

Forsørgerbyrde og befolkningsudvikling

Jørn Henrik Petersen

Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik, Odense Universitet

SUMMARY: The impact on the cost of the provision for the dependent generations caused by the expected demographic development is discussed from three points of view: a mechanical forecast (1988-2030) of the share of GDP at factor costs allocated to provide for the young and the old generation; a forecast of the change of the pressure of taxation caused by changing expenditures on old-age pensions; and a discussion of the internal rate of return of the implicit social contract compared to the real rate of interest. The paper presents the most important changes of the pension arrangements in the United States, the United Kingdom and the Federal Republic of Germany as an introduction to a discussion of possible policy responses.

Introduktion

Kernen i denne analyse er samspillet mellem den forventede befolkningsmæssige udvikling og anvendelsen af »her-og-nu«-finansieringen i alderspensioneringen. »Her-og-nu«-finansiering betyder, at den enkelte erhvervsaktive generation over beskattningen betaler de samtidige pensionisters pensioner. Det gør den i forventning om, at efterfølgende erhvervsaktive generationer vil handle på samme måde. Derfor taler man om en implicit kontrakt mellem generationerne.

Skal dette system være levedygtigt, må den enkelte erhvervsaktive generation dels betale de samtidige pensionisters ydelser og dels sætte så mange børn i verden, at der i en efterfølgende periode er en ny erhvervsaktiv generation stor nok til at løfte periodens pensions»byrde«. Hvis en erhvervsaktiv generation ikke reproducerer sig selv, vil der senere indtræde en stigning i antallet af pensionister i forhold til antallet af erhvervsaktive. Det betyder alt andet lige en voksende forsørgerbyrde, som på den ene eller anden måde må deles mellem generationerne, jf. Petersen (1986, 1987 og 1988). Det er denne demografisk betingede trussel imod finansieringssystemets funktionsdygtighed, som er analysens kerne. Beregningerne hviler på Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 1991-2030.

Denne artikel er en bearbejdet version af en gæsteforelæsning på Økonomisk Institut, Århus Universitet, som igen bygger på Petersen (1991c).

Tabel 1. Forsørgerkvoterne i 1988.

	Tilbagetrækningsalder 63 år	Tilbagetrækningsalder 65 år
Pensionister/erhvervsaktive (pensionistkvote)	30.2	25.8
Børn og unge/erhvervsaktive (børne- og ungdomskvote)	42.9	41.4
Samlet forsørgerkvote	73.1	67.2

Forsørgerbyrden i 1988

I den enkelte periode skal de erhvervsaktive over skatten betale dele af udgifterne til børnenes og de unges opvækst samt pensioner og serviceydelser til de ældre. Skal der være finansiel balance, må der derfor i skat mindst opkræves en andel af bruttofaktorkomkomsten, som modsvarer de samlede udgifter til disse formål.

Beregningerne bygger på en række forudsætninger: Alle over 67 år får folkepension. For aldersgruppen mellem 60 og 67 år er førtidspension alternativ til en egentlig alderspension. Førtidspensionister over 60 år er derfor (i den første beregning) henregnet til den tilbagetrukne generation. Deltidspensionister er omregnet til heltidspensionister og henført til pensionistgenerationen. Endelig er alle efterlønsmodtagere opfattet som hørende til pensionistgenerationen. Udover dem, der er ældre end 67 år, er således godt 203.000 opfattet som pensionister. Da det modsvarer antallet af personer i aldersklasserne 63-66 år, er den *gennemsnitlige faktiske tilbagetrækningsalder* sat lig med 63 år.¹

Med hensyn til tilgangsalderen til erhvervsaktivitet anvendes i det følgende en *gennemsnitlig faktisk tilgangsalder* på 20 år.

Tabel 1 viser forsørgerkvoterne i 1988 med to forskellige tilbagetrækningsaldrer, jf. fodnote 1.

For at bestemme den økonomiske forsørgerbyrde² opgøres de offentlige udgifter til sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige formål fordelt på hhv. børne- og ungdomsgenerationen og de pensionerede. Udgifterne pr. generationsmedlem i 1988 fremgår af tabel 2.

1. I et efterfølgende afsnit er opmærksomheden koncentreret alene om de egentlige alderspensioner inkl. efterlønnen. Der ses da bort fra de førtidspensionerede. Det bringer antallet af 60-66 årige med egentlig alderspension ned på knap 100.000, hvilket groft modsvarer antallet af pensionister i aldrene 65-66. I det ræsonnement er den *gennemsnitlige faktiske tilbagetrækningsalder* sat til 65 år.

2. Analyseenheden er generationen. Det betyder, at ydelser som f.eks. syge- og arbejdsløshedsdagpenge og deres finansiering opfattes som led i en omfordelingsmekanisme, der er intern i forhold til den erhvervsaktive generation. Focus er på *omfordelingen mellem generationerne og ikke på omfordelingen indenfor den enkelte generation.*

Tabel 2. Enhedsudgifter til generationernes »forsørgelse«.

	Enhedsudgifter til kontante ydelser	Enhedsudgifter til serviceydelser	Samlet enhedsudgift
Børne- og ungdomsgenerationen	7.109	53.361	60.470
Pensionistgenerationen	73.089	28.501	101.590

Tabel 3. De i beregningerne anvendte demografiske forsørgerbyrder for varierende tilbagetrækningsalder.

År	Tilbagetrækningsalder	Børne- og ungdomskvote	Pensionistkvote	Demografisk forsørgerbyrde
1988	63	42.9	30.2	73.1
2030	63	42.0	44.7	86.7
2030	60	45.4	56.4	101.8
2030	65	39.8	37.2	77.0

For 1988 er bruttofaktoriindkomsten pr. potentiel erhvervsaktiv 209.000, 27 pct. heraf medgår til at »løfte« forsørgerbyrden. Til denne forsørgerbyrde bidrager børne- og ungdomsgenerationen med 12.4 pct. og pensionistgenerationen med 14.6 pct.. Disse mål for forsørgerbyrden i 1988 er *sammenligningsstandard i de efterfølgende beregninger*.

Mekaniske fremskrivninger af forsørgerbyrden 1988-2030

For at foretage fremskrivninger må der, når tilgangsalderen til arbejdslivet fastholdes, gøres antagelser om udviklingen i tilbagetrækningsalderen og om enhedsudgifternes fremtidige forløb. Vedrørende tilbagetrækningsalderen præsenteres tre mulige scenarier: en fastholdelse af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder på 63 år, en reduktion til 60 år og en stigning til 65 år. De heraf følgende børne- og ungdomskvoter/pensionistkvoter fremgår af tabel 3.

Begrundelsen for at medtage et scenarie, hvor tilbagetrækningsalderen er reduceret til 60 år, er den konstaterede tendens til tidligere tilbagetrækning fra fødselsårgang til fødselsårgang. I en nylig undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet, Zeuner og Nørregaard (1991), konstateres det, at der er god overensstemmelse mellem de ældres ønskede og faktiske tilbagetrækningstidspunkt, som generelt ligger i alderen *mellem 60 og 63 år* (min fremhævning). »Hvad man kan konstatere i de intensive interviews er en »usynligt styret« enighed om, at en passende alder at forlade arbejdsmarkedet i ligger lige efter de 60 år. I den forstand kan man sige, at det er blevet en norm. Ikke i form af en fast aldersgrænse, men snarere i form af at den enkelte finder det rimeligt eller indiskutabelt at opføre sig med erhvervsdeltagelse i den alder.«

Tabel 4. Scenarier vedrørende enhedsudgifternes udvikling.

Scenarie	Karakteristik
A	enhedsudgifter reguleres svarende til produktivitetsudviklingen; <i>ren demografisk effekt.</i>
B	de kontante enhedsudgifter holdes konstante i reale termer; enhedsudgifterne vedrørende serviceydelserne reguleres svarende til produktivitetsudviklingen; <i>belyser betydningen af kontantydelsernes regulering.</i>
C	samme som B; men det er udelukket at foretage ressourceoverførsel fra en sektor til en anden; børne- og ungdomssektorens ressourceforbrug reduceres derfor ikke i de tilfælde, hvor børne- og ungdomskvoten reduceres; <i>belyser betydningen af ressourceoverførsel mellem sektorerne.</i>
D	kontantydelserne til de ældre reguleres, så de øges 30 pct. i forhold til bruttofaktorindkomst pr. erhvervsaktiv; alle andre ydelser reguleres svarende til produktivitetsudviklingen; <i>belyser det pres for øgede pensioner, som kan udgå fra dem, der ikke selv har sikret sig supplerende pension.</i>

Tabel 5. Stigning fra 1988 til 2030 i den andel af bruttofaktorindkomsten, der medgår til at løfte den samlede forsørgerbyrde under varierende antagelser med hensyn til tilbagetrækningsalder og udvikling af enhedsudgifterne.

Enhedsudgifter	Tilbagetrækningsalder		
	63	60	65
A	+ 6.1	+ 11.9	+ 2.2
B	+ 0.5	+ 5.4	- 2.7
C	+ 7.0	-	+ 3.4
D	+ 9.7	+ 16.1	+ 5.4

Anm.: Tallene i scenarierne B og C er beregnet for en antaget produktivitetstigning på 1 pct. Når der ikke optræder et tal i scenarie C for tilbagetrækningsalder på 60 år, skyldes det, at børne- og ungdomskvoten i 2030 er større end i 1988.

I henseende til enhedsudgifternes udvikling antages fire scenarier, som er sammenfattet i tabel 4. Scenariet A beskriver den »rene« demografiske effekt. I scenariet B er de kontante ydelser pristalsregulerede, så deres købekraft bevares. Enhedsudgifterne vedrørende serviceydelserne er antaget at udvikle sig svarende til produktiviteten, hvilket begrundes i Baumols (1967) tese om ubalanceret vækst. C scenariet udelukker mulighed for fri ressourceoverførsel mellem sektorerne. Endelig er det i D antaget, at kontantydelserne til de ældre reguleres med en faktor større end produktivitetstigningen. Begrundelsen for dette scenarie ligger i det pres for højere pensioner, som vil udgå fra dem, der ikke har sikret sig selv supplerende pensioner.

Resultaterne af en mekanisk fremskrivning ved kombination af scenarierne fremgår af tabel 5.

Tabel 6. Stigning i korrigeret skattetryk fra 1988 til 2030.

	Tilbageføringsalder		
	65	60	67
Uændret realpension	+ 2.9	+ 7.7	+ 1.3
Pension øget i forhold til gns. disp. bruttonationalindkomst svarende til erfaringerne 1979-89	+ 3.3	+ 8.3	+ 1.7
Pension øget med 30 pct. i forhold til gns. disp. bruttonationalindkomst	+ 5.7	+ 11.9	+ 3.7

Hvis vi udelukker en stigning i den gennemsnitlige tilbageføringsalder og antager, at det i gunstigste tilfælde vil være muligt at »nøjes« med en produktivitsregulering af enhedsudgifterne, mens det ikke kan udelukkes, at pensionerne øges mere end svarende til produktivitsstigningen, vil væksten i forsørgerbyrden i forhold til de 27.0 pct., der gjorde sig gældende i 1988, befinde sig i intervallet mellem + 6.1 og + 16.1 procentpoints.

Den »rene« pensionsbyrde i 1988 og 2030

Mens man i udlandet kan belyse pensionsbyrden ved størrelsen af pensionsbidraget, som er en øremærket skat, er dette ikke muligt i Danmark, fordi finansieringen finder sted over den generelle beskatning. Man kan imidlertid, hvis der antages fuld finansiering af pensionerne, beregne, hvor stor en del af skattetrykket, som skyldes pensionerne. Denne betragtning anlægges i det følgende på alderspensionerne alene. Den relevante gennemsnitlige faktiske tilbageføringsalder er derfor 65 år, jf. tabel 3 og fodnote 1.

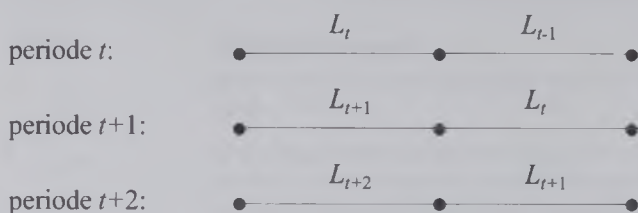
Sammenligningsstandard er derfor den skattetryksprocent, som er forårsaget af alderspensionerne. Det korrigerede skattetryk var i 1988 54.8 pct. Heraf »forklarede« finansieringen af alderspensionerne 6.5 procentpoints.

Atter antages tre scenarier m.h.t. udviklingen i den gennemsnitlige faktiske tilbageføringsalder, ligesom der opereres med tre scenarier for pensionsudviklingen. Resultaterne fremgår af tabel 6.

Hvis det igen antages, at en stigende pensionsalder og en uændret realpension næppe er mulige, ligger den sandsynlige vækst i det korrigerede skattetryk mellem + 3.3 og + 11.9 procentpoints.

Pensionsproblemet belyst ved pensionssystemers afkastrate

Lad os betragte et to-periode forløb, hvor den voksne befolkning i den enkelte periode er opdelt i en erhvervsaktiv og en pensioneret generation:



I perioden $(t+1)$ vil generationen L_t i et pensionssystem baseret på forudgående opsparing have et pensionstilgodehavende svarende til det, den har opsparet i periode t multipliceret med forrentningsfaktoren. Afkastraten er identisk med realrenten.

Hvis alternativt et »her-og-nu«-finansieret system med samme bidragsrate er virksomt, vil L_t have et implicit tilgodehavende, hvis størrelse bestemmes af indbetalingerne fra generationen L_{t+1} . Beskatningsgrundlaget i periode $(t+1)$ er sammenlignet med periode t øget med produktet af befolkningens væksthastighed og indkomstens væksthastighed. »Afkastraten« i et »her-og-nu«-finansieret pensionssystem er derfor tilnærmelsesvis lig med summen af befolkningens og indkomstens vækstrate.

Skal generationen L_t være indifferent mellem de to finansieringssystemer, må det derfor gælde, at forrentningsfaktoren skal være lig med produktet af væksthastigheden for befolkningsudviklingen og indkomstens væksthastighed. Beskatningsgrundlagets væksthastighed divideret med forrentningsfaktoren, den såkaldte Aaron-parameter, se Aaron (1966), skal være lig med 1. Er derimod Aaron-parameteren større end 1, vil pensionstilgodehavendet være størst under »her-og-nu«-finansiering, mens en Aaron-parameter mindre end 1 betyder, at pensionstilgodehavendet er størst under kapitalreserve-finansiering. Kun hvis summen af befolkningens og produktivitetens vækstrate fra tidspunktet for et »her-og-nu«-finansieret systems etablering og i al fremtid er større end realrentefoden, vil et »her-og-nu«-finansieret system være entydigt velfærdsfremmende; men sådan er det ikke. Det er søgt illustreret i tabel 7.

Tabellen viser, at Aaron-parameteren siden 1973 har været mindre end 1. Hvis fødselshyppigheden og produktivitetens udviklingen forbliver på et lavt niveau, og hvis realrenten forbliver høj, vil det »her-og-nu«-finansierede system – sammenlignet med et nyetableret kapital-reserve opbygget pensionssystem – resultere i velfærdsmæssige tab for nutidens unge og for fremtidige generationer.

Det kan derfor overvejes, om en ændring af pensionssystemets finansieringsform er mulig. Kan et »her-og-nu«-finansieret system ændres til et kapital-reserve-finansieret system, uden at nogen lider tab. Det er spørgsmålet.

I en lukket økonomi vil en systemændring, hvor statens allerede oparbejdede pensionsforpligtelser gældsfinansieres, medføre en øget efterspørgsel i kapitalmarkedet. Derfor øges realrenten. Aflønnes produktionsfaktorerne svarende til deres marginalpro-

Tabel 7. Obligationsrente, årlig prisstigningstakt, realrente, realvækst og Aaronparameter.

Periode	obligations- rente	årlig pris- stigning	realrente	realvækst	Aaron- parameter
1921-32	5.39	-5.93	11.31	3.18	0.93
1933-39	4.76	3.81	0.95	2.94	1.08
1940-45	4.37	11.82	-7.45	-1.27	1.07
1946-60	5.33	2.69	2.64	4.68	1.02
1961-72	9.33	5.96	3.37	4.64	1.01
1973-75	13.87	12.70	1.17	0.72	0.99
1976-79	16.70	7.84	8.86	2.84	0.95
1980-82	19.14	9.4	9.74	1.27	0.91
1983-85	12.17	5.9	6.27	3.3	0.97
1986-89	10.98	4.1	6.88	1.6	0.95

Kilde: Indtil 1979 Erik Gørtz (1980). Derefter beregninger på grundlag af Statistisk Tiårsoversigt efter samme principper som anvendt af Gørtz, dog at obligationsrenten er den gennemsnitlige effektive obligationsrente.

dukt, vil det indebære en reduktion i kapital/arbejdskraftsforholdet. Konsekvensen er faldende lønrate. Derfor vil en eller flere generationer opleve en reduceret livsnytte sammenlignet med status quo.

Antages i stedet en lille, åben økonomi med eksogen faktor aflønning må der skelnes mellem permanente og midlertidige ændringer.

Lad ændringen være permanent. Hvis yngre generationer overføres til et kapital-reserve finansieret system, mens staten iøvrigt indfrier sine forpligtelser, er den umiddelbare konsekvens, at der opstår en statsgæld, som skal finansieres. Da de yngres livsindkomster vokser som følge af ændringen, kan de i første omgang tænkes pålagt en skat til finansiering af statsgælden. Skatten modsvarer deres øgede livsindkomst. Efter statsgældens nedbringelse må der da være generationer, som er bedre stillet. Der foreligger således tilsyneladende mulighed for, at nogen kan stilles bedre, uden at nogen stilles ringere; men problemet er, at statsgælden aldrig bliver nedbragt. Nettostatsgælden pr. erhvervsaktiv forbliver konstant. Finansieringsomlægningen har derfor kun som resultat, at den implicite statsgæld gøres eksplicit.

Skal en eller flere generationer stilles bedre, må deres bidragsrate reduceres i forhold til den, som ville være gældende under uændret »her-og-nu«-finansiering. Reduceres bidragsraten til en andel af den hidtidige skatterate, kan en indfrielse af pensionsforventningerne kun gennemføres på grundlag af statsgæld og låntagning i udlandet. Det skyldes, at de yngre nok øger deres opsparing og derigennem opnår fordele af den højere realrente, men deres opsparingsstigning er mindre end svarende til statsgælden. Hvis det fortsat antages, at Aaron-parameteren er permanent ændret, vil statsgæld og udlandsgæld vokse uden øvre grænse, hvilket selvsagt ikke er muligt.

Antages det alternativt, at ændringen af Aaron-parameteren er *tidsbegrænset*, er det klart, at statsgæld og udlandsgæld vokser indtil det tidspunkt, hvor man genindfører det oprindelige »her-og-nu«-finansierede system. På det tidspunkt er statsgælden maksimal; men derefter reduceres den pr. capita som følge af den fornyede befolkningsvækst. De, der har levet med reduceret beskatning, har haft fordele, mens omkostningerne fordeles på alle fremtidige generationer efter »her-og-nu«-systemets genindførelse. Fortsat er en ændring uden ukompenserede tab for en eller flere generationer umulig.

Hvad enten man anskuer udviklingen i den samlede forsørgerbyrde målt ved dennes andel af bruttofaktoringkomsten, udviklingen i den snævrere pensions»byrde« målt ved effekten på det samlede skattetryk eller udviklingen i afkastraten, må det konkluderes, at den demografiske udvikling er en trussel imod den sociale kontrakts fortsatte funktionsdygtighed. Det er da også den konklusion, man har draget i andre lande, hvis befolkninger tilsvarende er underkastet en aldringsproces.

De udenlandske erfaringer

I USA og Tyskland har man besluttet sig for en stigende pensionsalder, som skal gennemføres gradvis og begyndende umiddelbart efter årtusindskiftet. Herved påvirkes pensionistkvoten direkte, ligesom beslutningen signalerer ønsket om at påvirke normerne for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I begge lande er der givet udtryk for, at det er uhyre vigtigt, at sådanne beslutninger annonceres »i god tid«. Pensionsovervejelser er blandt de menneskelige dispositioner, der har den længste tidshorisont. Skal enkeltindivider kunne tilpasse sig til ændrede omstændigheder, bør sådanne ændringer bekendtgøres så tidligt, at den enkelte har en mulighed for at lade sin adfærd påvirke deraf. I dansk sammenhæng vil en voksende gennemsnitlig tilbagetrækningsalder kunne gennemføres ved en forhåndsmeddelelse om efterlønnens mulige afskaffelse fra et tidspunkt i slutningen af 1990'erne. En mulig afskaffelse kunne antage karakter af en gradvis stigende alder som forudsætning for tildeling.

I USA har man tillige indført et mindre fradrag for samtidig indkomst. Også det sigter på at stimulere ældre personer til at fortsætte erhvervsaktivitet. I Danmark gik man for nogle år siden den modsatte vej ved beslutningen om genindførelse af fradrag for samtidig arbejdsindkomst for pensionister i alderen mellem 67 og 70 år. Såvel efterlønnen som den genindførte fradragsregel er udtryk for indgreb i lyset af den beskæftigelseskrise, som fulgte i oliekrisernes kølvand. Uden tvivl har begge foranstaltninger påvirket normerne for tilbagetrækning. Tendensen til tidligere tilbagetrækning slog klarekest igennem i årene efter 1979, og når ca. halvdelen af de erhvervsaktive i slutningen af 50årsalderen tilkendegiver ønske om tidlig tilbagetrækning er det næppe uden sammenhæng med disse forhold. Det er et eksempel på, at der ofte vil være modstrid mellem, hvad der samfundsmæssigt er ønskeligt på det korte og på det noget længere sigt. Også i henseen-

de til fradrag for samtidig indkomst foreligger der i dansk sammenhæng en ændringsmulighed.

Både i Tyskland og USA har man tilvejebragt ordninger, der gør det muligt såvel at fremskynde som at opsætte begæring om pension; men de er nu begge steder indrettet aktuarisk, så der ikke fra pensionssystemet selv udgår incitamentet til en bestemt adfærd. Tidligere tilbagebetaling indebærer en så meget mindre pension, at værdien af pensionen over den statistiske restlevetid modsvarer værdien af pensionen over den statistiske restlevetid for den, der trækker sig tilbage på det normerede tidspunkt. En lignende mulighed kunne overvejes i Danmark.

I henseende til reguleringen af pensionerne har man i USA efter komplicerede drøftelser lagt sig fast på en regulering efter lønningerne. Det betyder, at de pensionerede får del i produktivitetstigningerne i samfundet på lige fod med de erhvervsaktive. Derimod er man i England gået over til en fastholdelse af pensionernes købekraft. Det sidste indebærer en klar lettelse af forsørgerbyrden, jf. for Danmarks vedkommende de beregninger, der er præsenteret med udgangspunkt i uændrede realpensioner.

Omvendt er det næppe på sigt politisk acceptabelt, at de ældres faktiske kompensationsforhold på denne måde reduceres. Derfor er der nok større politisk perspektiv i den i Tyskland gennemførte ordning, hvor man regulerer pensionerne efter en nettolønstørrelse. Det betyder, da den indgående skatterate er bestemt af den demografiske udvikling, at der automatisk sker en deling af den øgede byrde mellem generationerne. En sådan regulering kunne også overvejes i Danmark.

I England har man reduceret ydelsesniveauet ved flere forskellige indgreb, som måske snarere afspejler en uheldig lovudformning i 1975. Den engelske ordning er øvrigt ikke sammenlignelig med danske forhold. Derimod er det af interesse, at man i England søger at stimulere bidragsbestemte ordninger, ligesom man i USA har understreget betydningen af et større individuelt engagement i private pensionsordninger. Det er udtryk for ønsket om opbygning af et supplerende pensionssystem baseret på kapitalreserve-dækning.

I både USA, England og Vesttyskland har der været ført en indgående diskussion om mulighederne for at erstatte »her-og-nu«-finansieringen med et system opbygget efter kapitalreserveprincippet. I England søgte regeringen med sit første forslag faktisk at gennemføre en konvertering; men netop de uheldige erfaringer knyttet til dette forslag viser, at det er umuligt at gennemføre en systemændring uden ukompenserede tab. Derved mister muligheden politisk interesse. Samtidig skal man også være opmærksom på, at det er uhyre vigtigt, at pensionssystemet i et samfund opfattes som et stabilt system, der ikke gøres til genstand for politiske manipulationer. Det spillede i 1980'erne en ikke uvæsentlig rolle i den tyske debat, at 70'ernes mange diskretionære indgreb havde svækket tilliden til pensionssystemets stabilitet. *Tilliden* til et pensionssystem er af uvurderlig betydning.

Men just i denne sammenhæng har man i Danmark særlige muligheder. Det skyldes, at det offentlige pensionsniveau er lavere, end i lande vi normalt sammenligner os med. Når man inddrager konsekvenserne af det todelte pensionssystem, burde der derfor i Danmark være mulighed for at tillægge konsekvenserne af det todelte pensionssystem, burde der derfor i Danmark være mulighed for at tillægge supplerende pensionsordninger baseret på forudgående opsparing en større rolle. Det drejer sig just ikke om en konvertering. Det drejer sig om et supplement; men ej heller dette er uden komplikationer. Der er mange risici, der skal undgås, jf. Petersen (1991c), hvis et udbygget arbejdsmarkedspensionssystem skal realisere sine potentielt gunstige effekter. Kan det imidlertid lykkes, vil man have udviklet et pensionssystem med flere frihedsgrader og med mulighed for fremtidig hensyntagen til forholdet mellem afkaststraterne i de to alternerende systemer.

De mulige politik-konklusioner

Analysens væsentligste politik-konklusioner i dansk sammenhæng er således:

1. Man bør under hensyn til fremtidens forsørgerbyrde være varsom med foranstaltninger, der tenderer at påvirke normerne for ønsket tilbagetrækning i nedadgående retning; man bør tværtimod gå den modsatte vej.
2. Man bør være varsom med pensionsstigninger, der ligger ud over produktivitetsstigningerne.
3. Man bør overveje mulighederne for en ændret reguleringsmekanisme, som i sig selv tager højde for den ændrede befolkningssammensætning.
4. Man bør overveje, om det kunne være ønskeligt allerede nu at forhåndsannoncere mulige ændringer i det offentlige pensionssystem, inkl. efterlønsordningen, til senere gennemførelse;
5. Man bør analysere risikoen for svækkelse af pensionsordninger baseret på forudgående opsparing, fordi øgede pensioner fra andre kilder medfører en reduktion af de offentlige ydelser. En fortsat eksistens af høje effektive marginalsatser på indkomststigninger gennem supplerende pensionering vil svække tilliden til det alternative system.
6. Man bør i den sammenhæng undersøge mulighederne for at gennemføre en omlægning af pensionerne, idet de samtidig gøres til genstand for normal beskatning. Samtidig kunne det være ønskeligt at undersøge overgangen til standardpensioner ledsaget af en afskaffelse af særordninger for de pensionerede.
7. Man bør undgå, at de påtænkte arbejdsmarkedspensioner udsættes for samme skæbne som ATP-ordningen, hvor bidragene holdtes konstante i en meget lang periode.
8. Man bør i tilknytning til udvikling af arbejdsmarkedspensionerne gøre, hvad muligt er, for at sikre de potentielt gunstige effekter.
9. Man bør først og sidst føre en økonomisk politik, der i sig selv forbereder samfundet til at bære en fremtidig større forsørgerbyrde.

For at forebygge enhver misforståelse skal det afslutningsvis understreges, at de her præsenterede beregninger og konklusioner primært vedrører forholdet mellem generationerne på den anden side af årtusindskiftet. I det omfang en række af de fornødne foranstaltninger måtte blive opfattet som »ferringelser« i den sociale standard, er det ikke urimeligt at henlede opmærksomheden på, at de, som »udsættes« for disse »ferringelser«, just er de generationer, der har undladt at opfylde den ene af de to forudsætninger bag generationskontrakten. De har ikke »sat det fornødne antal børn« i verden. Derfor er den potentielle konflikt mellem generationerne en konflikt mellem en generation, der »har skabt problemet« og en sagesløs efterfølgergeneration. Ud fra den betragtning, som ofte høres i forureningsdebatten, at det bør være »skadevolderen«, der betaler, er det vel ikke urimeligt, at den generation, som har »brudt forudsætningerne« for kontrakten i en ikke ringe grad selv bør bære omkostningerne: en større nutidig opsparring og en længere erhvervsaktiv karriere.

Litteratur

- Aaron H. 1966. The Social Insurance Paradox, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 32, p. 371-376.
- Baumol, W.J. 1967. Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review*, 57, p. 415-426.
- Bösch M. 1987. *Umverteilung, Effizienz und demographische Abhängigkeit von Rentenversicherungssystemen*, Studies in Contemporary Economics, Springer Verlag.
- Gøtz E. 1980. *Inflation, Effektiv Rente og Realværdi af Opsparing*, Lægeforeningens Forlag, København
- Petersen, J.H. 1986. Fordelings- og pensionspolitik i lyset af en ændret demografi, *Samfundsøkonomen*, 4, p. 26-30.
- Petersen, J.H. 1987. Pensioner, befolkningsudvikling og fordelingen mellem generationerne, *Nordisk Forsikringstidsskrift*, p. 294-304.
- Petersen, J.H. 1989. Pensionsproblemer i europæisk perspektiv, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 127, p. 289-307.
- Petersen, J.H. 1991a. Pensionspolitiske problemer. Reaktionsmønstre i Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Storbritannien og De forenede Stater, *Nordisk Forsikringstidsskrift*, p. 167-183.
- Petersen, J.H. 1991b. Problems of Pension Policy – America and Europe, *Social Policy & Administration*, 25, pr. 249-260.
- Petersen, J.H. 1991c. *Dansk pensionspolitik i fortid, nutid og fremtid. 2 pensionspolitiske essays i anledning af dansk aldersforsørgelses 100-års jubilæum*. Arbejdsnotat, Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik, CHS, Odense Universitet.
- Verbon H. 1988. *The Evolution of Public Pension Schemes*, Springer Verlag.
- Zeuner L. og C. Nørregaard. 1991. *Fortjent otium. En sociologisk belysning af de ældres arbejdsophør*. Socialforskningsinstituttets Rapport 91:10, København, 1991.