomst.

Tidligere var sådanne pensionsordninger relativt sjældne, men på dette område har der siden arbejdsmarkedets overenskomstfornyelser 1989/91 været en rivende udvikling.

Og nu er alle overenskomstmfattede — timelønnede såvel som funktionærer — omfattet af en arbejdsmarkedspension.

I overenskomsterne er typisk anført, at formålet med pensionsordningen er at sikre den ansatte og dennes eventuelle efterladte i tilfælde af den ansattes invaliditet, alderspensionering eller død. De fleste arbejdsmarkedspensioner er oprettet som forsikringsordninger, enkelte som pensionskasseordninger.

Til ordningerne indbetales en procentdel af en defineret pensionsgivende løn, og i de fleste ordninger var bidragsprocenten i begyndelsen på 0,9%. Ved de igangværende overenskomstforhandlinger er det aftalt, at bidragene inden for de næste 2-3 år skal udgøre 3-4%, hvoraf arbejdsgiverne betaler 2/3 og medarbejderne 1/3.

Udbetalingerne ved invaliditet og død er typisk afdækket på gruppelevsbasis enten som ens beløb for alle omfattede eller som en procentdel af den enkeltes løn.

Udbetalingerne ved pensionering beregnes ud fra de indbetalte bidrag efter fradrag af omkostninger til forsikringsdækning og administration. Udbetalingerne afspejler derfor omfanget af den enkeltes tidligere beskæftigelse og indtægter.

Udbetalingstidspunktet ved pensionering svarer til tidspunktet for den offentlige folkepension, nemlig ved det 67. år, men hvis medarbejderen forlader arbejdsmarkedet tidligere, er der mulighed for at få pensionen udbetalt på dette tidspunkt, dog tidligst ved det 60. år.

Tjenestemandspensioner

Der er ca. 260.000 tjenestemænd eller tjenestemandslignende ansatte med en pensionsform, hvor ydelsen beregnes ud fra den tidligere pensionsgivende løn og den opnåede anciennitet ved fratrædelsen.

Før 1. juli 1969 betalte tjenestemanden selv et synligt bidrag til pensionen, der nu helt finansieres af stat, amt og kommune som

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

overvejende hovedregel gennem skatten. Den amtslige og kommunale pensionsydelse er således kun yderst sjældent og den statslige pensionsydelse aldrig forankret i en fondsbaseret pensionsopsparing.

Livs- og pensionsforsikring samt opsparing i pengeinstitutterne

Der findes mangfoldige private pensionsordninger, der som hovedregel etableres via virksomhedsbaserede pensionsordninger, men også individuelle private ordninger findes i stort antal. De private pensionsordninger betales almindeligvis gennem lønprocentuelle bidrag fra arbejdsgiver og lønmodtager almindeligvis fastsat til en fordeling på 2/3 henholdsvis 1/3. Pensionsbidraget udgør almindeligvis samlet 8-15% af lønnen.

Opbygningen af de private pensionsordninger er i udpræget grad fleksible med henblik på at imødekomme den enkelte virksomheds eller privatpersons individuelle ønsker og behov.

Udbudsspektret strækker sig således fra opsparingsmæssige pensionsformer med en begrænset forsikringsdækning, benævnt kapitalpensioner, til imødekommelse af ønsket om størst mulige engangsbeløb til pensioner, hvis primære sigte er at sikre udbetaling af løbende ydelser.

Den udprægede fleksibilitet strækker sig også til at kombinere pensionsordningerne med mange former for forsikringsdækning, herunder alderspension, invalidepension, engangsbeløb ved invaliditet, engangsbeløb til efterladte, ægtefællepension og børnepension.

Ordningerne har gennem en række år haft en stadig større udbredelse, hvilket ses på både de løbende ind- og udbetalinger, der i 1993 udgjorde ca. 24 mia. kr. henholdsvis ca. 19 mia. kr., samt af de totale opsparede pensionsformuer.

Total pensionsopsparing i procent af årets bruttonationalprodukt (BNP)

År	Samlet pensionsopsparing mia.kr.	Årets BNP mia.kr.	%
1985	332	615	54
1990	546	803	68
1993	736	882	83

Primo 1994 havde godt 1 mio. danskere således supplerende pensionsforsikring gennem et livs- og pensionsforsikrings-selskab eller et pengeinstitut, og den totale opsparede formue i sådanne supplerende pensionsforsikringer udgjorde 442,7 mia. kr.

Ydelserne kan udbetales fra det 60. år.

Pensionsbeskatningen.

Det har igennem mange år været et politisk fastholdt princip, at private pensionsopsparede fik fuldt skattemæssigt fradrag for pensionsindbetalingerne, hvilket blev modsvaret af en beskatning af pensionsudbetalingerne. Som det fremgår i det følgende, er dette princip ikke blevet fastholdt fuldt ud.

Den fulde fradragsret er pensionsopsparenes værn mod senere urimelig hård beskatning og indebærer, at beskatningen sker på udbetalingstidspunktet. Da indkomsten som pensionist ligger i direkte forlængelse af indkomsten som erhvervsaktiv, er det i harmoni hermed, at beskatningen sker på dette tidspunkt.

Såfremt en livs- eller pensionsforsikring med løbende ydelse er tegnet i et dansk, godkendt livs- og pensionsforsikrings-selskab med det formål at yde økonomisk sikkerhed ved alderspensionering, invaliditet eller død, vil den private, indbetalende borger opnå en ret til fuldt skattefradrag; i tilfælde af bidragsperiode på under 10 år dog fordelt over en 10-årig periode.

For kapitalpensioner er skattefradraget begrænset til 31.200 kr. i privatregi og 33.191 kr. i arbejdsgiverregi.

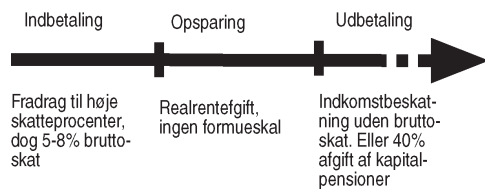
PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Er livs- eller pensionsforsikringen oprettet som et led i et ansættelsesforhold, er dette lønmodtagerens personskattemæssige forhold uvedkommende på grund af fuld fradragsret i den skattepligtige indkomst, idet der dog betales bruttoskat efter de nedenfor beskrevne regler.

Ved pensionsudbetalingen afhænger den skattemæssige behandling af, om der er tale om løbende udbetaling eller engangsudbetaling som ved kapitalpension.

Ved løbende udbetaling betaler pensionsoppareren almindelig indkomstskat af den udbetalte pension dog uden bruttoskat, mens oppareren betaler 40% i afgift af pensionsformuen ved udbetaling af kapitalpension.

Faserne i pensionsbeskatningen:



Realrenteafgift

Realrenteafgiftsloven blev indført i juni 1983.

Allerede året inden var forsikrings- og pensionsopsparingsordninger blevet pålagt en midlertidig formueafgift på 2,5% som forløber for realrenteafgiften.

Det var det politiske sigte med loven at begrænse det gennemsnitlige reale formueafkast af pensionsordningerne til 3,5% årligt.

Loven indebærer, at al afkast udover inflationen plus 3,5% bliver beskattet 100%. Det er imidlertid blevet erkendt politisk, at pensionsoppareren på grund af lovens udformning i realiteten kun har mulighed for at opnå ca. 2,5-3% i årlig real-forrentning.

Afkast af opsparing foretaget før 1. januar 1983 blev dog undtaget realrenteafgift blandt andet som følge af den allerede fore-

tagne formueafgiftsbeskatning.

I maj 1987 blev loven ændret, således at der blandt andet blev lagt et loft for den højeste afgiftssats på 56%.

Afgiftssatsen varierer med svingningerne i inflationen og i et langsommere tempo med den nominelle rente. Den årlige afgiftsprocent fastsættes ud fra det gennemsnitlige afkast i livsforsikringsselskaber, tværgående pensionskasser, Arbejdsmarkedets Tillægspension og Lønmodtagernes Dyrtdisfond.

På denne baggrund indbetalte livs- og pensionsforsikringsselskaberne, pensionskasserne og de afgiftspligtige pengeinstitutter i 1993 13,4 mia. kr. i realrenteafgift baseret på en afgiftssats på 50,1%. I 1994 steg afgiftssatsen til 53,5% og er for 1995 fastsat til 51,3%.

Realrenteafgiftsloven har bevirket, at mens der før lovens ikrafttræden kunne stilles en bonusreguleret og tilnærmelsesvis inflations-sikret grundpension på omkring 60% af slutlønnen i udsigt for en person, der i 35 år indbetalte 15% af sin løn til en typisk pensionsordning, er dette niveau efter lovens ikrafttrædelse faldet til 45-50% af slutlønnen, der tilnærmelsesvis fortsat er inflationssikret.

Bruttoskat

Loven om arbejdsmarkedsbidrag blev indført i januar 1994 og ændrede det hidtidige princip om, at pensionsopsparing først beskattes, når pensionen udbetales.

I medfør af denne betales et arbejdsmarkedsbidrag (den såkaldte bruttoskat) af al indkomst — altså også den del, der anvendes til pensionsindbetalinger på en pensionsordning oprettet som et led i et ansættelsesforhold.

Når pensionsoppareren efter lovens ikrafttrædelse nu indbetaler til sin pensionsopsparing via arbejdsgiveren, skal der umiddelbart betales bruttoskat af det indbetalte beløb, således at pensionsopparerne efter

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

følgende satser forudbetaler en del af den skat, der ellers skulle have været betalt på udbetalingstidspunktet:

Bruttoskattesatsen					
1994	1995	1996	1997	1998	1999
5%	6%	7%	8%	8%	8%

Allerede i 1994 blev der således betalt 1,7 mia. kr. i bruttoskat af indbetalingerne til pensionsformål.

Med de nuværende regler skal der dog ikke betales bruttoskat af løbende pensionsudbetalinger, men der skal fortsat betales 40% i afgift ved udbetalingen af engangsbeløb. Dermed har lovgivningen reelt resulteret i, at den samlede beskatning af denne meget udbredte pensionsform er steget til næsten 45%. Samlet set bliver løbende pensionsudbetalinger, der består af såvel renteafkast som formueforbrug, i udbetalingsperioden således belagt med både realrenteafgift af renteafkastet og med indkomstskat af den samlede udbetaling. Dette påfører pensionsopsparerne en samlet marginal beskatning af renteafkastet på op mod 80% på højeste trin.

Pensionsdebatten i foråret 1995

Næppe havde nytårets krudtrøg lagt sig, før der i pressen opstod en ophedet og intens debat om fremtidige "pensionsbomber".

Baggrunden for den pludseligt intensivere debat var en advarende udtalelse fra den radikale økonomiminister, Marianne Jelved, om, at den reelle pensionsalder må hæves fra de nuværende 61,5 år til 63 år, hvis der i fremtiden skal blive råd til at forsørge samfundets ældre.

Ministerens udtalelser var givetvis baseret på konklusionerne i en rapport fra Socialkom-

missionen, nedsat under den tidligere radikale socialminister Aase Olesen.

Kommissionen peger på, at forsørgerproblematikken tager fart fra år 2020, og at der i år 2030 vil være en dansker på over 65 år for hver tre erhvervsaktive. Samtidig vil hver fjerde pensionist være i den plejekrævende alder over 80 år.

Den tidligere socialminister Aase Olesen har kaldt det "dansk politikks største tabu-emne", at der ikke har været en ordentlig debat om, hvordan Danmark finansierer fremtidens pensioner, når antallet af ældre stiger, og forsørgelsen hviler på et fortsat mindre antal erhvervsaktive.

Befolkningsudviklingen 1993 - 2030

	1993	2015	2030	Stigning
60-66 år	330.000	450.000	490.000	46%
67-79 år	510.000	600.000	630.000	24%
80- år	200.000	200.000	260.000	30%
I alt	1.040.000	1.250.000	1.380.000	32%
18-59 år	3.050.000	2.930.000	2.760.000	-10%

- Efter år 2000 stiger antallet af ældre med 10-15.000 om året.
- Der bliver samtidig færre i den erhvervsaktive alder.
- Færre skal således forsørge flere.

Kilde: Danmarks Statistik

Selv om folkepensionsalderen i Danmark fortsat er 67 år, viser udviklingen de senere år, at danskerne ønsker at overgå til pensionstilværelsen — den såkaldte tredje alder — i en stadig yngre alder. Den reelle pensionsalder er derfor næsten nede på 61 år.

Denne stadigt lavere fratrædelsesalder finansieres primært gennem de offentligt betalte efterløns- og førtidspensionsordninger men også gennem en række privat- og arbejdsgiverbetalte pensionsforsikringsordninger, hvis betydning for og andel af landets samlede økonomi er fortsat stigende.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Overførselsindkomstbyrden i udvalgte år, % af bruttofaktorindkomsten (BFI)

	1993	2015	2030
Folkepension	5,6	6,2	7,3
Førtidspension	1,1	1,5	1,7
Efterløn	1,3	1,7	1,9
Delpension	0,0	0,1	0,1
Boligstøtte	0,7	0,7	0,9
Tjenestemandspension	1,3	1,5	1,8
Samlede overførselsindkomstbyrde	10,0	11,7	13,6

Kilde: Socialkommissionen, "De Ældre, nr. 5".

Pensionsudvikling 1984 - 2030

	1984		1993		2030	
	Mia. % af kr. BFI	Mia. % af kr. BFI	Mia. % af kr. BFI	Mia. % af kr. BFI	Mia. % af kr. BFI	Mia. % af kr. BFI
Folkepens.	24,8	5,1	43,0	5,6	53,0	7,3
Efterløn	7,6	1,6	12,3	1,6	14,3	1,9

Denne udvikling og de skitserede fremtidsaspekter fremkaldte den ophedede og intense debat, der i dagspressen hurtigt fik påklustret fængende overskrifter om tikkende pensionsbomber.

Det forhold, at de offentligt betalte efterløns-, førtids- og folkepensionsordninger alle altovervejende er finansieret over statens drift og ufunderet i en tilsvarende opsparring fik enkelte politikere og økonomer til at fremhæve, at forsørgerbyrden vil belaste den fremtidige økonomi i en sådan grad, at dette vil kræve stigende skatter eller store besparelser andetsteds.

Det var sådanne lignende overvejelser, der blandt andet havde fået Socialkommissionen til at foreslå de offentlige overførselsindkomster nedbragt gennem en forhøjelse af den reelle pensionsalder til 63 år.

Interessant viste en samtidig opinionsundersøgelse, at 69% af danskerne ikke tror på politikernes tilsagn om, at folkepensionens grundbeløb ikke vil blive forringet i de kommende årtier, og 36% mente, at Danmark i givet fald må sætte skatten yderligere op, mens 28% fandt, at pensionsalderen bør sæt-

tes op.

Under debatten blev der også peget på, at udsigten til stigende udbetalinger af de private opsparede pensionsformuer, der senest i 1993 blev opgjort til 736 mia. kr. svarende til 83% af bruttonationalproduktet, vil kunne føre til en hyperinflation eller brandbeskættning. Nogle overså herunder tilsyneladende pensionsopsparingens stadigt vigtigere skattepolitiske betydning for finansieringen af statens driftsudgifter gennem realrenteafgift, bruttoskat og skat på de udbetalte pensioner.

Imidlertid var både statsministeren og finansministeren i høj grad opmærksomme på, at debatten i sig selv kunne skabe usikkerhed om det hensigtsmæssige i at spare op til egen pension og dermed udskyde et forbrug.

Begge ministre tog derfor afstand fra de grundlæggende beregningsmæssige forudsætninger og fastslog, at folkepensionens grundbeløb også i fremtiden vil være et fast fundament i pensionssystemet, og at folkepensionens grundbeløb også i fremtiden skal udbetales, uanset om man har en privat opsparring eller ej.

Den radikale økonomiminister, Marianne Jelved, måtte sekundere, at folkepensionens grundbeløb ligger helt fast for alle — uanset hvordan man sparer op til alderdommen. For at sikre sig, at budskabet blev forstået helt klart, tilføjede den debatstartende økonomiminister, at debatten var fuld af spekulationer, der skaber en helt unødvendig usikkerhed, idet der ikke er brug for ekstraordinære beslutninger her og nu.

Finansministeren tilkendegav, at han i løbet af foråret vil tage initiativ til en pensionsdebat med de øvrige partier, og det tilføjedes, at det burde være muligt at "strikke nogle garantier sammen" i en større aftale om dette vigtige område, idet en politisk bred og meget langsigtet pensionsaftale mellem partierne på nuværende tidspunkt er det eneste rigtige redskab til at demontere bomben.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Nu åbning for nødvendig pensionsstrategi

Der er al mulig grund til at rose politikerne for nu omsider at tage skridt til en seriøs pensionsdebat. Initiativerne til at få nedsat et pensionsudvalg, fortjener al tænkelig støtte til etablering af en længe savnet pensionsstrategi, der rækker år ud i fremtiden.

I dele af den offentlige, danske debat er begrebet "tikkende bombe" blevet anvendt om fremtidens pensionsforhold. Dette er dog at oppiske debatten helt unødigt, da Danmark fortsat har 10-15 år til at tilrettelægge den nødvendige pensionsstrategi.

Opgaven kan løses indenfor denne tidsramme, men kræver politisk mod og vilje.

Det er derfor positivt at opleve mange politiske partiers vilje til allerede nu at fremlægge forhåndsgarantier for fremtidens pensionspolitik, blandt andet ved

- at bekræfte, at modtagelse af folkepensionens grundbeløb er en ret alle har uanset eventuel private pensionsordninger og renteindtægter,
- at bekræfte, at folkepension til alle fortsat er det rigtige og nødvendige fundament at bygge vort pensionssystem på,
- at bekræfte, at privat pensionsopsparing fortsat er en nødvendig og væsentlig overbygning på folkepensionen. Den supplerende private pensionsopsparing skal derfor udbredes til hele befolkningen enten gennem obligatoriske arbejdsmarkeds-pensioner eller gennem individuelt etablerede pensionsordninger, og
- at bekræfte, at Folketinget ikke vil skærpe beskatningen af private pensionsordninger og vil bevare fradragsretten for indbetalinger til pensionsopsparing.

Finansminister Mogens Lykketoft har taget et godt initiativ ved nu at indkalde de politiske partier til drøftelser og dermed få bragt den negativt ladede offentlige debat til ophør.

Debatten fremtvinger kun usikkerhed og utryghed omkring fremtidens pensioner; en situation ingen kan være tjent med.

Et kommende udvalg må snarest fremlægge og med bredest mulige politiske accept få vedtaget en mangeårig pensionsaftale, der skal sikre stabilitet såvel for den private pensionsopsparing som for de offentlige pensionsydelser.

Herved opnås, at de, der går på pension om 10-20 år, allerede nu kan tilrettelægge deres tilværelse i fast forvisning om de fremtidige regler og de forventede indtægter i form af privat opsparing, efterløn, folkepension og andre offentlige ydelser.

Bruttoskatten må fjernes

Det er påkrævet atter at vurdere, om ikke hele pensionsområdet bør trækkes ud af bruttobeskatningen.

Det usikkerhedsmoment, der gemmer sig i spørgsmålet om, hvad der i årene fremover skal ske med bruttoskatten, består i gisninger om en yderligere stigning ud over de 8%, der er fastsat for 1997 og fremefter.

Derfor bør udvalget alvorligt overveje at fjerne bruttoskatten fra indbetalinger til pensionsformål og derved genindføre den fulde fradragsret.

Fradragsretten er pensionsopparernes værn mod urimelig hård beskatning og indebærer, at beskatningen sker på udbetalingstidspunktet.

I harmoni med at indkomsten som pensionist ligger i direkte forlængelse af indkomsten som erhvervsaktiv, bør beskatningen ske på udbetalingstidspunktet.

Som en beskedn kompensation dels for realrenteafgiftslovens mange urimeligheder og mangler dels for modregningen af de private pensioner i de offentlige ydelser skal udbetalinger af pensioner under alle omstændigheder fortsat friholdes for bruttoskat.

Udvalget bør inddrage realrenteafgiftslovens dokumenterede fejl og urimeligheder i sit arbejde.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Der må fortsat næres frygt for, at politikerne vil skærpe beskatningen af pensionsafkastet eksempelvis ved at fastlåse afgiftssatsen på et relativt højt niveau.

Denne handling vil i givet fald blive gennemført på et tidspunkt, hvor satsen ellers ville falde, og efter at opsparerne i mange år har været pålagt en meget høj afgift.

En politisk handling af denne karakter vil mere end tangere det uanstændige.

Myter om pensionsformuer

Den aktuelle pensionsdebat bygger på opfattelsen af store formuedannelser hos den enkelte borger. Det er imidlertid en klar misforståelse af realiteten.

Det, der er tale om for de dele af befolkningen, der har sparet op i mange år, er opnåelige pensionsniveauer inkl. de offentlige ydelser på 60-70% af slutlønnen.

Prognoser for fremtidens pensionsniveau viser ingen forskydninger i dette mønster.

Befolkningen sparer således op via en privat pensionsopsparing til at kunne opretholde en levestandard, der helst ikke skal ligge alt for meget under den levestandard, der har været gældende i de erhvervsaktive år. Det sker i erkendelse af, at folkepensionen og ATP for langt de flestes vedkommende vil være utilstrækkelige.

Det er derfor afgørende, at det helt forstås, at en øget privat pensionsopsparing skaber et øget produktionsapparat og produktivitet. Dermed vil der opnås en større produktion ved en given arbejdskraftindsats, og der vil i dansk økonomi være mulighed for at overføre forbrugsmuligheder til fremtiden, hvilket vil vise sig gennem et betalingsbalanceoverskud og på længere sigt som en udlandsformue.

Opsparingen er i høj grad medvirkende til at øge samfundets fremtidige forsørgerevne.

Udvalget bør tillige vurdere mulighederne for en mere fleksibel pensionsalder, hvor det vil kunne betale sig at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet så sent, som den enkelte

måtte ønske.

Altså bør der etableres et system med lavere beløb i folkepension ved tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, — højere folkepension ved senere tilbagetrækning.

En meget stor del af de mere end 300.000 arbejdssøgende må desuden indplaceres i produktiv beskæftigelse, medens de endnu er i den erhvervsaktive alder.

En udbredelse og styrkelse af de private pensionsordninger betyder en øget opsparing, som skal benyttes til øgede investeringer i produktionsapparatet. Dette vil sikre, at den produktion, der kommer til fordeling, bliver større.

Også investeringer i udlandet vil øge størrelsen af den samlede indkomst, der vil være til disposition.

Alvorligt, men ikke uløseligt

Situationen er slet ikke så uløselig, som visse grupper og enkeltpersoner gennem mediernes gav udtryk for i månederne januar og februar. Men det er alvor, når der efterlyses perspektiv i den samlede pensionsdebat.

Vi har trods alt i Danmark en ganske god udgangsposition for en løsning:

- Vi har høj teknologi i et produktionsapparat, som fortsat kan udvikles.
- Vi har en stor uudnyttet arbejdskraftreserve med større eller mindre efteruddannelsesbehov.
- Vi har bevist, at vi kan styre inflationen, og
- Vi kan tilstræbe større investeringer i udlandet.

Der er således mange indikationer på, at et enigt Folketing gennem en viljefast indsats kan demontere den påståede pensionsbombe, vende situationen til noget positivt og på denne måde genskabe tillid og troværdighed i befolkningen til såvel den private pensionsopsparing som til de offentlige pensionsydelser.

Bent Knie-Andersen,

direktør for Alm. Brand Koncernen og formand for Assurandør-Societetet

Pension

Indførelsen af et pensionssystem byggede på opsparing er en langsigtet investering — men en investering som både den enkelte dansker og det danske samfund vil få glæde af.

Hvis man betragter pensionsområdet i dagens Danmark, er det muligt at identificere to meget forskellige udviklingstendenser.

Den ene af disse er, at flere og flere danskere går tidligere og tidligere på pension. Danskerne har fået smag for at gå tidligt på pension og den gennemsnitlige pensionsalder falder i disse år ned mod 60 års alderen.

Den anden tendens er, at der bliver flere og flere ældre. Den demografiske udvikling medfører, at der i løbet af de næstfølgende år vil blive så mange ældre i vort samfund, at antallet af pensionister pr. erhvervsaktiv vil stige kraftigt.

Heraf følger at hvis realværdien af den folkepension, som nu udbetales, skal oprettholdes, så må skatten i løbet af få år sættes markant i vejret. Da dette næppe er muligt, må den umiddelbare løsning være, at folk enten må gå på pension senere eller at folkepensionen må sættes markant ned.

Som det fremgår er de to tendenser ikke alene forskellige, men også direkte modsat rettede; det forhold vil i løbet af de næstfølgende år skabe problemer.

For kun få år siden forsøgte politikerne at sende folk på pension så tidligt som muligt,

for at de yngre årgange kunne komme ind på arbejdsmarkedet. Midlerne var efterlønsordninger og andre stimulerende metoder.

I begyndelsen var befolkningen ikke særlig positiv over for forsøgene, men danskerne har nu i stigende omfang fået smag for en tidlig pensionering og flere og flere benytter sig af de gældende muligheder.

En medvirkende årsag kan måske også være at arbejdspresset føles stigende i disse år, så folk derfor ønsker at gå på pension tidligere for at lade et tidligt otium kompensere for et ekstra arbejdspress i de erhvervsaktive år.

Som det kort kan udtrykkes: De der arbejder, arbejder hårdere og de der ikke arbejder bliver flere.

Desværre har det gennem en meget lang periode været umuligt at få politikerne i tale omkring det, der tegner til at medføre en eksplosiv udvikling i de kommende pensionsudbetalinger, hvis der ikke gribes ind. Dette til trods for at mange europæiske lande for længst har identificeret problemerne og har taget fat på at løse disse.

Socialkommissionens redegørelse fra 1993

Således blev Socialkommissionens redegørelse fra 1993 om ældre generationens forsørgelse mødt med rungende tavshed.

Kommissionens konklusioner var ellers interessante nok, for det fremgik af rapporten,

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

at den offentlige forsørgerbyrde i løbet af de næste 30 år vil vokse fra de nuværende 15 % til 20 % af bruttofaktoriindkomsten.

Det betyder, at hvis denne stigning f. eks. alene skal finansieres gennem stigning af momsen, så vil momsen stige til halvanden gang det nuværende niveau.

Imidlertid er man på det seneste ved at få øjnene op for problemerne, og der er derfor ved at opstå et politisk pres for at holde så mange som muligt erhvervsaktive så længe som muligt, for derved at modvirke den tendens, som flere og flere danskere er ved at få smag for: at gå på pension allerede omkring 60 års alderen.

Dette vil i sig selv ikke være nok. Det vil i løbet af de nærmestfølgende år være nødvendigt at foretage dybtgående forandringer i det danske pensionssystem, hvis problemerne skal løses.

Hvilke løsningsmuligheder er der da?

Først og fremmest er det vel nødvendigt at slå fast at det ikke er en farbar vej at sætte skatetrykket i vejret for at betale for det stigende antal af ældre i samfundet.

Det må også slås fast, at det ikke vil være muligt at sætte den gennemsnitlige pensionsalder så drastisk i vejret, at dette kan kompensere for udviklingen i antallet af ældre i samfundet.

Det vil følgelig være nødvendigt at ændre pensionsfinansieringssystemet, for at vi kan klare udviklingen.

Det statslige tilsagnssystem

Vort nuværende finansieringssystem for de offentlige pensioner er et såkaldt tilsagnssystem. Det er den løbende beskatning, der finansierer de løbende pensionsudbetalinger. Der sker således ingen opsparing, f. eks. til imødegåelse af ændringer i befolkningens alderssammensætning, i det nugældende system.

Ud over de offentlige pensioner har mange allerede suppleret pensionen enten gennem kollektivt og/eller privat tegnede pensionsordninger i livs- og pensionsforsikringselskaber.

Disse ordninger er typisk opsparingsordninger, hvor der over en periode spares op til løbende udbetalinger på pensioneringstidspunktet. Herudover kan der være indbygget forskellige former for risikodækninger, f.eks. mod invaliditet i ordningerne.

Det er disse private pensionsordninger, det fremover bliver nødvendigt at udbygge og supplere, så det bliver den enkelte selv, der i fremtiden sparer op til egen pension.

Det nugældende system, hvor staten udbetaler pension til alle af en størrelse, så det er muligt at leve af denne, vil det ikke være muligt at opretholde.

Den offentlige pension vil på sigt kun blive udbetalt til de, der enten ikke har nogen egen opsparing, eller som et supplement til en egen opsparing.

At vi allerede bevæger os mod et sådant system kan f. eks. ses af de arbejdsmarkeds-pensionsordninger, som er blevet indført på arbejdsmarkedet i løbet af de seneste år. Det er i virkeligheden et skridt i retning mod et privat pensionssystem.

Det private opsparingssystem

Den private opsparingssystem giver, i forhold til det statslige tilsagnssystem, en række fordele. Der er f. eks. for den enkelte større sikkerhed for at pengene er til stede når pensionstidspunktet indtræffer, og der er større mulighed for fleksibilitet med hensyn til udbetalingstidspunktet.

Udbetalingstidspunktet kan nemlig i et opsparingssystem inden for visse rammer fastsættes af den enkelte selv.

Det vil således være muligt for den enkelte selv at bestemme, hvornår, der er penge nok til at gå på pension. Der vil også være mulighed

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

for at kunne etablere delpension, hvor pensionsudbetalingerne f. eks. sker delvis samtidig med at der erholdes en delløn.

Der er imidlertid nogle forudsætninger som må være til stede fra det offentlige side, hvis man overgår til et privat pensionssystem. For det første må det sikres, at faldet i statens udgifter til offentlige pensioner giver sig udslag i tilsvarende skattelettelser. Dette kan bedst sikres ved at give de pensionsopsparende fuld skattemæssig fradrag for indbetalinger til de forskellige pensionsordninger.

Dernæst må det sikres at beskatningen af pensionsordningerne både under vejs og ved udbetaling er på linie med de beskatningsformer vi kender i de lande, vi kan sammenligne os med. Dette vil f. eks. nødvendiggøre at realrenteafgiften afskaffes.

Det private pensionssystem kræver også at man starter i ordningerne tidligt, og at der er fleksibilitet med hensyn til at skifte fra en ordning til en anden, f. eks. i forbindelse med jobskifte.

Samfundsmæssigt vil der være store fordele ved et opsparingssystem. I et sådant system, i

modsatning til det offentlige tilsagnssystem, akkumuleres midlerne indtil de skal bruges. Det vil sige, at de midler der indbetales på ordningerne investeres og er med til at opbygge og skabe økonomisk aktivitet i samfundet.

Desværre kan et pensionsopsparingssystem ikke indføres fra den ene dag til den anden. Selv om der allerede er etableret ordninger, af den nødvendige type, vil der være brug for en kraftig udbygning af disse.

Det er nødvendigt med opsparing over en længere årrække før end et privat opsparingssystem fuldt ud kan erstatte et offentligt tilsagnssystem.

Det betyder imidlertid ikke at indførelsen bør udskydes. Det er netop nu, hvor man kan se de problemer, det offentlige pensionssystem vil løbe ind i, i løbet af de nærmestfølgende år, at det private pensionssystem må udbygges. Først til supplerung af det offentlige system og senere stort set til erstatning for dette.

Indførelsen af et pensionssystem byggende på opsparing er en langsigtet investering — men en investering som både den enkelte dansker og det danske samfund vil få glæde af.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Arbejdsminister **Jytte Andersen**

Det vil være muligt at finde en løsning, sådan at alle til sin tid får en pension bestående af folkepension, ATP og arbejdsmarkedspension, der giver en rimelig dækning i forhold til indtægten i de erhvervsaktive år.

Pensionsspørgsmålet er gennem den senere tid blevet et yderst aktuelt emne. Fra forskellig side er der blevet peget på fx den kendsgerning, at de ældres andel af befolkningen om nogle år vil være stærkt stigende. Der er så i denne forbindelse blevet peget på, at det hæfter med at gennemføre foranstaltninger, så vi kan undgå, at kommende generationer i den arbejdsdygtige alder skal bære alt for store forsørgerbyrder, samt at der i forbindelse med alderspensioneringen opstår for store indkomstforskelle mellem dem, der "kun" har deres folkepension og ATP, og dem, der sideløbende har etableret en arbejdsmarkedspension.

Arbejdsmarkedspensionsudvalget

Allerede i 1988 blev der taget hul på denne debat, idet Arbejdsmarkedspensionsudvalget blev nedsat. Dette udvalg afdækkede for første gang i sammenhæng de udviklingstendenser og problemer, som det danske samfund ville stå overfor de kommende årtier. Det allervigtigste var, at der mellem repræsentanterne for regeringen og arbejdsmarkedets

parter også var enighed om midlet til at løse problemerne.

Dengang var kun en mindre del af lønmodtagerne omfattet af supplerende pensionsordninger. Man kunne således forvente, at der til sin tid ville ske en skævdeling i befolkningen mellem dem, der havde supplerende pensionsordninger, og dem, der ikke havde det. Dette ville også kunne medføre et øget pres på de offentlige finanser.

Der var derfor enighed i Arbejdsmarkedspensionsudvalget om, at der måtte ske en radikal ændring, med det formål at få dækket hele arbejdsmarkedet med arbejdsmarkedspensionsordninger. Dette ansvar har arbejdsmarkedets parter til fulde levet op til i forbindelse med overenskomstindgåelserne i 1991 og 1993, sådan at der nu kun er ganske få lønmodtagergrupper, som ikke har en supplerende arbejdsmarkedspensionsordning.

Den største opgave i de kommende år bliver at få udbygget disse ordninger, således at bidraget får den størrelse, der er nødvendig for, at pensionerne til sin tid kan udgøre en væsentlig del af den samlede pension.

Også den del af opgaven lever parterne op til — senest synes der under de igangværende overenskomstforhandlinger at være enighed om forhøjelser af pensionsbidraget. Herudover er det nødvendigt at få samlet de sidste lønmodtagere op, således at hele arbejdsmarkedet bliver dækket med arbejdsmarkedspensionsordninger.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Arbejdsmarkeds- pensionsordninger

Der findes ikke nogen entydig definition af, hvad en arbejdsmarkeds-pensionsordning er. Men som et centralt træk fremhæves det, at det er ordninger, der er knyttet til et *ansættelsesforhold*, der hviler på lovgivning og/eller aftaler om bidrag fra arbejdsgiver og lønmodtager, og som udløser en ydelse i forbindelse med alderspensionering.

Arbejdsmarkeds-pensionsordningerne er således knyttet til et ansættelsesforhold, og man kan på denne baggrund ud fra en her-og-nu betragtning tælle de lønmodtagere, der er aktive bidragydere til en pensionsordning. Men hermed er der ikke sagt noget om, hvor stor en del af den erhvervsaktive del af befolkningen, der optjener ret til arbejdsmarkeds-pension i løbet af deres arbejdsliv.

Gruppen af personer, der på et givet tidspunkt ikke betaler bidrag, er en bredt sammensat gruppe. Den omfatter lønmodtagere, som på grund af karenstidsbestemmelser ikke kan være aktivt bidragydende, endvidere lønmodtagere, der modtager arbejdsløshedsdagpenge, og uddannelsessøgende. Endelig er der en gruppe, om hvem vi kan sige, at de for øjeblikket ikke har et arbejde med en arbejdsmarkeds-pensionsordning. Hvor stor denne restgruppe er afdækkes for tiden i et tværministerielt udvalg.

Denne restgruppe er ikke nogen homogen gruppe. Den omfatter bl.a. privatansatte funktionærer, provisionslønnede sælgere og repræsentanter, løsarbejdere, musikere etc.

Forskellige pensionsopsparringsforløb

En ting er altså at foretage en her-og-nu betragtning over antallet af lønmodtagere, der er aktivt betaler til en arbejdsmarkeds-pensionsordning, noget andet er ud fra et livsforløb at vurdere, hvor stor en arbejdsmarkeds-pension,

den erhvervsaktive del af befolkningen til sin tid vil have optjent. På den ene side er det kun en mindre del af lønmodtagerne, som vil have et ubrudt 40-årigt pensionsopsparringsforløb. De fleste vil på et eller andet tidspunkt i deres livsforløb være udenfor de grupper af lønmodtagere, der er aktivt bidragydende til en pensionsopsparring. Det kan være på grund af uddannelse, barsel, sygdom, arbejdsløshed, fordi man er selvstændig erhvervsdrivende eller fordi man går på efterløn. Det vil sige, at en stor del af lønmodtagerne har været inde og ude af arbejdsmarkeds-pensionsordningerne. En undersøgelse foretaget af Arbejdsmarkeds-pensionsudvalget i 1988 viste, at kun ca. halvdelen af medlemmerne havde indbetalt det maksimalt mulige af deres ATP-bidrag.

På den anden side vil man, hvis man over en lidt længere årrække ser på strømningerne til og fra arbejdsmarkeds-pensionsordningerne, formentlig opdage, at næsten samtlige lønmodtagere vil have været omfattet af en supplerende pensionsordning. Igen viser en undersøgelse foretaget af Arbejdsmarkeds-pensionsudvalget i 1988 på baggrund af ATP-medlemskab, at op til 96% af personer mellem 16 og 67 år (der er kriteriet for ATP-medlemskab) på et eller andet tidspunkt vil have været i forbindelse med ATP som lønmodtager.

Forskellen ligger altså ikke i, om man er omfattet eller ej, men hvor længe man har været omfattet, og dermed hvor stor en pension, man vil få udbetalt i forbindelse med alderspensionering.

Derfor kunne man i stedet se på hvor mange, der ved pensionsalderen kun har haft en mindre tilknytning til arbejdsmarkedet, fx op til 20% tilknytning.

Igen på baggrund af ATP-undersøgelsen fra 1988 viser det sig, at knapt 20% har en tilknytning til arbejdsmarkedet, der er lavere end 20% og ikke overraskende er det kvinderne, der har den laveste tilknytning.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Når den arbejdsgruppe, jeg omtalte tidligere, har færdiggjort sit arbejde, har vi et bedre grundlag for at vurdere, hvor der er behov for en målrettet indsats for at forbedre de erhvervsaktives udsigter til en fyldestgørende samlet pensionsindtægt til sin tid.

Behov for supplerende foranstaltninger

Det vil ikke være alle grupper, der har behov for supplerende foranstaltninger. De selvstændige fx kan teknisk set ikke være omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning, men netop den gruppe benytter sig formentlig i udstrakt grad af individuelle pensionsopsparingsformer (kapitalpension), ligesom de ofte foretager en betydelig opsparing i deres virksomhed.

For lønmodtagernes vedkommende vil der ligeledes være en stor gruppe, som har foretaget individuel pensionsopsparing i stedet for indbetalinger til en arbejdsmarkedspension.

De svære spørgsmål opstår i forbindelse med de arbejdsløse. Her er en gruppe, som så at sige er afskåret fra at skaffe sig supplerende

pensionsindtægt i alderdommen, særligt naturligvis den alt for store gruppe af langtidsledige.

Det vigtigste middel til at løse problemet er naturligvis at nedbringe gruppen af langtidsledige. (Korte perioder af ledighed i løbet af et arbejdsliv har ingen særlig pensionsmæssig betydning). Dette er da også en af regeringens højeste prioriteter.

Alligevel må man se i øjnene, at der vil være en gruppe af arbejdssøgende, som i løbet af deres arbejdsliv i væsentlige perioder har været afskåret fra at foretage pensionsopsparing.

Her er det regeringens opfattelse, at det vil være muligt på en eller anden måde at sluse dem ind i de eksisterende pensionsordninger.

Hvordan det skal ske er noget, som arbejdsmarkedets parter må drøfte sammen og med regeringen.

De drøftelser håber jeg, der kan blive taget hul på allerede i år.

Jeg tror, det vil være muligt at finde en løsning, sådan at alle til sin tid får en pension bestående af folkepension, ATP og arbejdsmarkedspension, der giver en rimelig dækning i forhold til indtægten i de erhvervsaktive år.

Jens Peter Christensen,

lektor, lic.jur., Juridisk Institut, Aarhus Universitet, Afd. for Offentlig Ret

Den der gemmer til natten ...

Det kan af mange grunde være godt og fornuftigt at spare op. Men man skal som pensionsopsparer ikke tro, at den hellige grav er velforvaret. Hverken fordi vore nuværende politikere udsteder løfter om, at pensionerne i fremtiden vil være fredede for lovindgreb, eller fordi grundloven indeholder en bestemmelse om erstatning i tilfælde af ekspropriation. Politikernes løfter er juridisk set intet værd, og et grundlovsmæssigt værn mod den type af indgreb i pensionerne, der i praksis vil kunne tænkes, eksisterer stort set ikke.

Politiske garantiers manglende værdi

I forbindelse med debatten om fremtidens pensioner har regeringen og et bredt flertal af Folketingets partier tilkendegivet, at fremtidens pensionister ikke har grund til frygt: Pensionerne vil der ikke blive rørt ved.

Man kan spørge, hvad en sådan politisk garanti er værd. Ud fra en juridisk betragtning er svaret enkelt: Ingenting. Der er alene tale om en politisk tilkendegivelse, som ingen borger vil kunne støtte ret på ved domstolene i en situation, hvor et flertal i Folketinget — løfterne til trods — vedtager et lovindgreb, der forringer pensionerne.

Grundlovens værn om pensionerne

Det eneste værn, borgerne har mod lovgivningsmagts indgreb i pensionsrettighederne, findes i grundlovens § 73 om ekspropriation. Første stykke i bestemmelsen lyder som følger:

”Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor

almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning”

At ”ejendomsretten er ukrænkelig” skal man ikke tage bogstaveligt, idet resten af bestemmelsen, som det ses, handler om, under hvilke betingelser ejendomsretten kan krænkes. Den beskyttelse, som borgeren kan hente i § 73, består med andre ord ikke i, at visse indgreb i ejendomsretten ikke kan ske, men i at der i visse særlige situationer skal ydes fuldstændig erstatning. Hertil kommer, at bestemmelsen, som det ses, kræver, at indgrebet skal ske ifølge lov, og at almenvellet skal kræve, at indgrebet foretages. Bestemmelsen begrænser på denne måde lovgivningsmagts ellers ubegrænsede kompetence til at vedtage hvad som helst.

Hvilke pensionsindgreb værner grundlovens § 73 imod?

Det vanskelige spørgsmål i relation til grundlovens § 73 er, hvornår et indgreb i pensioner overhovedet er omfattet af bestemmelsen. Som bestemmelsens ordlyd viser, kræves der to ting: Der skal for det første foreligge et ind-

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

greb i "ejendom". Og dette indgreb skal for det andet have karakter af "afståelse".

Hvilke pensionsordninger er "ejendom"?

Det er almindeligt antaget, at private pensionsordninger i f.eks. forsikringsselskaber eller pensionskasser er "ejendom" i grundlovens forstand.

Modsat antages det almindeligvis, at den rent offentligt finansierede pension, f.eks. folkepensionen, ikke er omfattet af grundlovsbeskyttelsen, med mindre pensionen allerede er forfalden. Den blot aktualiserede pension (pensionistens udsigt til fremover at få pension) er ikke omfattet. Og så meget desto mindre er den blot eventuelle pension (den endnu ikke pensioneredes udsigt til at få pension engang ad åre) beskyttet.

En art mellemstilling har tjenestemandspensionen og lignende pensionsordninger (f.eks. de for nogen tid siden hedt omdiskuterede ministerpensioner). Der er her enighed om, at ikke alene den forfaldne, men også den aktualiserede pension er omfattet af grundlovens beskyttelse. Hvorvidt den blot eventuelle pension er beskyttet af grundloven, hersker der en vis uenighed om blandt de retslærde. Gode grunde synes dog at tale for, at også den eventuelle pension bør anses for omfattet af grundlovsbeskyttelsen.

Sammenfattende kan der således opstilles følgende skema over, hvilke typer af pensioner, der er "ejendom" i grundlovens § 73's forstand:

Grundlovens beskyttelse af pensioner

	Den eventuelle	Den aktualiserede	Den forfaldne
Private pensioner	+	+	+
Tjenestemandspensioner	(+)	+	+
Sociale pensioner	-	-	+

Hvornår foreligger der "afståelse"?

Spørgsmålet om, hvornår der foreligger afståelse i grundlovens forstand hører til et af de vanskeligste spørgsmål i statsretten. I retspraksis lægges der vægt på en række momenter, navnlig om indgrebet er konkret eller generelt. Hertil kommer momenter som indgrebets intensitet, begrundelsen for indgrebet, og om der sker overførsel fra en rettighedshaver til en anden.

Når der navnlig lægges vægt på, om indgrebet er generelt eller konkret, harmonerer det med grundtanken bag grundlovens § 73: Den enkelte skal ikke lide af hensyn til de mange. Men rammer indgrebet de mange — ud fra generelle, saglige kriterier — må de mange tåle det. Beskatning er et velkendt eksempel på et generelt indgreb i ejendomsretten, der ikke anses for ekspropriation og som derfor heller ikke berettiger til erstatning.

Den praktiske betydning af grundlovens § 73

I praksis vil indgreb i pensionerne formentlig ske i situationer, hvor et flertal i Folketinget finder, at hensynet til landets økonomi nødvendiggør det. Indgrebene vil f.eks. kunne tænkes at være udformet som forhøjede procentvise afgifter på opsparede pensionsformuer, eller som forhøjede procentvise afgifter på udbetalingerne ud over, hvad der allerede måtte være fastsat. Indgreb i folkepension og tjenestemandspension vil kunne tænkes at ske ved nedsættelse af de pensionsbeløb, som den nuværende lovgivning giver ret til og/eller ved forhøjelse af pensionsalderen.

Indgreb som de skitserede ville formentlig falde temmelig klart uden for de typer af indgreb, som grundlovens § 73 beskytter imod. Der ville være tale om generelle indgreb over for store grupper, foretaget i overensstemmelse med hvad der ellers er almindelige princip-

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

per for beskatning.

Såfremt indgrebene i øvrigt hviler på lov, sådan som grundlovens § 73 kræver, skal man næppe forvente, at domstolene vil tilsidesætte indgrebene som værende i strid med grundlovens § 73 og udmåle erstatning til de berørte.

Konklusion

Summa summarum: Det kan af mange grunde være godt og fornuftigt at spare op. Men man skal som pensionsopsparer ikke tro, at den hellige grav er velforvaret. Hverken fordi vore nuværende politikere udsteder løfter om, at pensionerne i fremtiden vil være fredede for lovindgreb, eller fordi grundloven indeholder en bestemmelse om erstatning i tilfælde af ekspropriation.

Den, der gemmer til natten, gemmer til katten, siger et gammelt ordsprog. Det er ikke

sikkert, at det går så galt. Men juraen er ihvertfald ingen garanti.

Læsetips

Den der vil læse mere om pensionsrettighedens grundlovmæssige beskyttelse kan henvises til:

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954.

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 1980.

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 1973.

Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, Bind 3, 1989.

Peter Germer, Statsforfatningsret, Bind II, 1989.

Bernhard Gomard, Social pension og social forsikring, 1968.

Cand. polit. **Frank Dahlgaard**, medlem af Folketinget (konservativ)

Ja, det bliver råd til vores pensioner — pensionsbomben eksplodrer ikke

Når de store årgange fra 40'erne går på pension, bliver der færre erhvervsaktive til at forsørge flere pensionister, men der er ingen grund til panik.

De voksende milliardformuer i pensionskasser og livsforsikringselskaber hævdes at være en tidsindstillet bombe under dansk økonomi. En bombe, som vil eksplodere, når de store velbærgede årgange går på pension omkring år 2010. Så kommer de enorme, opsparede pensionskapitaler nemlig til udbetaling, og spørgsmålet er, om der vil være dækning i produktionen for disse mange forbrugspenge.

Det vil der nok. Men selvfølgelig kan der godt blive problemer. Ingen kan jo forudsige fremtiden.

Det er forståeligt, at nogen bliver ængstelige, når de studerer befolkningsstatistikken:

Om 5-6 år vil antallet af personer i arbejdsstyrken begynde at falde, fordi store årgange passerer de 60 år, hvor det er muligt at gå på efterløn, jfr. grafen. Samtidig begynder små årgange af unge mennesker at melde sig på arbejdsmarkedet.

Afgangen fra arbejdsstyrken vil altså overstige tilgangen med det resultat, at der bliver færre mennesker i Danmark til at arbejde og producere.

Om ca. 15 år begynder de store årgange fra 40'erne at passere aldersgrænsen for modtagelse af folkepension (67 år). Så bliver udgifterne til forsørgelse endnu større.

Perspektivet er altså, at et faldende antal

erhvervsaktive skal forsørge et stærkt stigende antal efterlønsmodtagere og pensionister. Det er oven-i-købet sandsynligt, at de erhvervsaktive får længere ferier og kortere arbejdsuge. Det skærper selvsagt problemet.

Hvis den faktiske gennemsnitsalder for overgang til aldersforsørgelse (efterløn, førtidspension, folkepension) fortsat synker, skærpes forsørgerproblemet yderligere.

Af det voksende antal pensionister har en betragtelig del gode, private pensionsordninger. Det skulle vel kunne klare problemet med at betale for det fremtidige pensionistforbrug? Mange mennesker har jo selv sparet op til deres pension. Jo, men det klarer ikke problemet.

Man kan ikke leve af at spise pengesedler

Der er ikke nogen garanti for, at der er dækning for pengene. Forsørgerproblemet er nemlig ikke noget fiktivt pengeproblem, men et reelt produktionsproblem:

Pensionisterne kan jo ikke leve af at spise deres opsparede pengesedler. De skal leve af de varer og tjenesteydelser, som kan købes for pengene. Hvis der derfor om 15-20 år ikke er varer og tjenester nok, fordi der til den tid vil være en mindre arbejdsstyrke, så foreligger der faktisk et forsørgelsesproblem.

For at sætte problemstillingen på spidsen: Det nytter ikke noget, at fremtidens pensionister har masser af penge, hvis der ikke er varer i butikkerne.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Hvem førsørger hvem?

Det er altså *kun på papiret, at fortidige pensionsindbetalinger kan finansiere fremtidigt pensionistforbrug. Den økonomiske realitet er, at de til enhver til værende pensionister førsørges af de til enhver tid værende erhvervsaktive.* Vokser pensionsitskaren samtidig med at arbejdsstyrken skrumper ind, så vokser den reelle førsørgerbyrde mærkbart.

Hvordan kan man tackle dette problem?

For det første kan man sætte pensionsalderen op. Måske ikke aldersgrænsen for tilkendelse af folkepension, men man kunne eksempelvis hæve aldersgrænsen for at modtage efterløn fra 60 til 62 år.

Et mere virkningsfuldt forslag er helt at afskaffe efterlønnen. Ikke hér og nu, men om 15 år. Det er absolut inden for det realistiske, hvis man i dag beslutter, at alle under 45 år ikke vil få efterløn, når de til sin tid når denne aldersgrænse.

De, der allerede ER på efterløn, kan altså roligt fortsætte hermed, og alle over 45 år vil også få mulighed for at få efterlønnen, når de passerer de 60 år. Men derefter er det slut med efterløn.

Med en sådan beslutning truffet hér i 1995 vil de sidste penge til efterlønsmodtagere blive udbetalt i år 2010.

Måske løser noget af problemet sig selv, fordi den gennemsnitlige pensionsalder *af sig selv* glider i vejret. Fremtidens pensionister er sandsynligvis mere raske og arbejdsføre end nutidens pensionister. Mange af fremtidens ældre vil formentlig gerne arbejde — måske på nedsat tid — længere, end vi ser det i dag. Er dette tilfældet, mindskes førsørgerproblemet.

Hertil kommer, at man jo kan omforme pensionssystemet, så det tilskynder de ældre til at blive længere tid på arbejdsmarkedet. Eksempelvis kan man ændre reglerne, således at man får en større årlig pension, jo længere tid, man udskyder pensionspunktet.

Vi producerer os ud af problemerne

Når ”den tikkende pensionsbombe” næppe er så tikkende og farlig, som det kan tage sig ud, hænger det sammen med et helt andet forhold:

Produktiviteten stiger. Altså produktionen pr. mand m/k pr. arbejdstime.

Det gør jo ikke noget, at der bliver færre erhvervsaktive (som holder længere ferier og har en kortere arbejdsuge) hvis blot produktionen vokser alligevel. Og dét gør den formentlig også i årene fremover.

Som følge af stadige mere avancerede maskiner og ny teknik bliver det muligt for en mindre arbejdsstyrke at producere flere varer. Navnlig hvis denne arbejdsstyrke har gode kvalifikationer — er godt uddannet.

Tænk blot på de sidste 100 års udvikling inden for landbruget. Hér har maskiner, gødningsteknik m.v gjort det muligt for stadig færre landmænd (og landbrug) at producere flere og flere fødevarer. I dag producerer vi fødevarer til 15 millioner mennesker, selv om vi kun er 5 millioner i Danmark. Hovedparten af landbrugsproduktionen sælges altså til udlandet.

Denne vækst i produktionen pr. mand har også gjort sig gældende i industri, byggeri og håndværk: Den enkelte medarbejder kan i kraft af ny teknologi frembringe stadig flere varer.

Forudsætningen for, at produktiviteten også fremover vil vokse, er, at der forsat bliver investeret i nyt produktionsudstyr. Og forudsætningen for dette er, at det kan betale sig. At der altså er en profit at hente ved at investere. Og dét er der kun, hvis dansk konkurrenceevne fortsætter med at være god.

Risikoen for at ”pensionsbomber” eksploderer, foreligger således kun, hvis vi vender tilbage til 70’ernes vanvittige økonomiske politik, hvor profitten var så lav, at det ikke kunne betale sig for erhvervslivet at investere.

Svend Erik Hougaard Jensen,

Center for forskning i økonomisk Politik, Handelshøjskolen, Institut for Nationaløkonomi

Pensioner, ældreservice og finanspolitik

Hvad er problemet?

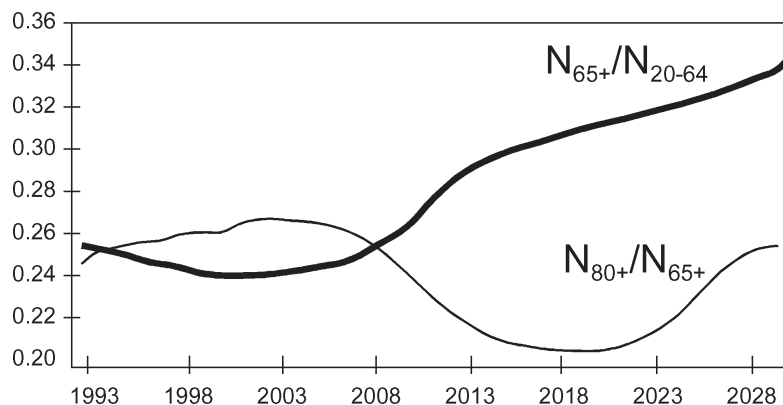
Som bekendt lægger de ældre beslag på en række offentlige indkomstoverførsler og serviceydelser. Derimod bidrager de ældre stort set ikke til samfundets produktion. Den igangværende aldring af befolkningen kan derfor få stor betydning for de samlede offentlige udgifter og dermed for skattetrykket og udviklingen i den offentlige gæld. Endvidere kan den medføre en betydelig omfordeling af ressourcer fra unge til ældre, som kan svække de unges incitament til at opretholde den offentlige ældreforsørgelse.¹

Iagttagere, som trækker konsekvenserne så skarpt op, støtter sig især på tre tendenser. For det første udsigten til, at antallet af gamle vil stige ret kraftigt i forhold til antallet af unge. For det andet en forventning om, at der inden

for ældregruppen vil blive relativt flere af de meget gamle. Og for det tredje en frygt for, at det allerede konstaterede fald i tilbagetrækningsalderen fra arbejdsmarkedet vil fortsætte. Men er der hold i disse bekymringer?

Ifølge den seneste danske befolkningsprognose vil der indtil årtusindeskiftet ske et mindre *fald* i andelen af gamle i forhold til unge, hvorefter der frem til 2030 vil ske en stigning på ca. 35 procent, se figur 1. Det ses, at mens det i dag kun er hver fjerde dansker, der er gammel, vil det om 35 år være hver tredje. Det fremgår også, at vi skal helt frem til 2020, inden der bliver tale om en samtidig forekomst af en stigende andel af gamle i forhold til unge *og* en stigende andel af meget gamle i forhold til det samlede antal gamle ('double ageing').

Figur 1.
Demografisk
prognose
1993 - 2030



¹ I det følgende vil vi betegne personer mellem 20 og 64 år som *unge*, personer på 65 år og derover som *gamle* eller *ældre* og personer på 80 år og derover som *meget gamle*.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Når det overhovedet er relevant at se på forskydningerne inden for ældregruppen, hænger det sammen med, at enhedsudgifterne til ældreforsørgelse er aldersafhængige: jo ældre en gammel er, jo dyrere er han/hun for det offentlige. Dette skyldes, at meget gamle er særligt udgiftskrævende med hensyn til ældreservice, dvs. plejehjem, hjemmehjælp, medicin m.v. Tabel 1 viser tydeligt, at det er på grund af disse udgifter, at de samlede ældreudgifter er voksende med de ældres gennemsnitsalder. For de meget gamle er udgifterne til ældreservice endda større end udgifterne til pension m.v.

Tabel 1. Per capita udgifter til de ældre, 1 000 kr. (1993-priser)

Alder	Pension m.v.	Ældreservice	I alt
65	74,3	14,7	89,0
70	78,9	27,0	105,9
75	80,2	40,3	120,5
80	79,6	67,7	147,3
85	78,1	108,5	186,6
90	76,3	157,0	233,3
95	60,0	222,1	282,1
99+	66,6	222,1	288,7

Meget tyder således på, at de offentlige finanser har demografien imod sig. Den fremtidige forsørgelsesbyrde er dog ikke kun bestemt af demografiske forhold. Hvem man skal betragte som hhv. ung og gammel, må ud fra en økonomisk vurdering være bestemt af den faktiske, gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet. Hvis der sideløbende med aldringsprocessen sker en udskydelse af tilbagetrækningsalderen, behøver der naturligvis ikke at opstå noget problem.

Det kan imidlertid være svært at tro, at folk vil udskyde deres tilbagetrækningsstidspunkt, med mindre der sker væsentlige ændringer af de eksisterende regler. I hvert fald kan man konstatere, at der op igennem firserne er sket en gradvis sænkning af tilbagetrækningsalderen, så denne i dag er nede på ca. 61 år. Om en

længere periode med økonomisk opsving vil kunne ændre på dette forhold, kan vi endnu ikke vide.

Hvor stort er problemet?

Lad os herefter prøve at 'sætte tal på', hvad det koster at indpasse de stigende ældreudgifter i samfundsøkonomien. Som mål herfor vælger vi 'ældreskatte trykket', dvs. forholdet mellem de samlede ældreudgifter og de unges samlede indkomst.

Bestemmende for udviklingen i ældreskatte trykket er dels væksten i de unges gennemsnitsindkomst og dels reguleringen af enhedsudgifterne forbundet med de gamles forsørgelse. Udviklingen i førstnævnte afhænger primært af væksten i arbejdsproduktiviteten (q), mens udviklingen i sidstnævnte stort set er en politisk afgørelse. I nedenstående beregninger er antaget en vækst i arbejdsproduktiviteten på henholdsvis 1 procent og 2 procent p.a. Hvad angår reguleringen af enhedsudgifterne, opererer vi med tre forskellige scenarier. Det første, som vi kalder prisindeksering (p), indebærer, at realniveauet i udgangsåret holdes konstant igennem hele perioden. Dermed kommer produktivitetsstigninger alene de unge til gode. I det andet scenario, som vi kalder lønindeksering (w), antages enhedsudgifterne at følge samme stigningstakt som de unges gennemsnitsindkomst. Endelig indebærer et tredje scenario en differentieret indeksering (d), hvor kun indkomstoverførslerne til de gamle følger trit med de unges indkomstudvikling, mens niveauet for udgifterne til ældreservice følger en stigningstakt, der er 1 procentpoint lavere. Eftersom en stor del af udgifterne til ældreservice (løn m.v.) må forventes at stige i takt med den almindelige løn- og produktivitetsudvikling, kan en sådan differentieret indeksering betyde, at kvaliteten af den offentlige ældreservice falder.

Tabel 2 viser udviklingen i ældreskatte trykket, τ , under disse alternative forudsætninger.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Udgangspunktet er et ældreskattetryk på 11,0 procent i 1993. Det er bemærkelsesværdigt, at skattetrykket i de efterfølgende 10 år vil falde, uanset hvad der antages om indekseringsregel og arbejdsproduktivitet. Hvad der sker herefter, afhænger helt af de indlagte forudsætninger. Hvis der er fuld lønindeksering, i hvilket tilfælde arbejdsproduktiviteten er uden betydning for skattetrykket, fås naturligvis det største finansieringsbehov. Ældreskattetrykket vil da stige med næsten fire procentpoints fra 1993 til 2030. Hvis det større finansieringsbehov alene dækkes ind ved beskatning af arbejdsindkomst, svarer det til en skattestigning på næsten det dobbelte.

Tabel 2. Ældreskattetrykket 1993-2030

	τ^w	τ^p q = 1%	τ^p q = 2%	τ^d
1993	11,0	11,0	11,0	11,0
2000	10,7	10,0	9,3	10,4
2005	10,7	9,5	8,5	10,3
2010	11,4	9,7	8,2	10,8
2015	12,6	10,1	8,2	11,8
2020	13,3	10,1	7,8	12,2
2025	13,9	10,1	7,4	12,6
2030	14,8	10,3	7,1	13,2

Det er klart, at hvis prisindeksering anvendes i forhold til begge eller blot en af de to udgiftskategorier, bliver resultaterne følsomme overfor væksten i arbejdsproduktiviteten. Hvis per capita udgifterne til såvel indkomstoverførsler som ældreservice kan holdes fast på udgangsårets niveau, og hvis der er en vækst i arbejdsproduktiviteten på 1 procent p.a., vil det være muligt at holde et næsten konstant ældreskattetryk gennem hele perioden. Udgiftsstigningerne forbundet med væksten i antallet af gamle vil da blive modvirket af væksten i de unges gennemsnitsindkomst. Hvis derimod arbejdsproduktiviteten vokser

med 2 procent p.a., vil det være muligt at sænke ældreskattetrykket ganske betragteligt. Endelig fremgår det af beregningerne, at differentieret indeksering i et vist omfang kan modvirke stigningerne i ældreskattetrykket.

Selv om det umiddelbart synes muligt at tage brodden af de demografisk bestemte udgiftsstigninger, er det alligevel tvivlsomt, om det i praksis kan lade sig gøre at skævvride indkomstfordelingen på den måde, som prisindeksering implicerer. Ifølge beregninger foretaget af Socialkommissionen (1993) steg realværdien af offentlige pensioner i perioden 1970-92 med lidt mere end reallønnen for ufaglærte arbejdere, hvorimod realvæksten i udgifterne til ældreservice i samme periode lå en anelse under væksten i reallønnen. Set i historisk perspektiv gengiver lønindeksering formentlig det mest realistiske billede af, hvordan de samlede offentlige udgifter til de ældre vil udvikle sig i de kommende år.

Konklusionen er derfor, at der i Danmark er udsigt til en demografisk 'j-kurve effekt': I starten vil skattetrykket falde svagt (det demografiske pusterum), men efter årtusindskiftet vil der komme betragtelige stigninger ('de store årgange').

Hvordan løses problemet?

Det mest interessante er naturligvis at diskutere, hvad der kan gøres for at dæmme op for aldringsproblemet. Der er efter min opfattelse ikke behov for at opgive princippet om, at ældreforsørgelsen i det væsentlige er en opgave for det offentlige. Men der er behov for nogle tilpasninger.²

Den første nødvendige tilpasning vedrører selve reguleringen af det offentlige enhedsudgifter til indkomstoverførsler og ældreservice. Som led i en beskeden opstramning kunne man overveje at differentiere reguleringen, så pensioner m.v. fremover reguleres

² Af pladshensyn kommer jeg kun ind på områder med direkte tilknytning til det offentlige budget og dermed finanspolitikken. Spørgsmål vedrørende ændrede regler for tilbagetrækning m.v. diskuteres således ikke.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

i takt med den almindelige lønudvikling, mens omvendt enhedsudgifterne til ældreservice kun reguleres i takt med prisudviklingen. Yderligere kunne man overveje en demografisk indeksering af folkepensionen, sådan som det kendes fra den tyske pensionsreform fra 1990. En sådan 'udmelding' vil formentlig være konsistent med det brede politiske tilsagn om at sikre folkepensionen.

Pointen i forslaget er, at *forholdet* mellem folkepensionen og den disponible løn som erhvervsaktiv holdes konstant, således at både pensionsydelsen og pensionsbidraget må 'give sig', hvis de demografiske forhold ændrer sig. Forslaget kunne udformes på en sådan måde, at folkepensionens grundbeløb bliver reguleret i takt med den gennemsnitlige LO-arbejders indkomst *netto* for bidrag til pensionsystemet. Hvad angår udgifterne til ældreservice, er det klart, at prisindeksering kan indebære ringere service. Kun hvis produktiviteten i frembringelsen af ældreservice stiger i takt med lønudviklingen, er det muligt at opretholde den eksisterende kvalitet.

En sådan omlægning vil formentlig kræve, at budgettet for ældreudgifter bliver løsrevet fra det øvrige offentlige budget. Under det nuværende system er det ikke muligt at bestemme den enkelte skatteydere bidrag til ældreområdet, eftersom disse tages ud af det generelle skatteprovenu. For bl.a. at gennemføre den demografiske regulering, foreslås derfor, at ældreområdet fremover finansieres på basis af øremærkede bidrag. Men vel at mærke stadigvæk i regi af den offentlige sektor. Derved kunne man måske også høste nogle pædagogiske gevinster og derigennem fremme den folkelige forståelse for de problemer, som ældreområdet står over for i de kommende årtier.

Balancen er hårfin

For det andet burde man reducere den offentlige gæld i et hastigere tempo, end det foregår

nu. Såvel det demografiske pusterum som det igangværende økonomiske opsving burde give så meget finanspolitisk medvind, at den offentlige gæld som andel af BNP kan blive nedbragt betragteligt i de kommende år. Hvis dette ikke lykkes, vil kommende generationer risikere at skulle betale for både ældreproblemet og en offentlig gæld, som de ikke selv har opbygget. Det er klart, at en meget hårdhændet stramning af finanspolitikken kan underminere det igangværende økonomiske opsving. Balancen er hårfin. På den anden side vil en lidt strammere finanspolitik formentlig bidrage til at skabe ekstra troværdighed omkring den økonomiske politik og dermed skabe grundlag for en indsnævring af spændet i forhold til det tyske renteniveau.

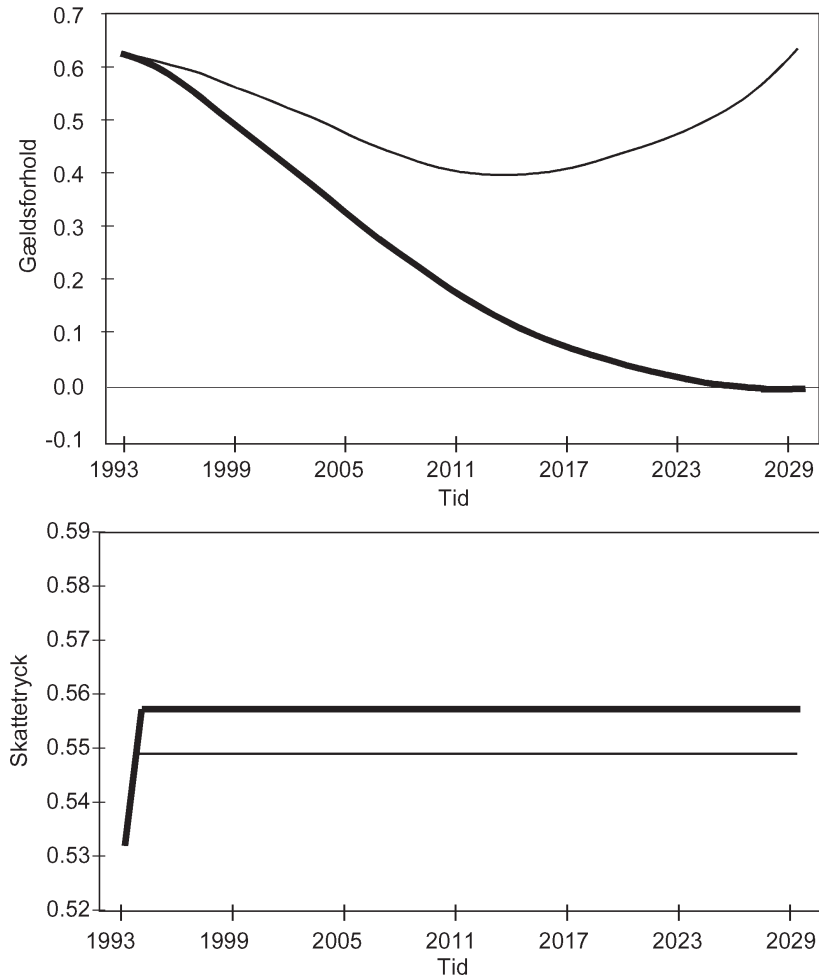
I realiteten argumenteres der her for en mere langsigtet orientering i den økonomiske politik. Antag, at der styres efter et langsigtet mål for den offentlige gældsudvikling. Eftersom det aktuelle gæld-til-BNP-forhold stort set er foreneligt med ØMU'ens finanspolitiske konvergenskrav, kunne det være et mål f.eks. i år 2030 at ende med samme gældsforhold, som vi har i dag, dvs. ca. 60 procent. Antag endvidere, at skattetrykket allerede i dag hæves til et niveau, som er foreneligt med den langsigtede gældspolitiske målsætning, og som det derefter holdes fast på helt frem til slutåret.

Skattetryk og gældsforhold

I figur 2 er vist udviklingen i såvel skattetryk som gældsforhold, hvis der føres en sådan langsigtet politik. Under givne forudsætninger kan det beregnes, at det permanente skattetryk er ca. 1.6 procentpoint højere end det faktiske skattetryk i dag. Af denne nødvendige skattestigning er det imidlertid kun ca. halvdelen, der kan henføres til befolkningsaldring. Bemærk derudover, at gældsforholdet straks begynder at falde (til ca. 40 procent i 2012), hvorefter det gradvis bevæ-

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Figur 2. Udvikling i skattetryk og gældsforhold



ger sig tilbage mod udgangsårets niveau. Dette sker i takt med, at udgifterne til befolkningsaldring blive mere og mere belastende. Det er i figur 2 antaget, at begge kategorier af ældreudgifter er lønindekserede. Hvis i stedet enhedsudgifterne til ældreservice prisindekseres, vil strammingsbehovet kun være på ca. 1 procentpoint.³

Tilfældet med en mere ambitiøs gældspoli-

³ Det bør nævnes, at vi her taler om den nødvendige finanspolitiske stramning. Denne kan i princippet også finde sted iform af en sænkning af de offentlige udgifter.

tisk målsætning er også vist i figur 2 (med fed). Her ønsker man helt at slippe af med den offentlige gæld. Det permanente skattetryk skal da stige med 2.6 procentpoints, altså et ret beskedent ekstra strammingsbehov.

Konklusionen er, at ældreproblemet er for alvorligt til, at man blot kan afvise at diskutere det. På den anden side må problemet ikke overvurderes. Der skal kun forholdsvis moderate finanspolitiske stramminger til for at undgå stigninger i den offentlige gæld. Men det kræver til gengæld, at der handles snart.

Skatteminister **Carsten Koch**

Skatteregler og pensionsopsparing

Skattereglerne har en meget stor indflydelse på pensionsopsparingen. Det er der vist ingen, der vil betvivle. Fradragsretten er helt afgørende. Stort set hele den danske pensionsopsparing foretages med fradragsberettigede indbetalinger. Skattereglernes udformning har derfor overordentlig stor betydning for, hvordan pensionsopsparingen udformes og også i vid udstrækning for, hvor stor pensionsopsparingen bliver.

Det at skattereglerne har en så central betydning for pensionsopsparingen, betyder også, at skattereglerne meget ofte — med urette — bliver kritiseret for at hæmme og begrænse pensionsopsparingen.

Jeg synes, at der er alt for lidt opmærksomhed om den kendsgerning, at de danske pensionsbeskatningsregler er fordelagtige og opsparingsfremmende, meget lidt restriktive og sammenhængende og symmetriske i deres opbygning.

Normalt beskattes indkomst, når den optjenes. For pensionsopsparingen er der gjort en undtagelse fra dette generelle princip. Pensionsopsparingen bliver først beskattet, når den udbetales efter pensioneringen. Det vil sige, at man får en mangeårig skattecredit, når beskatningen udskydes fra de erhvervsaktive år til pensionistårene.

I de erhvervsaktive år er der ubegrænset adgang til at indbetale skattefrit til pensions-

formål. Det kan ske enten gennem en arbejdsgiveradministreret ordning, hvor indbetalingerne holdes helt ude af den enkeltes skatteberegning, eller det kan ske helt privat med fradragsberettigede egenindbetalinger. Regelsættet sikrer symmetri i beskatningen. Indbetalingerne er fuldt ud fradragsberettigede i den personlige indkomst, og udbetalingerne medregnes fuldt ud til den personlige indkomst. Dette system sikrer, at det er muligt at foretage pensionsopsparing uden skattemæssige problemer. Der kan selvfølgelig være forskel på den enkeltes skatteprocent i det enkelte indbetalingsår og skatteprocenten i det enkelte udbetalingsår. Det er udtryk for, at vi har et progressivt skattesystem, hvor skatteprocenten afhænger af den faktiske indtjening i det enkelte indkomstår. I disse år efter skattereformen af 1994 gælder specielt, at de kommende års pensionsudbetalinger ofte vil blive beskattet med en lavere procent, end den der i sin tid blev fratrukket indbetalinger i. Det er en simpel følge af skattereformens lavere skattesatser.

Ingen unødvendige restriktive krav

Reglerne er liberale. Der er som alt overvejende hovedregel ikke noget loft over de fradragsberettigede indbetalinger til pension. Herudover stilles der skattemæssigt kun ganske få krav til de fradragsberettigede ordninger. Det vigtigste krav i dag er, at en fradragsberettiget

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

pensionsordning normalt tidligst må udbetales fra og med det 60. år. Der er ingen unødvendige restriktive krav til pensionsordningerne i skattelovgivningen.

For kapitalpensioner gælder som undtagelse fra hovedreglen et årligt maksimum for de fradragsberettigede indbetalinger. Det er i 1995 på 31.200 kr. Det skyldes, at kapitalpensioner nyder godt af den meget fordelagtige regel om, at udbetalingerne kun belægges med en afgift på 40 pct. Dette gunstige element i ordningen forudsætter naturligvis, at der er fastsat et maksimum.

Også for det nyindførte arbejdsmarkedsbidrag er der sikret symmetri for så vidt angår pensionerne. Indbetalingerne til pension er bidragspligtige lige som al anden indtjening. Derimod er pensionsudbetalingerne friholdt for arbejdsmarkedsbidrag. Det er et sammenhængende regelsæt, og det sikrer, at det er de erhvervsaktive, der betaler arbejdsmarkedsbidrag, mens pensionisterne er friholdt.

Ingen planer om at opgive realrenteafgiften

Realrenteafgiften er nok den mest udskældte del af skattereglerne for pensionsopsparing. Realrenteafgiften er en real beskatning, der muliggør en real forrentning af pensionsopsparingen på op til 3,5 procent om året, før beskatningen sætter ind. Alle vil jo huske, at afgiftens formål har været at sikre en rimelig balance mellem væksten i pensionsopsparingen og den generelle økonomiske vækst i samfundet. Det kan jo ikke nytte noget, at pensionsopsparingen vokser væsentligt hurti-

gere end den samfundsøkonomi, som løbende skal muliggøre, at de udbetalte pensioner har en real værdi, der modsvarer deres pengeværdi.

Dobbeltbeskatning og begrænsninger i fradragsretten

Jeg vil vedrørende realrenteafgiften i det følgende koncentrere mig om to synspunkter. Det første vedrører den forestilling, at realrenteafgiften indebærer dobbeltbeskatning af pensionsopsparingen. Det er ikke rigtigt. Realrenteafgiften indebærer en løbende beskatning af pensionsopsparingsafkast, ganske ligesom den almindelige kapitalindkomstbeskatning indebærer en løbende beskatning af al andet afkast. Realrenteafgiften kommer ikke oven i beskatningen af pensionsudbetalingerne. Denne beskatning modsvarer blot de fradrag, der er givet på indbetalingstidspunktet. Det er ikke sagligt at beskyldte realrenteafgiften for at indebære dobbeltbeskatning.

Det andet synspunkt vedrører realrenteafgiftens mulige fremtid. Man kan diskutere, om vi skal have en realrenteafgift eller ej. Ikke mindst udviklingen i EU fører ofte til den diskussion. En ting skal man dog erindre sig. Hvis realrenteafgiften forsvinder, bliver det nødvendigt også at ændre de øvrige pensionsbeskatningsregler. De andre EU-lande har ikke en realrenteafgift. Men til gengæld har de begrænsninger i fradragsretten. Der er ingen tvivl om, at Danmark også vil få begrænsninger i fradragsretten, hvis realrenteafgiften forsvinder. Jeg foretrækker realrenteafgiften og har ingen planer om opgive den.

Den danske pensionsdebat

Det er vigtigt at have de rette proportioner i debatten — ellers kører den af sporet.

Næsten alle vestlige lande vil i løbet af de kommende 15-20 år opleve, at de ældre vil udgøre en stigende andel af befolkningen. Relativt færre i den erhvervsaktive alder skal forsørge relativt flere ældre. I nogen lande er "ældreforsørgerbyrden" allerede begyndt at stige — fx i Tyskland — mens vi i Norge, Sverige og Danmark har et demografisk pusterum. Først efter år 2005 vil ældreforsørgerbyrden stige nævneværdigt, jf. figur 1.

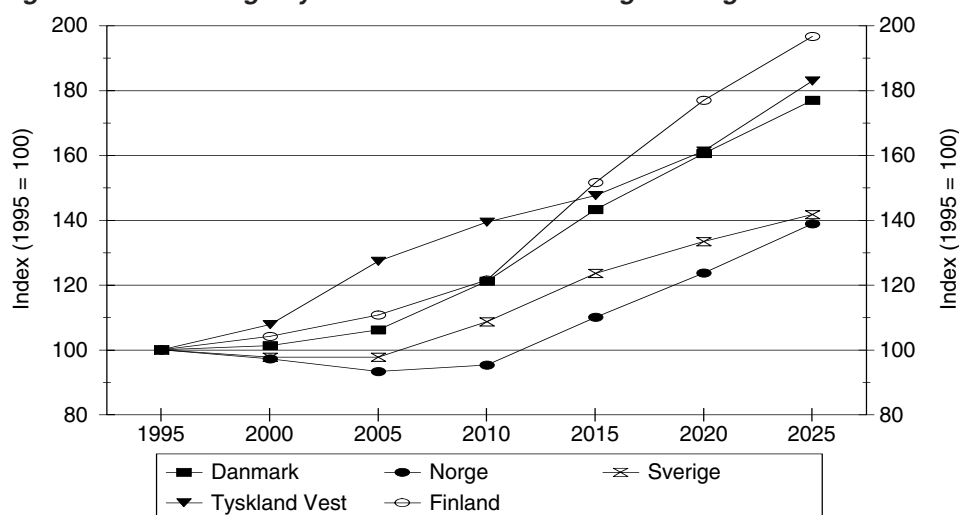
Udsigten til stigende ældreforsørgerbyrde

har i de fleste lande afstedkommet en debat om fremtidens pensionssystemer. OECD og andre internationale organisationer har offentliggjort rapporter om mulige økonomiske konsekvenser af de demografiske forskydninger.

I Danmark har vi også en debat om ældreforsørgerbyrden. Debatten — som primært føres blandt fagøkonomer — har haft en tendens til at dramatisere problemet. Medierne har til tider fremlagt det, som om ældreforsørgerbyrden er et altoverskyggende, akut problem. Og det har skabt unødvendig uro hos mange nuværende og kommende pensionister.

Blandt de politiske partier har meldingen

Figur 1. Ældreforsørgerbyrdens forventede udvikling i udvalgte lande¹



¹ Antal 65 årige og derover i forhold til antal 15-64 årige. Kilde: Verdensbanken

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

imidlertid været klar. Der er bred politisk tilslutning til, at folkepensionens grundbeløb også på meget langt sigt skal være det faste fundament også i fremtidens pensionssystem. Grundbeløbet skal fortsat udbetales, uanset om man har en privat pensionsopsparing eller ej.

Tidshorizonten for den fremtidige vækst i ældrebyrden begrundes ikke i sig selv ændringer i den økonomiske politik i de kommende år. En række andre centrale spørgsmål må hver for sig forventes at være langt vigtigere for den økonomiske politik i de næste 10-15 år. Det gælder ikke mindst en reduktion af ledigheden og marginaliseringen på arbejdsmarkedet, sikringen af en miljømæssig bæredygtig udvikling samt en reduktion af den offentlige gæld og gælden til udlandet.

De centrale problemer på den politiske dagsorden

Det betyder ikke, at vi skal være uopmærksomme over for ældreforsørgerbyrden på længere sigt kan blive en samfundsøkonomisk udfordring. Men det er forkert at gøre dette emne til et af de centrale problemer på den politiske dagsorden.

De fremskrivninger, som er foretaget, viser, at de offentlige udgifter til de ældre vil stige fra ca. 13 pct. af BNP i dag til ca. 18 pct. i år 2030, hvis verden til den tid ser ud som i dag. Dvs. *hvis* de ældre trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet som nu, *hvis* det offentlige personaleforbrug pr. ældre er uændret og *hvis* de offentlige lønninger og overførsler reguleres i takt med den private sektors lønninger.

Når der korrigeres for, at de ældre betaler skat af deres offentlige forsørgelse, bliver stigningen i ældreforsørgerbyrden i løbet af næste 35 år på ca. 4 pct. af BNP.

Men hvad viser sådanne stiliserede fremskrivninger? Hvordan vil verden se ud om 20-30 år? Hvad med ledigheden, de ældres tilbagetrækningsmønster og produktiviteten i den offentlige ældreservice?

Den tyngende ledighed

I dag tynger *ledigheden* de offentlige udgifter. Mange i den erhvervsaktive alder må i dag forsørges af det offentlige på grund af den høje ledighed. Frem til år 2000 forventer regeringen, at ledigheden kan falde til 7-8 pct. Det vil i givet fald vende det nuværende underskud på de offentlige finanser til et overskud. Yderligere fald i ledigheden efter år 2000 vil give et udgiftspolitisk råderum, som i givet fald kan anvendes til at finansiere stigende udgifter til de ældre. Et holdbart fald i ledigheden til 4-5 pct. vil isoleret set yderligere aflaste de offentlige finanser svarende til 4 pct. af BNP — altså af samme størrelsesorden som ældreforsørgerbyrdens vækst i de næste 35 år.

Herudover vil faldende ledighed have to positive sidegevinster.

Et længerevarende overskud på de offentlige finanser vil kunne nedbringe den offentlige gæld og derigennem reducere de offentlige udgifter til rentebetalinger af gælden. I dag udgør nettorenteutgifterne af statsgælden ca. 3,5 pct. af BNP, når der korrigeres for betydningen af udskudt skat ved fradrag for pensionsindbetaling.

En del af fordelene ved lavere ledighed er, at de ældre trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet end i dag. Fra udviklingen i 1980'erne ved vi, at tilgangen til efterlønsordningen er klar konjunkturfølsom. Det må skønnes, at et fald i ledigheden med 4-5 pct. point vil hæve den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder og aflaste de offentlige udgifter med næsten 1 pct. af BNP.

Længe leve de sunde ældre

Tilbagetrækningsmønsteret i fremtiden vil også være påvirket af de ældres sundhedstilstand og arbejdsforholdene. De ældres sundhedstilstand vil sandsynligvis blive bedre. Lægevidenskabens nye behandlingstilbud og det forbedrede arbejdsmiljø vil betyde, at frem-

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

tidens ældre vil være mere raske og have større udfoldelsesmuligheder end i dag.

Fremtidens ældre vil også have en bedre uddannelse og derfor i højere grad end i dag besidde jobs, der giver større arbejdsglæde og er mindre nedslidende. Også dette må forventes at bidrage til, at fremtidens ældre vil ønske at trække sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet.

Endelig er der muligheder for at øge *produktiviteten i ældreservicen*. I sundhedssektoren må der forudses en fortsat teknologisk udvikling, som vil effektivere behandling og aflastning af sygdomme. Inden for ældreomsorgen, som kræver en betydelig personlig kontakt, kan det være vanskeligere at opnå en produktionstilvækst, men nye måder at organisere hjælpen på og fx bedre udstyr i de ældres egne hjem vil givetvis kunne yde væsentlige bidrag.

Forskellige faktorer isolerede påvirkning af de offentlige finanser, pct. af BNP

1 Ældreforsørgerbyrdens vækst frem til år 2030, hvis verden i øvrigt "står stille"	+ 4 pct.
2. Strukturledigheden reduceres med 3 pct.point	- 4 pct.
3. Den offentlige gæld afvikles	- 3½ pct.
4. Den gns. tilbagetrækningsalder hæves 2 år	- 2 pct.
5. Produktivitetstilvækst i ældreservice på 1 pct. om året frem til år 2030	- 1½ pct.

Anm. Eksempel 2 er inklusiv en højere tilbagetrækningsalder, hvorfor eksemplerne 2 og 4 ikke kan adderes.

Et fald i strukturledigheden, en afvikling af den offentlige gæld, en kraftig forøgelse af tilbagetrækningsalderen og en stram styring af de offentlige ressourcer kommer selvfølgelig ikke af sig selv, men kræver betydelige tilpasninger i den private og offentlige sektor.

Ledigheden og gælden er store samfundsøkonomiske udfordringer, som kræver en meget stor indsats — uafhængigt af, hvorledes ældreforsørgerbyrden udvikler sig. Men ældreforsørgerbyrdens vækst forstærker nødvendigheden af at fortsætte nedbringelsen af de samfundsøkonomiske balanceproblemer.

Der bør stiles efter en hurtig nedbringelse af udlandsgælden og den offentlige gæld bør afvikles over en 10-15 årig periode, så netto-renteudgifterne kan afvikles. Først efter denne periode vil ældreforsørgerbyrden begynde at vokse for alvor. Årene frem til år 2010 giver derfor bedre muligheder for at afvikle gælden, end det må formodes at være tilfældet senere.

En stor og varig nedbringelse af ledigheden er en hovedmålsætning for den økonomiske politik. Det bør ske af både sociale årsager og for at nedbringe den samfundsøkonomiske belastning ledigheden udgør.

For at ledigheden kan nedbringes i tilfredsstillende omfang kræves ikke kun en veltilrettelagt makroøkonomisk politik og, men også en massiv indsats over for strukturproblemerne på arbejdsmarkedet for at forebygge inflation, når ledigheden falder.

I en gunstig samfundsøkonomisk situation vil fremtiden formentlig opfatte vækst i ældreforsørgerbyrden som et lille problem.

Det er derfor forkert at se problematikken om ældreforsørgerbyrden isoleret fra andre og mere alvorligere samfundsøkonomiske udfordringer. Hovedproblemerne i den økonomiske politik de næste 10-15 år er ledigheden, marginaliseringen på arbejdsmarkedet og en reduktion af gælden. Det er de centrale samfundsøkonomiske emner, som det politiske system må sætte i fokus.

Selvfølgelig må man ikke negligere den langsigtede udvikling i ældreforsørgerbyrden. Men det er vigtigt at have de rette proportioner i debatten. Ellers kører pensionsdebatten af sporet.

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Fhv Socialminister **Aase Olesen**, tidl. formand for Socialkommissionen

*Socialkommissionens analyser
og forslag til en pensionsreform:*

Et fleksibelt pensionssystem

Langtidsplanlægning på kort sigt

At diskutere pensioner er altid en vanskelig sag, — først og fremmest for politikere. Ethvert ønske om ændringer har så lange udsigter, at det stort set aldrig vedkommer de nuværende aktive lovgivere. En tidshorison på 40-50 år er lidt uinteressant for politikere, der skal til valg hvert andet eller tredje år. Det samme gælder vælgerne: Forslag, der især angår de yngre aldersgruppers vilkår som pensionister, er ikke nemme at score stemmer på, — hverken hos de yngre eller de ældre. Dertil kommer, at næsten ethvert forslag til ændring af de nugældende pensionsregler bliver opfattet som et angreb på velerhvervede rettigheder hos de nuværende pensionister, som udløser en syndflod af negative reaktioner over for den politiker, der kommer til at nævne behovet for ændringer.

Problemerne bagatelliseres politisk

Det er derfor forståeligt — omend ikke acceptabelt — at regeringen har forsøgt at mane debatten om de kommende årtiers forsørgerbyrde i jorden. Mens man i stort set alle andre lande erkender, at befolkningens aldersmæssige sammensætning vil få betydning for fordelingspolitikken om en 20-30 år, har man i Danmark valgt at bagatellisere problemet med henvisning til, at de demografiske for-

hold kun er en del af fremtidens vilkår, og at problemerne vil kunne klares med en ansvarlig økonomisk politik, der fører til fuld beskæftigelse.

Dette synspunkt har selvfølgelig en vis vægt, men det ændrer ikke ved det faktum, at ældregruppen over 60 år i år 2030 vil vokse med over 30%, mens gruppen af 18-59 årige kvinder ind med 10%. Uanset om alle de erhvervsaktive er i arbejde til den tid og er i stand til at øge BNP, skal de dog være villige til at aflevere relativt mere til de ældre, end vi gør i dag. Derfor indeholdt Socialkommissionens forslag til en pensionsreform ændringer, der tager sigte på at nedbringe forsørgerbyrden et par årtier ind i næste århundrede gennem at hæve den nuværende gennemsnitlige tilbagetrækningsalder på godt 61 år til 63 år. Et af midlerne hertil er at hæve efterlønsalderen fra de nuværende 60 til 63 år, vel at mærke med et langt forvarsel på 7 til 10 år, så ingen, der i dag er 50'erne kan føle sig snigløbet af lovgivningen.

Elementerne i pensionssystemet

Reaktionen på vore analyser og senere på forslaget til en pensionsreform var så negativ, at debatten i første omgang helt udeblev. Da den dukkede op igen her i begyndelsen af året gik den igen mest på diskussionen om, hvorvidt forsørgerbyrden ændrer sig, og hvilke konsekvenser, det i givet fald burde få. Denne

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

debat har helt overskygget andre dele af Socialkommissionens reformforslag, som der ellers kunne være god grund til at tage fat på. Det drejer sig om et fleksibelt pensionssystem, der bygger på følgende elementer:

- en økonomisk grundsikring af alle over 63 år
- større frihed for den enkelte til selv at vælge sin pensions- og tilbagetrækningsalder
- økonomisk incitament til at arbejde og til at spare op
- ligestilling af ældre med andre aldersgrupper m.h.t. en række sociale ydelser
- ligestilling af den ældre del af arbejdsstyrken med andre erhvervsaktive
- sammenhæng mellem pensionssystemet og det øvrige offentlige ydelsessystem.

Det nye folkepensionssystem skal ses i lyset af, at de nu indførte arbejdsmarkedspensioner og ATP nok vil blive udbygget, men ikke i de nærmeste 30 til 40 år vil overflødigøre folkepensionen. I år 2030 må vi regne med, at der vil være 10% af befolkningen, der kun har folkepensionen at leve af.

Efter Socialkommissionens mening skal folkepensionen fortsat bestå af et grundbeløb og et pensionstillæg.

Ændrede pensionsgrænser

Reglerne skal indrettes således, at det ikke ensidigt tilskynder til hverken tidlig eller sen tilbagetrækning, og der skal principielt ikke eksistere særlige tilbagetrækningsordninger ved siden af pensionssystemet.

Kommissionen foreslår derfor, at den faste pensionsgrænse på 67 år blødes op, så det skal være muligt at tage sin folkepension ud allerede fra det 63.år, ligesom det skal være muligt at udsætte pensionstidspunktet til efter det 67.år, — så længe det passer den enkelte at arbejde. Men ældre, der trækker sig tilbage før

det 67.år vil varigt modtage en lavere folkepension, mens de, der venter med at gå på pension, vil modtage en højere månedlig pension resten af livet.

Ændrede ydelser

De mange særlige ydelser, som pensionister i dag får, alene begrundet i alderen, foreslår vi afskaffet og omlagt til en generel forhøjelse af pensionen, som derved kommer op på knap 8.200 kr. om måneden (1993-niveau) for en enlig folkepensionist (grundbeløb + pensionstillæg). Grundbeløbet skal være 5.000 kr. ligesom grundbeløbet i vort samlede forslag til en ydelsesreform. Alle bør have ret til dette grundbeløb — uanset størrelsen og arten af deres indkomst ved siden af folkepensionen. Det betyder altså at den nuværende aftrapning af grundbeløbet for pensionister med arbejdsindkomster afskaffes.

Konsekvensen af at vælge at gå på folkepension, før man er fyldt 67, er, at det månedlige grundbeløb reduceres med 320 kr., mens grundbeløbet forøges med 450 kr. pr. måned, for hvert år, pensionen udtages hhv. før eller efter det 67.år.

Det kan betale sig at blive i arbejde

I modsætning til det nuværende system belønner Socialkommissionens reformforslag mennesker, der forbliver på arbejdsmarkedet, hvilket set på bare lidt længere sigt må være endog meget ønskeligt. Samtidig giver vort forslag mulighed for en gradvis nedtrapning fra et stresset arbejdsliv til en aktiv pensionisttilværelse. Mange virksomheders bestræbelser på at føre en menneskelig seniorpolitik vil få støtte i de foreslåede ændringer.

Men pensionssystemet skal også fremme opsparingen. Derfor foreslog vi, at det nuværende "samspilsproblem" reduceres ved at nedsætte aftrapningsprocenten for pensions-

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

tillægget fra 30 til 20 procent. Det indebærer, at kun meget få vil miste mere end 60% af en supplerende indkomst.

Socialkommissionens reformforslag indeholder en lang række detaljerede forslag, som alle fremmer de ovenfor nævnte principper. Forslagene skal naturligvis ses i sammenhæng med det forslag til samlet reform af overførselsindkomsterne, som var kommissionens primære opgave i følge kommissoriet.

En langsigtet plan skal vedtages nu

Her er det væsentligt for mig at fremhæve, at overgangsordninger på dette område er helt uomgængelige. Ikke mindst for pensions- og tilbagetrækningsregler er meget lange varsler nødvendige, og det nødvendiggør igen brede politiske forlig bag reformerne. Efter Socialkommissionens opfattelse vil det være det mest hæderlige nu at vedtage en langsigtet plan for et fleksibelt pensionssystem med henblik på at lette den voksende forsørgerbyrde. Skulle det så vise sig om 20 eller 30 år, at vi sagtens kan magte at lade folk forlade arbejdsmarkedet i 60 års alderen, ja, så er det jo ingen kunst at sænke pensionsalderen. Det er stramningerne der er politisk vanskelige.

Jørn Henrik Petersen,

professor i socialpolitik, dr.phil. Odense Universitet

Fremtidens pensionsproblem

Vi har et problem. Vi har mange midler til at bidrage til løsning af problemet. Der er behov for en ansvarlig økonomisk politik, som systematisk medtænker generationsstørrelserne.

Hver generation løser sin opgave

De ældre så lidt som børnene og de unge udgør i sig selv en byrde for samfundet. Hvis de enkelte generationers indbyrdes størrelse er stabil fra periode til periode, er det overhovedet meningsløst at tale om en forsørgerbyrde.

Ganske vist ser det i en enkelt periode for de erhvervsaktive ud, som om de betaler for børnenes/de unges og de ældres forsørgelse i form af kontante ydelser og serviceforanstaltninger; men i perioden forud var de erhvervsaktive selv børn/unge og modtog forsørgelse fra deres forældre, de nu erhvervsaktive, medens de en periode senere vil være pensionister, der skal hente broderparten af deres forbrugsbehov i bredeste forstand fra de erhvervsaktive, deres egne børn.

I den enkelte periode forsørger de aktive pensionisterne, fordi de selv blev forsørget af dem i foregående periode, og de forsørger børnene/de unge i forventning om selv at blive forsørget af dem en periode senere.

Inddrager man imidlertid flere perioder gælder det, hvis de gennemsnitlige udgifter til forsørgelsen af de 'afhængige generationer'

udvikler sig parallelt med erhvervsindkomsterne, at der ikke er nogen byrde for den enkelte overhovedet. Det, vedkommende betaler som aktiv, har han/hun fået som barn/ung hhv. vil få som gammel. Der er alene tale om en mere hensigtsmæssig fordeling af indkomsten over livsløbet.

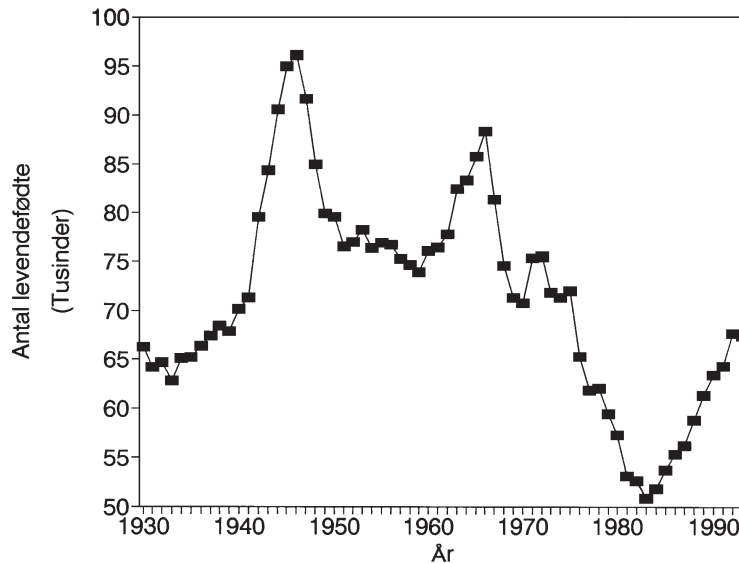
Ikke desto mindre beregnes ofte en ældreforsørgelses- og en børn/ungeforsørgelsesbyrde i den enkelte periode; men det er en ren teknisk betragtning, der alene tjener til at vise den del af skattetrykket, som skyldes, at de erhvervsaktive 'løfter periodens forsørgelsesopgave'. Generationerne er over tid sammenknyttet i en såkaldt social kontrakt, der fungerer uden problemer, hvis den til enhver tid erhvervsaktive generation 'løser sin opgave', d.v.s. finansierer forsørgelsen af de samtidige børn/unge og de ældre og sætter et sådant antal børn i verden, at der er nok til at løfte den tilsvarende opgave en periode senere.

Hver generation løser ikke sin opgave

Det, der kan skabe problemer, er f.eks., at en generation ikke løser denne opgave, men sætter færre børn i verden, end svarende til dens egen størrelse. Det betyder umiddelbart, hvis de gennemsnitlige forsørgelsesudgifter udvikler sig svarende til erhvervsindkomsterne, at denne forældregeneration 'sparer noget' på børneforsørgelsen. Og en periode senere betyder det, at der er færre erhvervsaktive til

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

Figur 1.
Antal levendefødte
1930-1993



at finansiere forsørgelsen af den tids ældre. Disse færre aktive oplever derfor en skattebetaling, der er større, end den ville have været, hvis generationerne havde samme relative størrelse. De bærer en byrde, hvis 'merudgiften' alene skal finansieres af de erhvervsaktive. Rettelig burde man derfor tale om en 'fødselstalsreduktionsbyrde', men da det lyder klodset, fastholdes den misvisende betegnelse ældreforsørgelsesbyrden.

Det antydede billede er just, malt med en bred pensel, en illustration af det, der er sket. På figuren man se hvordan. De store årgange født fra 1942-50 reproducerede ikke sig selv, selv om figuren tydeligt viser en 'ekkoeffekt'. Fra 1966 til 1983 faldt antallet af levendefødte ret systematisk, hvorefter man fra 1983 begynder at se en ny 'ekkoeffekt' på et lavere niveau.

Derfor vil befolkningsstrukturen gradvis ændre sig i retning af relativt flere ældre. Efter årtusindskiftet går store årgange på pension og når de ældre, hvor der opstår et vist behov for offentlige serviceforanstaltninger, medens det er relativt mindre årgange, der gør deres entre på arbejdsmarkedet.

Befolkningsfremskrivninger viser derfor, at 'ældreforsørgelsesbyrden' — forstået som antal pensionerede over 60 år i forhold til arbejdsstyrken — vil øges fra 35 til 47 pct., medens ungdomsforsørgelsesbyrden stort set vil være konstant.

Analyse av ældregenerationens forsørgelse

For at bestemme belastningen for de offentlige finansier knyttes befolkningsudviklingen sammen med antagelser om udviklingen af overførselsindkomsterne og udgifterne til serviceforanstaltninger. Det sker i første omgang i et såkaldt grundforløb, hvor det antages, at pensionerne udvikler sig parallelt med erhvervsindkomsterne, at det samme gælder realudgifterne til serviceforanstaltninger, at den gns. tilbagetrækningsalder er uændret, at folkepensionsalderen er den samme o.s.v. Det er det, man kalder et 'alt andet lige forløb'.

Beregninger af denne art er gennemført af Socialkommissionen i dennes rapport nr.5, der analyserer ældregenerationens forsørgelse,

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

og af Finansministeriet i Finansredegørelse 1993. Finansministeriets analyse er knap så raffineret som Socialkommissionens, men de to bedømmelser adskiller sig ikke synderligt i deres resultater. Socialkommissionens beregninger er illustreret i tabel 1.

**Tabel 1. De offentlige
ældreforsørgelsesbyrde i procent af
bruttofaktorindkomsten.**

	1993	2030
Overførselsindkomstbyrde	10.0	13.6
Offentligt serviceforbrug	4.7	6.3
Samlet forsørgelsesbyrde	14.7	19.9

Stigningen er 5.2 procentpoint af bruttofaktorindkomsten, hvor Finansredegørelsen, der beregner den kombinerede ældre- og børneforsørgelsesbyrde, kommer til en stigning på 5.5 pct. point af bruttonationalproduktet. Det forskellige beregningsgrundlag taget i betragtning ikke de store forskelle. Der er altså enighed om problemets størrelsesorden.

Ej heller i følsomhedsberegningerne, hvor man undersøger konsekvenserne af ændrede forudsætninger i forhold til grundforløbet, er der de store forskelle. Finansredegørelsen kommer frem til, at en stigning i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder til 63 år vil halvere stigningen i forsørgelsesbyrden, medens Socialkommissionens beregninger, hvis tilbagetrækningsalderen øges til 64 år, viser en reduktion i væksten fra 5.2 til 2.3 pct. point. Igen enighed, fordi Finansministeriets udgangspunkt er en tilbagetrækningsalder på 61 stigende til 63, medens Socialkommissionens tilsvarende udgangspunkt er 61 3/4 år stigende til 64.

Dernæst undersøger Finansredegørelsen konsekvenserne af en årlig produktivitetsstigning i offentlig servicefrembringelse på 1 pct. pr. år. Her er reduktionen i forsørgelsesbyrden større i Finansministeriets end i Socialkommissionens beregninger, men det skyldes det banale forhold, at Finansmini-

steriet medregner konsekvenserne for børn/unge, medens Socialkommissionen alene ser på ældresektoren. Finansministeriet forudsætter således i sine beregninger, at ressourceoverførsel mellem sektorerne kan gennemføres problemfrit. Det er naturligvis, hvad redegørelsen også understreger, ikke nødvendigvis tilfældet. Bruger man Socialkommissionens tal reducerer en stigning i den gns. tilbagetrækningsalder til 64 år plus en produktivitetsstigning på 1 pct. pr. år væksten i ældreforsørgelsesbyrden til 0.7 pct. point af bruttofaktorindkomsten.

Hvem har ret?

Det, den intense offentlige diskussion i januar 1995 bl.a. drejede sig om, var rimeligheden af antagelserne. Det forekommer i lyset af den velkendte tendens til offentlige ydelsers relative fordyrelse knyttet dels til produktivitetsudviklingen og dels til kvalitetsændringer ikke overbevisende sandsynligt, at der kan realiseres sådanne produktivitetsfremskridt. På det foreliggende vidensgrundlag er det ej heller særligt sandsynligt, at en stigning i den gns. tilbagetrækningsalder kommer 'af sig selv'. Ej heller ved et økonomisk opsving. Der skal indgribes til.

Hertil kommer, at også andre forhold, som Finansministeriet ikke har forholdt sig til, kan spille en rolle. Man kunne f.eks. forestille sig, at dødelighedsmønstret ændrede sig i retning af en længere middellevetid. Det ville virke 'den gale vej'. I stedet for en stigning i forsørgelsesbyrden på 5.2 pct. point af bruttofaktorindkomsten, ville en dødelighed på den anden side årtusindskiftet svarende til den, vi kender fra Sverige, betyde en stigning på 7.1 pct. point.

I dette ræsonnement stilles der spørgsmålstegn ved forudsætningerne bag befolkningsfremskrivningen. Det kan man også gøre i andre henseender; men det er værd at fastholde, at befolkningsudviklingen og gene-

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

rationernes relative størrelse kan fremskrives med megen sikkerhed. Bortset dødelighedsusikkerhed, der på plausible alternative forudsætninger tenderer at forstærke problemet, er de, der skal pensioneres over de næste 60-65 år allerede født. Kigger man således frem imod år 2030, er det kun ukendskab til fødselsårgangene 1995-2010, der kan påvirke arbejdsstyrkens størrelse i periodens sidste del.

Svarer disse ukendte årgange til det forventede eller bliver de mindre, vil ældreforsørgelsesbyrden stige yderligere. Bliver de større, falder ældreforsørgelsesbyrden marginalt, men til gengæld øges udgifterne til børnenes og de unges forsørgelse, så der ikke bliver samme mulighed til at forberede samfundet på at bære den byrde, der er fremkaldt af de tidligere faldende fødselstal.

Fordelingsproblematikken hvem har råd?

I de hidtidige drøftelser har problemet, om hvorvidt samfundet kan 'bære denne byrde', om samfundet 'har råd', stået i centrum. Det er en meningsløs problemformulering. Det danske samfund har fået et problem af en vis størrelse. Det skal løses; men der foreligger et fordelingsproblem. Et fordelingsproblem, der drejer sig om, hvilke generationer der skal bære hvilke andele af den opståede byrde. Hvilke normer skal lægges til grund for fordelingen af omkostningen: Skal den bæres af de små erhvervsaktive generationer gennem en skattestigning? Skal den bæres af de generationer, der vil trække sig tilbage på den anden side årtusindskiftet, i form af længere erhvervsaktiv periode, i form af reducerede pensioner, i form af øget brugerbetaling, eller i form af beskatning? Eller skal den deles mellem generationerne på en eller anden måde. Det er det relevante spørgsmål, thi at byrden skal bæres er en kendsgerning.

Bliver vi imidlertid et øjeblik ved 'har vi råd-betragtningen', er der mange, der har ment,

at blot vi kunne reducere ledigheden, ville problemet forsvinde som dug for solen, fordi dagpengeudgifterne ville blive reduceret, medens skatteprovenuet ville stige. Det er indlysende klart, at en aflastning af de offentlige finanser ud fra 'har vi råd-synspunktet' er vigtig; men selv om en aflastning indtrådte, løser den jo ikke det fordelingspolitiske retfærdighedsproblem. Desuden må det påpeges, at det må være et mål under en højkonjunktur at bringe de offentlige finanser i ligevægt. Derfor er der forud disponeret over en betydelig del af provenueeffekten af en reduceret ledighed. Det er også værd at erindre sig, at der blandt de idag arbejdsløse er mange, der har været fastlåst i ledighed i så mange år, at der i bedste fald skal anvendes betydelige ressourcer for at genbeskæftige dem. Realistisk vil der være en ikke ubetydelig del af de arbejdsløse, om hvem man må erkende, at de næppe kan bringes i beskæftigelse påny. Der til har fastlåsningsprocessen varet for længe; men det betyder, at der i en lang periode ud over den belastning på de offentlige finanser, der følger af børn/unges og ældres forsørgelse, også vil være en permanent belastning fra grupper i de erhvervsaktive aldre.

Sådan var det også tidligere

Et andet argument, der har været fremført, er, at samfundet i fortiden har vist sig i stand til at håndtere lignende problemer. Der henvises til, at forløbet over de sidste små 25 år har øget overførselsindkomsterne fra knap 12 til ca. 20 pct. af bruttonationalproduktet. Det er naturligvis korrekt; men konsekvenser har været en betydelig stigning i skattetrykket med omkring 10 pct.point med heraf følgende mulige konsekvenser for den økonomiske tilskyndelsesstruktur, svækket velfærdsstatslegitimitet og ændrede adfærdformer iøvrigt. Omend man næppe meningsfuldt kan fastlægge en absolut øvre grænse for skattetrykket, er der politisk enighed om, at det ikke

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

bør blive højere.

Og så må man endelig erindre sig, at det, der er omtalt ovenfor, kun er et delaspekt af problemet, nemlig det, som vedrører den umiddelbare belastning af de offentlige finanser som følge af udviklingen i befolkningsstrukturen kombineret med de gængse offentlige ydelser. En mere generel bedømmelse forudsætter en vurdering af ældregenerationens forbrugsandel af den samlede produktion. Og i denne bedømmelse hører så sandeligt også med konsekvenserne af det forhold, at privat pensionsopsparing og ikke mindst arbejdsmarkedspensionssystemerne har været og er under hastig udvikling.

Den enkelte opsparer forventer i sagens natur at få sin opsparing tilbage i forrentet form for dermed at have en 'trækningsret' på den tids produktionsresultat. Individuelt anskues problemet som en simpel op- og nedsparingsproces, hvor forbrug udskydes fra en periode til en anden; men det, der forekommer så enkelt i det individuelle perspektiv, er nok så kompliceret, når der anlægges en samfundsmæssig betragtning. Medens den enkelte uden vanskelighed kan overføre forbrug fra en periode til en anden, er det knapt så enkelt for samfundet taget under et.

Thi det er en uomgængelig kendsgerning, at der i en enkelt periode ikke er andet grundlag for forbruget end periodens produktion. Løbende forbrug realfinansieres af løbende produktion. Den enkeltes forståelige forventning kan derfor kun indfries, hvis hans/hendes og 'de andres' opsparingsadfærd ændrer det økonomiske forløb, så der skabes realøkonomisk råderum for et forbrug svarende til forventningerne.

To veje hvorved forbrug kan forskydes i tid

Samfundøkonomisk er der kun to veje, hvorved forbrug kan forskydes i tid.

Ad den ene sker det, fordi øget opsparing

kanaliseres over i øgede investeringer, som medfører en vækst i kapitalapparatet til frembringelse af det større vareudbud, der skal indfri forventningerne; men det er ikke en proces, der følger med nødvendighed. Thi øgede investeringer forudsætter, at der er afsætningsmuligheder i markedet. Kortsigtet vil en øget opsparing endog reducere sandsynligheden for den øgede investeringsaktivitet, og kun ved komplicerede mekanismer i løndannelsesprocessen vil der på længere sigt blive fremkaldt investeringsvækst.

Ad den anden er det samspillet med udlandet, der spiller en rolle. Øget opsparing forbedrer betalingsbalancen. Den forbedrede betalingsbalance medfører en reduktion af udlandsgælden. En fastholdelse af udviklingen betyder en begyndende oparbejdelse af fordringer på udlandet. Og når tidens fylde er inde, er der skabt råderum for et acceptabelt underskud på betalingsbalancen, som øger rådighedsbeløbet i Danmark. Der foreligger da en situation, hvor der står mere til rådighed — også for forbrug —, end vi frembringer indenlandsk. Ej heller denne proces forløber problemfrit.

Generationspolitikken er en del af den samlede økonomiske politik

Afgørende er den samlede nationale opsparing, ikke kun pensionsopsparingen. Derfor må der føres en finanspolitik, der ikke sætter de gunstige effekter af en mulig øget privat opsparing over styr. Derfor må der føres en lønpolitik, så konkurrenceevnen på de internationale markeder ikke forringes, o.s.v.

På meget kort form: Der er, hvis vi skal forberede os på konsekvenserne af den ændrede befolkningsstruktur, ikke noget alternativ til en ansvarlig økonomisk politik. 'Generationspolitikken' må medtænkes i den samlede økonomiske politik.

Nu er der dem, der ment, at den anden vej,

PENSIONSDEBATTEN I DANMARK

som måske er den mest 'sikre', ikke er så sikker endda. Thi man kan forestille sig, at andre lande med beslægtede problemer handler på samme måde. Det synspunkt forbiser imidlertid, at de fleste andre lande har opbygget offentlige pensionsordninger, der finansieres umiddelbart af det enkelte års præmier og/eller skatter, med væsentligt højere kompensationsgrad, end tilfældet er i Danmark. Derfor har de ikke umiddelbart samme mulighed for at udbygge et supplerende pensionsystem baseret på forudgående opsparing.

Vi har et problem

Hvorom alting er:

- vi har et problem, der kan bedømmes som større eller mindre afhængig af de antagelser, man gør. Grundforløbene i Socialkommissionens og Finansredegørelsens beregninger er plausible minimumsskøn;
- problemet er ikke et 'har vi råd-problem'. Det er et fordelingspolitisk retfærdighedsproblem;
- problemet omfatter ikke kun belastningen på de offentlige finanser og denne belastnings fordeling. Det omfatter ældre generationens samlede forbrugsandel i forhold til vareudbudet. Derfor må de supplerende pensionsordninger medtænkes;
- problemet løses ikke ved at håbe på 'at noget viser sig'. Produktivitetsstigninger i offentlig serviceproduktion er en forhåbning og kun en forhåbning. En med øget beskæftigelse øget gennemsnitlig tilbagetrækningsalder kommer ikke af sig selv;
- det er ikke problemløst at forlade sig på automatisk virkende mekanismer i det økonomiske forløb, når de potentielt gunstige virkninger af en øget pensionsopsparing skal høstes.

Vi har et problem. Vi har mange midler til at bidrage til løsning af problemet. Der er behov for en ansvarlig økonomisk politik, som systematisk medtænker generationsstørrelserne.