

Bent Rold Andersen, Svend Lundtorp, Torben Lindved Hansen, Svend Erik Hougaard Jensen og Søren Bo Nielsen: *Fremtidens ældrepolitik*. Lundbeckfondens prisopgave 1992. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993. 240 s. Kr. 150,00.

Økonom- og Juristforbundets Forlag har under titlen *Fremtidens Ældrepolitik* publiceret de tre belønnede besvarelser af Lundbeckfondens prisopgave 1992: Forslag til fremtidens ældrepolitik.

I »Ældrepolitik – det er nu«, der tildeltes tredjeprisen, leverer kommunaldirektør Svend Lundtorp og socialdirektør Torben Lindved Hansen (L og LH) en apologi over det budskab, at den vigtigste aktør i fremtidens ældrepolitik er det enkelte menneske, idet enhver person som ansvarlig for sig selv har pligt til at forberede og planlægge sin egen alderdom (L og LH p.119). Dette budskab lader sig lettest forene med et fremtidigt udviklingsforløb, der udsætter den eksisterende ældrepolitik for betydeligt finansielt pres. Derfor afslutter forfatterne da også deres noget uklare bestemmelse af den fremtidige forsørgerbyrde med den konstatering, at »Den forøgede forsørgelsesbyrde er af en sådan størrelse, at man kan rejse tvivl om de erhvervsaktive om 20-30 år har evne og vilje til at fortsætte den traditionelle danske ældrepolitik for overførsler, pleje og omsorg. Der ligger en tung byrde forude.« (L og LH p. 115).

Da folkepensionen må forventes fortsat at være lav og snarere lavere end højere end nu (L og LH p. 128), er scenen sat for et forslag om at forøge de private pensioner, thi det er »selvfølgelig, at [de kommende pensionister] i tide tegner de pensioner, der skal lette livet som ældre,« (L og LH p. 128). Hvordan det skal ske fortaber sig i nogen grad i tåger. For det første synes forfatterne ikke at være syndeligt opmærksomme på den allerede påbegyndte udvikling af arbejdsmarkedspensioner. For det andet argumenteres det, at det ville være »direkte ødelæggende, hvis der ikke fortsat var fuldt fradrag for indbetaling til ordninger med løbende pensionsudbetaling«, me-

dens det få linjer senere lyder: »Alligevel vil skattebegunstigelser ikke være et forslag her.« Det er ikke umiddelbart let at følge logikken.

Logikken er unægtelig mere fremherskende, men vægtlægningen fundamentalt anderledes hos prisvinderen, professor Bent Rold Andersen (BRA) i hans bidrag »Dansk ældrepolitik – nu og i fremtiden«, mere kollektiv, omend den enkelte ikke ganske forsvinder: »Ældrepolitikken er i Danmark traditionelt blevet betragtet som det offentliges ansvar. Den nye angrebsvinkel inddrager mange andre. Vi vil komme ind på, hvad den enkelte selv kan gøre for at forberede alderdommen. Vi kommer ind på familiens rolle, på fagorganisationernes og erhvervslivets ansvar og muligheder. Vi vil strejfe boligselskaberne, og vi vil lægge en stor forpligtelse på de gamles egne organisationer og foreninger. Ældrepolitik er en fælles opgave, ikke blot en offentlig opgave.« (BRA p. 63). Med modifikationer en apologi for den hævdvundne danske pensionspolitik i almindelighed og den tidligere ældrekommisions anbefalinger i særdeleshed. I det lys er det ikke ønskeligt at overbetone det mulige finansielle pres på forsørgelsessystemet. Det sker da heller ikke: »Der er naturligvis en stor stigning i forsørgerbyrden.... Men det er intet ved siden af den stigning i udgifterne til aldersforsørgelse, der er sket igennem de seneste 15 år.... Vi har altså i slutningen af 1970'erne – i en periode, hvor den økonomiske krise for alvor var begyndt at bide – frivilligt påtaget os en ekstra forsørgelsesbyrde overfor de yngste gamle, som i 1990-kr. svarer til den demografiske udgiftsstigning de næste 25 år,« (BRA p. 44). »Faktisk ser udviklingen i Danmark mindre alarmerende ud fra forsørgelsessynspunkter, end i mange andre lande... Danmark er det land i EF, hvor forsørgelsesbyrden overfor de gamle forøges mindst i de kommende år... Danmark har i grunden mindre grund til bekymring over den stigende forsørgelsesbyrde end vore EF-partnere,« (BRA p. 47-49).

Mellem de to til dels antitetiske apologier presser andenprisvinderne, adjunkt Svend Erik Hougaard Jensen og lektor Søren Bo Nielsen (HJ og N), sig ind med et mere analyserende bidrag »Økonomi, Demografi og Ældrepolitik«, der ikke som de to øvrige synes at

Bent Rold Andersen, Svend Lundtorp, Torben Lindved Hansen, Svend Erik Hougaard Jensen og Søren Bo Nielsen: *Fremtidens ældrepolitik*. Lundbeckfondens prisopgave 1992. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993. 240 s. Kr. 150,00.

Økonom- og Juristforbundets Forlag har under titlen *Fremtidens Ældrepolitik* publiceret de tre belønnede besvarelser af Lundbeckfondens prisopgave 1992: Forslag til fremtidens ældrepolitik.

I »Ældrepolitik – det er nu«, der tildeltes tredjeprisen, leverer kommunaldirektør Svend Lundtorp og socialdirektør Torben Lindved Hansen (L og LH) en apologi over det budskab, at den vigtigste aktør i fremtidens ældrepolitik er det enkelte menneske, idet enhver person som ansvarlig for sig selv har pligt til at forberede og planlægge sin egen alderdom (L og LH p.119). Dette budskab lader sig lettest forene med et fremtidigt udviklingsforløb, der udsætter den eksisterende ældrepolitik for betydeligt finansielt pres. Derfor afslutter forfatterne da også deres noget uklare bestemmelse af den fremtidige forsørgerbyrde med den konstatering, at »Den forøgede forsørgelsesbyrde er af en sådan størrelse, at man kan rejse tvivl om de erhvervsaktive om 20-30 år har evne og vilje til at fortsætte den traditionelle danske ældrepolitik for overførsler, pleje og omsorg. Der ligger en tung byrde forude.« (L og LH p. 115).

Da folkepensionen må forventes fortsat at være lav og snarere lavere end højere end nu (L og LH p. 128), er scenen sat for et forslag om at forøge de private pensioner, thi det er »selvfølgelig, at [de kommende pensionister] i tide tegner de pensioner, der skal lette livet som ældre,« (L og LH p. 128). Hvordan det skal ske fortaber sig i nogen grad i tåger. For det første synes forfatterne ikke at være syndeligt opmærksomme på den allerede påbegyndte udvikling af arbejdsmarkedspensioner. For det andet argumenteres det, at det ville være »direkte ødelæggende, hvis der ikke fortsat var fuldt fradrag for indbetaling til ordninger med løbende pensionsudbetaling«, me-

dens det få linjer senere lyder: »Alligevel vil skattebegunstigelser ikke være et forslag her.« Det er ikke umiddelbart let at følge logikken.

Logikken er unægtelig mere fremherskende, men vægtlægningen fundamentalt anderledes hos prisvinderen, professor Bent Rold Andersen (BRA) i hans bidrag »Dansk ældrepolitik – nu og i fremtiden«, mere kollektiv, omend den enkelte ikke ganske forsvinder: »Ældrepolitikken er i Danmark traditionelt blevet betragtet som det offentliges ansvar. Den nye angrebsvinkel inddrager mange andre. Vi vil komme ind på, hvad den enkelte selv kan gøre for at forberede alderdommen. Vi kommer ind på familiens rolle, på fagorganisationernes og erhvervslivets ansvar og muligheder. Vi vil strejfe boligselskaberne, og vi vil lægge en stor forpligtelse på de gamles egne organisationer og foreninger. Ældrepolitik er en fælles opgave, ikke blot en offentlig opgave.« (BRA p. 63). Med modifikationer en apologi for den hævdvundne danske pensionspolitik i almindelighed og den tidligere ældrekommisions anbefalinger i særdeleshed. I det lys er det ikke ønskeligt at overbetone det mulige finansielle pres på forsørgelsessystemet. Det sker da heller ikke: »Der er naturligvis en stor stigning i forsørgerbyrden.... Men det er intet ved siden af den stigning i udgifterne til aldersforsørgelse, der er sket igennem de seneste 15 år.... Vi har altså i slutningen af 1970'erne – i en periode, hvor den økonomiske krise for alvor var begyndt at bide – frivilligt påtaget os en ekstra forsørgelsesbyrde overfor de yngste gamle, som i 1990-kr. svarer til den demografiske udgiftsstigning de næste 25 år,« (BRA p. 44). »Faktisk ser udviklingen i Danmark mindre alarmerende ud fra forsørgelsessynspunkter, end i mange andre lande... Danmark er det land i EF, hvor forsørgelsesbyrden overfor de gamle forøges mindst i de kommende år... Danmark har i grunden mindre grund til bekymring over den stigende forsørgelsesbyrde end vore EF-partnere,« (BRA p. 47-49).

Mellem de to til dels antitetiske apologier presser andenprisvinderne, adjunkt Svend Erik Hougaard Jensen og lektor Søren Bo Nielsen (HJ og N), sig ind med et mere analyserende bidrag »Økonomi, Demografi og Ældrepolitik«, der ikke som de to øvrige synes at

hvile på et forud givet koncept og derfor fremtræder mere nuanceret og analyserende – men ikke skrevet med samme elegante pen som BRAs. HJ og N må fremhæves for deres analytiske stringens og klarhed i sondringen mellem analyse og ældrepolitiske deduktioner. Forfatterne hverken over- eller undervurderer den fremtidige forsørgelsesbyrde, men fastslår nøgternt, at »Udfordringen til ældrepolitikken består derfor fundamentalt set i at finde en 'formel', hvorefter overførslerne til de ældre og de hermed forbundne skatter på de erhvervsaktive kan reguleres, så overgangen til »ældresamfundet bliver mindst smertefuld.« (HJ og N p. 154).

I højere grad end de to øvrige bidrag nyttiggør HJ og N den eksisterende litteratur, selv om også de negligerer centrale danske og udenlandske kilder. Bortset fra mere teoretiske arbejder, som alle forfatterne med fordel kunne have stiftet bekendskab med, må det forbavse, at der i intet bidrag – med mindre jeg har sovet under min læsning – refereres til overvejelserne i LOs pensionsredegørelse, Danmarks Sparekasseforenings omfattende pensionsanalyse, arbejdsmarkedspensionsudvalgets betænkning med dens 10 bilag, Socialministeriets bruttoficeringsrapport o.s.v.

Det fremgår, at motivet bag Lundbeckfondens udskrivelse af prisopgaven har været ønsket om en analyse af de menneskelige og økonomiske konsekvenser af den demografiske udvikling og af udviklingen i de gamles helbred og duelighed. HJ og N præsenterer (p. 158-171) den ubetinget mest dækkende beskrivelse af den demografiske ændringsproces. Også i de sporadiske internationale sammenligninger er analysen hos HJ og N (p. 168-70) langt mere adækvat end hos BRA (p. 47-49), fordi der bygges på de demografiske størrelser, der er relevante for analyse af forsørgelsesbyrdens udvikling, herunder data der muliggør vurderinger af den samlede forsørgelsesbyrde og dens strukturelle ændringer over tiden. Bare et blik på HJ og N tabel 2.7. (p. 168) sammenlignet med BRAs tabel (p. 48) illustrerer min pointe. Til gengæld er HJ og N tyndere i papirerne, når det drejer sig om de menneskelige konsekvenser, om helbred og duelighed og disses samspil med demografi-

en. Dette samspil kommer, omend kun i et referat af en lille bog af Marianne Schroll, til udtryk hos L og LH (p. 106-08), medens det i høj grad berøres af BRA i hans overvejelser knyttet til modstillingen af en ældrepolitik, som alene skal kompensere for en biologisk aldring, og en politik, der tager hensyn til, at aldringen ikke alene er en irreversibel biologisk proces, men nødvendigt må suppleres med en socialpsykologisk aldringsopfattelse; men ingen af de tre prisopgaver inddrager den omfattende internationale diskussion om forholdet mellem overlevelseskurvens rektangulærisering og beliggenheden af sygeligheds- og svækkelseskurven. Selv om diskussionen, som antydtes i L og LHs parafrasering af Marianne Schrolls bog, ingenlunde har nået entydige konklusioner, er dens alternative hypoteser af stor betydning for en vurdering af fremtidens ældrepolitik.

Også i henseende til drøftelsen af fremskrivninger af den demografisk/politisk bestemte forsørgerbyrde må HJ og N fremhæves. Dels fordi de i nogen grad (p. 172-182) søger at tage hensyn til incitamenter i arbejdsmarkedet og i pensionssystemet, dels fordi de i god overensstemmelse med den ved internationale sammenligninger sædvanligt benyttede fremgangsmåde udtrykker forsørgelsesbyrden ved en let tolkelig »fiktiv skatterate« samt dels og især, fordi de gennem alternative antagelser vedr. fertilitet, udvikling i enhedsomkostningerne, ressourceoverførselsmulighederne mellem sektorerne og faktisk, gennemsnitlig tilbagetrækningsalder gennemfører relevante følsomhedsanalyser. I modsætning til BRA (p. 42-47), der i sin beregning alene anvender uændrede enhedsomkostninger og uændret benyttelsesmøster, kan de umiddelbart illustrere den potentielle trussel imod den implicite generationskontrakt, ligesom analysen i sig selv åbner for refleksioner over de mulige interventionsstrategier. Analysen viser, at der med en målrettet politik ikke nødvendigvis indtræder større fordelingsproblemer generationerne imellem, men samtidigt at sådanne problemer ikke kan udelukkes. Det er et sobert grundlag for politiske deduktioner, der hæver argumentationen over det apologetiske niveau.

Som HJ og N (p. 223) korrekt anfører, er de offentlige pensionssystemer i alle lande omkring os baseret på »her-og-nu«-princippet, hvor den enkelte periodes udbetalinger finansieres af den samme periodes indbetalinger. Det giver anledning til megen undren, at BRA – sin omfattende socialpolitiske indsigt til trods – beskriver de europæiske ordninger som »obligatoriske arbejdsmarkedsbundne opsparingsordninger i hvilke udbetalingerne finansieres af forudgående opsparing, d.v.s. fondsfinansieret. Formelt tages årets udbetalinger i disse ordninger ikke fra løbende skatteindbetalinger, men fra forudgående opsparing, som de gamle selv har været nødt til at foretage. Her er altså tale om fondsbasert finansiering,« (p. 27). Tilgangsalderen er, hævdes det (p. 28), fastsat i en forsikringsaftale, hvori den fastlægges som en individuel ret for forsikringstageren, idet, anføres det, en evt. ændring af tilgangsalderen yderligere vanskeliggøres af en forsikringsteknisk sammenhæng mellem ind- og udbetalinger.

Som beskrivelse af de kontinentaleuropæiske (og iøvrigt også de norske og svenske) pensionsordninger er dette positivt forkert. De er obligatoriske, »her-og-nu«-finansierede ordninger, som adskiller sig fra det danske system ved deres personkreds, tildelings- og udmålingskriterier, medens de har samme finansieringsform.

For spørgsmålet om systemernes fleksibilitet i forhold til demografiske ændringer er det afgørende derfor hhv. øremærket ctr. generel beskatning og organisatorisk selvstændighed ctr. integration i de offentlige budgetter. Begge forhold indebærer, at der ofte anvendes en vis overfinansiering til sikring af likviditeten gennem diminutive reservefonde til udligning af uforudsete svingninger i indtægter og/eller udgifter, hvilket intet har at gøre med fondsfinansiering. Ligeså har man i yngre ordninger som f.eks. den svenske over en længere periode anvendt en overfinansiering til kompensation for en forventet reduktion i anden opsparing i kølvandet på ordningens gennemførelse.

Det betyder selvsagt en fondsopbygning, indtil systemet er i ligevægt; men ej heller det har noget at gøre med fondsfinansiering.

Det er ikke finansieringsformen, der betin-

ger den danske ordning større fleksibilitet, hvis denne overhovedet er en kendsgerning. Det faktiske udviklingsforløb i både Tyskland, England, USA og Sverige gør det ikke plausibelt, at øremærket beskatning og organisatorisk selvstændighed skulle svække frihedsgraderne. Man har over de seneste fem år ændret pensionsalderen, ydelsesniveauer, reguleringsformer, det anvendte skattegrundlag og personkredsen. Det er gået så relativt smertefrit at det er vanskeligt at tage BRA alvorligt, når han indrømmende denne kendsgerning noterer at »Når man kan bryde Berlinmuren i stykker, kan man dog også ændre tildelingsreglerne i fondsbaseerde ordninger,« (p. 28).

P. 49 skriver BRA, at det sommetider anføres, at de kontinentale pensionssystemer gennem fondsfinansieringen gør det finansielt muligt at opfange ændringer i forsørgelsesbyrden uden påvirkning af skattetrykket, idet de store pensionistårgange netop i kraft af deres antal har foretaget særligt store indbetalinger til pensionsfondene. De fremtidige store pensioner betales ud af disse opsamlede fondsmidler og involverer derfor ikke skatteyderne. Det er en højst misvisende stråmand, der her konstrueres som indledning til en drøftelse af de samfundsøkonomiske sammenhænge. Sandheden er, at man i Tyskland som følge af den demografiske udvikling forventede, at bidragsraten til pensionsfinansiering m.v. skulle øges fra ca. 18 til ca. 36 pct, hvilket var det væsentligste motiv bag den omfattende tyske pensionsreform fra 1989.

Når BRA p. 29 nævner, at der i de seneste år er sket en udvikling i Danmark, som bringer os hen i retning af de fondsbaseerde ordninger, er det korrekt; men når det p. 55 tilføjes, at en fortsat udbygning af de ved de seneste overenskomstafslutninger etablerede arbejdsmarkedspensioner betyder, at vi nærmer os en »europæisk« model, er det forkert. Arbejdsmarkedspensionerne er netop i modsætning til den kontinentaleuropæiske model baseret på forudgående opsparing. De er begrundede i ønsket om, at den del af befolkningen, som ikke hidtil har sikret sig supplerende pensioner gennem opsparing, bringes ind under en obligatorisk ordning for derved at undgå store pensionsforskelle forårsaget af forudgående

forskelle i opsparingsadfærd og i ønsket om oparbejdelse af en større nationalformue – i et forløb, hvor de færreste politiske partier ønsker et øget skattetryk. En sådan udvikling er mulig, fordi det danske offentlige pensions-system tilsikrer pensioner på et i forhold til udlandet mere moderat niveau. Derfor drejer det sig om et supplement til et kendt system og ikke om den systemkonvertering, der er så vanskelig, jf. de sporadiske overvejelser hos HJ og N (p. 205-08) som led i en kortfattet drøftelse af »her-og-nu«-ctr. fondsbaserede pensionsordninger. Faktisk har en egentlig systemkonvertering været stærkt diskuteret i udlandet, og i England har der – omend uden resultat – været fremsat forslag om en gradvis udfasning af den statslige førtidsindkomsthængige pensionsordning til fordel for udvikling af ordninger baseret på forudgående opsparing. Netop fordi danske politikere ved flere lejligheder afviste at følge den svenske/norske »kontinentaleuropæiske bevægelse« mod pensioner udmålt efter førtidige indkomster, har man fået den mulighed, andre lande ikke har, for at forene »her-og-nu«-finansiering af grundpensionerne med overbygningspensioner baseret på forudgående opsparing, men med forskelle i udmåling i hhv. ATP ordningen og de kommende arbejdsmarkedspensioner. Det kan give flere frihedsgrader i pensionspolitikken, herunder en mulig hensyntagen til evt. forskelle i afkaststrategierne, når realrenten afviger fra vækstraten. At der til et sådant system kan knytte sig fordelingspolitiske betænkeligheder er rigtigt, men det er ikke de relevante betænkeligheder, prisvinderen i den sammenhæng befatter sig med.

Man savner i alle tre prisbesvarelser en grundig diskussion af sådanne blandingssystemers virkninger. HJ og N indskrænker sig (p. 200-206) til en partiel sammenligning af de »rene« finansieringsformer, medens BRA anlægger sin hele argumentation på at vise, at pensionsopsparing er et tvivlsomt middel (p. 57). Man kunne have ønsket sig en mere afbalanceret drøftelse, herunder især af pensions-systemet i samspillet med den generelle økonomiske politik. Dette samspil tenderer at udvise forskellene mellem de »rene« former og at reducere valget mellem dem til i overvejen-

de grad at være af fiskal-psykologisk karakter. Ligeså savner man i denne sammenhæng en drøftelse af (p. 56 og 60) tilløb til en drøftelse af disse spørgsmål, men det forbliver en øvelse i antydninger.

Vedrørende omsorgsydelserne og deres funktion giver BRA den absolut mest læseværdige og reflekterede fremstilling, ligesom hans bidrag må fremhæves for den vægt, han tillægger samspillet mellem pensions- og arbejdsmarkedspolitikken.

Man kan med fordel spendere nogle timer i selskab med første- og andenprisvinderne, især hvis man i forvejen ved så meget, at man kan »kigge BRA i kortene« og forstå HJ og N.

*Jørn Henrik Petersen
Center for Helsetjenesteforskning og
Socialpolitik, Odense Universitet*