

Pensionsalder i fortid, nutid og fremtid

Jørn Henrik Petersen, Økonomisk Institut, Odense Universitet.

Pensionsalderen i dansk alderdomsforsørgelse

I den første danske alderdomsforsørgelseslov fra 1891¹⁾ var aldersgrænsen for både mænd og kvinder 60 år uden dispensationsmulighed. Sammenlignet med den to år forinden gennemførte tyske lov var 60 år en lav pensionsalder; men det var en naturlig følge af, at den danske lov i modsætning til den tyske ikke omfattede invaliditet. Der var ikke i forbindelse med lovvedtagelsen nogen særlig debat om aldersgrænsen.

I det umiddelbart forinden af Berg og Hørup fremsatte lovforslag²⁾ var aldersgrænsen 62 år. Af Hørups indbringelsestale³⁾ fremgik, at denne afgrænsning sikrede overensstemmelse mellem det forventede provenu fra en række til formålet øremærkede skatter og de forventede udgifter. En sådan finansielt bestemt aldersgrænse kritiseredes af bl.a. Scharling⁴⁾, fordi grænsen rimeligst måtte sættes, »hvor efter den almindelige forestilling ophøret af den sædvanlige arbejdskraft finder sted ved overgangen fra den produktive til den i alt fald mindre produktive alder«.

Aldersgrænsen på 60 år fastholdtes til vedtagelsen af lov om aldersrente i 1922. Da øgedes grænsen til 65 år, og der indførtes en dispensationsadgang for personer over 60 år.

Til fordel for den forhøjede aldersgrænse anførtes det, at forbedrede levevilkår og bedre hygiejniske forhold indebar, at folk mel-

lem 60 og 65 år ikke i almindelighed kunne siges at være erhvervsudygtige.⁵⁾ »Det, som det kommer an på, er, at det ikke med rette kan hævdes, at flertallet af de 60 årige personer her i landet er således svækkede af alderdom, har af alderdom fået deres arbejdsevne så stærkt formindsket, at de bør blive pensionsnydende«, udtalte indenrigsministeren.⁶⁾ Fra oppositionen pegedes på, at det ville have været mere naturligt, da 62 år var øvre aldersgrænse for mulig tilkendelse af invaliderente, at lade aldersrenten ligge i forlængelse af denne,⁷⁾ ligesom man stærkt understregede den *berettigede forventning*. F.eks. udtalte Ove Rode: »Ved en menneskealders fastholden ved de 60 åriges ret til aldersrente er der skabt en så begrundet forventning om, at denne ret vil findes ved det 60de års opnåelse, at man i store dele af befolkningen, navnlig for dens vedkommende, der har passeret livets middagshøjde, vil mene, at man skuffer disse forventninger og finder, at det asyl, som aldersrenten er for dem, er flyttet mange mil længere bort.«⁸⁾ Derfor ønskede Det radikale Venstre og Socialdemokratiet primært en fastholden af den hævdevundne aldersgrænse og sekundært en gradvis stigning. »For de 40 årige kan der ikke være noget helt urigtigt i, at der om 25 år er en 65 års grænse, mens det for dem, som er nået til 58 år, er aldeles ubilligt pludselig at indføre en højere grænse.«⁹⁾

Gennem et ændringsforslag, der betød, at 65 års grænsen først blev effektiv fra 1933,¹⁰⁾ mente regeringen at have imødekommet mulige berettigede forventninger. Det var imid-

lertid ikke nok for oppositionen, der uden held søgte overgangsperioden øget fra 10 til 20 år. Da loven indebar andre fordele undlod radikale og socialdemokrater dog at stemme. Loven vedtoges med regeringspartiernes stemmer, idet det understregedes, at man havde givet en adkomst for dem, »som alderen falder tidligt på«, mens »retten« først indtrådte med den alder, hvor en svækkelsestilstand, som »gør pensions indtræden naturlig«, hyppigt er til stede.¹¹⁾

Ved »tilpasningslovgivningen« i 1927 præciseredes dispensationsbestemmelsen, så den var betinget af svigtende helbred eller andre ganske særlige omstændigheder.¹²⁾ Også socialreformen af 1933 lod aldersgrænsen stå, mens dispensationsreglen lempedes, så der ikke som efter 1922-loven fordredes 3/4 men kun 2/3 flertal i den indstillende kommunalbestyrelse.¹³⁾

Under de vanskelige beskæftigelsesforhold i 30'erne indstillede mange kommunalbestyrelser til pension før det fyldte 65de år med henvisning til svigtende erhvervsmuligheder. Flertallet i Udvalget vedrørende socialreformen anbefalede udvidelse af dispensationsadgangen til at omfatte arbejdsløshedsforsikrede personer i alderen 60-65 år, der ikke kunne antages længere at have mulighed for at komme i arbejde, og som havde opbrugt hjælpen fra arbejdsløshedskassen. Mindretallet påpegede, at samme problem gjorde sig gældende for mange udenfor de arbejdsløshedsforsikredes kreds.¹⁴⁾

Ved sit forslag til ændring i lov om folkeforsikring¹⁵⁾ sluttede regeringen sig til mindretallets synspunkt og foreslog en generel nedsættelse af pensionsalderen til 60 år med ophævelse af dispensationsbestemmelserne.

Regeringen henviste til beskæftigelsesproblemerne og til, at det var bedre at pensionere de gamle og trætte end at pensionere de

unge gennem understøttelse.¹⁶⁾ Venstre og konservative fandt det farligt at lovfæste aldersgrænsen til 60 år. Der kunne ikke påvises hygiejniske eller sundhedsmæssige forhold som grundlag for en ændring.¹⁷⁾ En reduceret aldersgrænse ville formindske samfundets produktive kræfter, øge de offentlige udgifter, og permanent ændre normerne for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Derfor burde man indskrænke sig til en udvidet dispensationsadgang, som ikke i samme grad var af bindende karakter.

Oppositionen henviste også til den befolkningsmæssige sammensætning, idet man »vil lægge en ny stor byrde både på den nuværende og fremtidige slægt... og de aldersklasser, som skal bære byrderne, bliver ikke så talrige som de, der skal have ydelserne.«¹⁸⁾ Det var, fremhævede man, et brud på principperne at lægge vægten på erhvervsmulighederne og ikke som hidtil på erhvervsevnen. Herooverfor anførte regeringen, at erhvervsmæssige forhold ikke var af ringere kvalitet som begrundelse end ændrede sundhedsmæssige forhold.¹⁹⁾ Flere nævnede, at det måske ville have været rigtigere at tidsbegrænse nedsættelsen, fordi »det er lettere at gå nedad end opad«. I Landstinget pegede venstremanden Bækgaard således på, at bestemmelsen, hvis erhvervsforhold skulle være udslaggivende, burde have midlertidig karakter eller formes således, at forskelle i erhvervsforhold til forskellige tider kunne tages i betragtning ved udførelsen af lovens bestemmelser. Derfor var en permanent ændring ikke ønskelig.²⁰⁾

Slutresultatet blev en lovfæstelse af de 60 år.

I 1946 forelagde Venstre-regeringen forslag om genindførelse af en pensionsalder på 65 år, dog 60 år for enlige kvinder, ledsaget af en fornyet dispensationsbestemmelse.²¹⁾ Af bemærkningerne fremgik en henvisning til 1922-argumentationen om at trænge

des, at levealderens stigning og det forhold, at arbejdsevnen bevarede længere, betød, at personer i alderen 60-65 år ikke i almindelighed kunne siges at være erhvervsdygtige. Desuden pegedes på »forskydningen mellem aldersklasserne«.

Venstre, konservative og radikale anførte til fordel for en højere aldersgrænse stigende levealder, bedre sundhedstilstand og længere erhvervsdygtighed. En fastholdelse af 60 år som aldersgrænse ville være betænkelig, fordi antallet af aldersrentenydere måtte forventes at stige væsentligt stærkere end antallet af personer i de produktive aldersklasser, hvilket ikke ville være uden indflydelse på nationalindkomstens størrelse.²²⁾

Socialdemokraterne erkendte levealderens vækst som et vigtigt argument; men det afgørende måtte være de 60-65 åriges beskæftigelsesmuligheder. En højere aldersgrænse kunne være rimelig på et senere tidspunkt, hvis der forelå en afklaring af beskæftigelsesmulighederne.²³⁾ Steincke fandt det principielt urimeligt at føre beskæftigelsespolitik via aldersrentelovgivningen og erkendte betydningen af de demografiske forskydninger. Han var derfor glad for Socialdemokratiets principielle imødekommenhed.²⁴⁾ Hvis »forholdstallet mellem gamle og unge forskydes i disfavør af sidstnævnte«, frygtede han, at tanker om tvangsforsikring eller takstreduktion kunne få vind i sejlene. Socialministeren havde da også under sin indbringelsestale været inde på ideen om »en udbygget overbygning gennem et eller andet opsparringssystem.«²⁵⁾

I forlængelse af 1946 drøftelserne, som resulterede i en aldersgrænse på 65 år med dispensationsbestemmelser, nedsattes Folkeforsikringskommissionen af 1948, som først afgav betænkning i 1955,²⁶⁾ og da en betænkning om folkepension.

Heri overvejedes aldersgrænsen for aldersrenten i en form, der i ikke ringe grad var en opsummering af de argumenter, som er fremstillet ovenfor.²⁷⁾ Mere væsentligt for den senere udvikling var, at Kaj Bundvad afgav en mindretalsudtalelse, hvor han understregede,²⁸⁾ at en begrænset udvidelse af aldersrenteordningen ikke kunne begrunde en forhøjelse af aldersgrænsen, hvorimod en folkepensionsordning ville gøre det rimeligt, at tilgangsalderen efter en overgangstid på otte år sættes til 62 år for enlige kvinder og 67 for mænd med fortsat dispensationsmulighed. Den radikale Svend Jørgensen opererede i sit mindretalsforslag med en sontring mellem tilgangsalderen for aldersrente og for folkepension, idet den sidste sættes til 67 år.²⁹⁾ I deres senere fællesforslag byggede de på en gradvis stigende tilgangsalder for aldersrente og en umiddelbar aldersgrænse for folkepension på 62 for enlige kvinder og 67 for andre ledsaget af en dispensationsadgang.³⁰⁾

Som Poul Møller³¹⁾ anførte, ville en gennemførelse af en øget aldersgrænse næppe have været politisk mulig uden i forbindelse med en dybtgående reform.

Socialdemokraterne vendte sig til den gamle argumentation baseret på en stigende levealder. Da den gennemsnitlige levealder for en 60 årig over den seneste menneskealder var forøget med 2 år, var det naturligt at regulere pensionsalderen tilsvarende opad.³²⁾

Thorkil Kristensen påpegede, at antallet af ældre ville vokse betydeligt hurtigere end antallet af aktive. Dette kunne tale for, at man søgte opsparringstilskyndelserne forstærket.³³⁾ Viggo Kampmann pegede i stedet på, at forsørgelsen af det stigende antal ældre kunne gøres lettere, når man stimulerede de ældres lyst til at bevare arbejdsevne og -vilje gennem forøget pensionsalder og mere lempelige fradragsregler.³⁴⁾

De med folkepensionslovgivningen indførte aldersgrænser på 62 for enlige kvinder og 67 for andre kom til at stå indtil 1984.

I den mellemliggende periode gennemførtes der lempelser i dispensationsmulighederne i 1967³⁵⁾ og i 1977³⁶⁾. Ved forslag til folketingsbeslutninger eller forespørgsler formuleredes flere gange ønsker om udvidet adgang til førtidspension. I 1971 henviste socialministeren til den forventede anden betænkning fra Socialreformkommissionen.

I denne betænkning fremhævedes som baggrund for fastsættelsen af aldersgrænsen den forventede stigende ældreandel i befolkningen, idet det heraf fremkaldte forstærkede forsørgerbyrdeproblemer måtte løses gennem *forudgående opsparing* eller *fremme af erhvervsaktiviteten blandt de ældre*.³⁷⁾ I lyset af de vanskeligheder, som altid er knyttet til en fast pensionsalder,³⁸⁾ drøftedes mulighederne for en mere fleksibel aldersgrænse.

Udover tanken om fleksibel pensionsalder bragtes fra midten af 70'erne ideer om efterløn og delpension på den politiske dagsorden. I januar 1976 fremsatte SF et beslutningsforslag om efterløn til de 60-67 årige³⁹⁾. Forslaget fik en meget kritisk modtagelse af den socialdemokratiske minister, som bl.a. konstaterede, at det ville indebære en egentlig nedsættelse af pensionsalderen til 60 år.⁴⁰⁾ Hun henviste iøvrigt til arbejdet i udvalget vedrørende de ældres beskæftigelsesproblemer. Samme år rapporterede et udvalg vedrørende den fleksible aldersgrænse, at en delpension næppe kunne gennemføres uden et brud med grundlæggende danske pensionstraditioner.⁴¹⁾

Året efter indbragte SF to gange et beslutningsforslag om en efterlønsordning. Anden gang⁴²⁾ med held, idet ministeren kort tid efter nedsatte et udvalg til at fremkomme med et forslag om efterløn. Også i 1977 afgav be-

skæftigelsesudvalget betænkning.⁴³⁾ Atter kom en vis skepsis overfor tanken om delpension til udtryk, idet man ikke mente, at der forelå et tilstrækkeligt udbud af deltidsjobs. Individuel fleksibilitet og gradvis tilbage-trækning fremhævedes som væsentlige forhold.

Efterlønsudvalgets betænkning forelå i 1978.⁴⁴⁾ På betænkningens grundlag fremsattes lovforslag først i april og senere i oktober 1978.⁴⁵⁾ Loven gennemførtes som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning for de 60-67 årige, hvilket bl.a. markeredes ved at lade den fremtræde som en udbygning af arbejdsløshedsforsikringen. Man kan imidlertid kalde ordningen, hvad man vil. Realiteten er, at der er tale om en ændring af pensions-systemet. Bent Rold Andersen har herom skrevet: »Ikke mindst med efterlønnens indførelse har vi i realiteten indført en tilstand, hvor pensionsalderen generelt er nedsat til 60 år..... I løbet af en 10-15 år vil det kun være ganske få grupper, som vil være udelukket fra efterløn, og vi kan herefter siges at have nedsat den generelle pensionsalder stort set til 60 år.«⁴⁶⁾

I 1980 offentliggjorde den året forinden nedsatte Ældrekommission sin første delbetænkning⁴⁷⁾. Man betonede den enkeltes selvbestemmelse og livskontinuitet som begrundelse for en mere individuel tilrettelæggelse af overgangen fra erhvervsmæssig beskæftigelse til pensionering. Denne tanke forfulgte man videre i de næste delrapporter⁴⁸⁾, der mandede ud i et sæt af forslag om indførelse af en delpensionsordning integreret med det generelle pensionssystem. Denne skulle *erstatte* den efterlønsordning, som også betænkningen om førtidspension⁴⁹⁾ havde kritiseret som ukoordineret med det almindelige pensionssystem.

Sidstnævnte betænkning lagde op til den i 1984 gennemførte pensionsreform, som byg-

gedepå en klar adskillelse mellem den egentlige alderspension med en tilgangsalder på 67 år og et sammenhængende førtidspensionssystem. Umiddelbart efter gennemførelsen af denne reform nedsattes et udvalg til vurdering af en række udestående pensionsproblemer. Udvalget afgav allerede sin betænkning samme år⁵⁰⁾ og anbefalede bl.a. gennemførelsen af en delpensionsordning for de 60-66 årige, der skulle sikre den selvbestemmelse, ældrekommisionen havde talt så varmt for.

Delpensionsordningen gennemførtes med virkning fra d. 1. januar 1987.

En sammenfatning.

I 1948 skrev Fr. Zeuthen i sin lærebog i socialpolitik:⁵¹⁾ »Hovedmotivet for at give hjælp fra en bestemt alder uden undersøgelse af den enkeltes arbejdsevne og erhvervsmuligheder er, at der gør sig *en vis ensartethed gældende med hensyn til den alder, hvor evnen til at forsørge sig ved eget arbejde bortfalder*, og at der her som på andre områder er en fordel ved så vidt muligt at lade afgørelsen bero på forhold, som den understøttede ikke kan ændre.«

Dette udsagn lægger vægten på en høj statistisk sandsynlighed for erhvervsudygtighedsindtræden fra en bestemt alder og på fordelene ved et fast og objektivt kriterium. Indirekte peges herved på levealderens længde

som bestemt af levevilkår, hygiejniske og sundhedsmæssige forhold; men som det fremgår af ovenstående gennemgang af hovedargumenter i den pensionspolitiske debat spiller også andre forhold ind: provenuhensyn, beskæftigelseshensyn, påvirkning af normer for tilbagetrækning, demografisk udvikling og i nyere tid hensyn til individuel selvbestemmelse. Hertil kommer betydningen af »berettigede forventninger«, som især spiller en rolle, når det drejer sig om forøgelse i pensionsalderen.

Pensionisttal og tilbagetrækning. Den aktuelle danske situation.

Ved årsskiftet 1987/88 oppebar praktisk talt alle over 67 år folkepension. Blandt de 60-66 årige oppebar 98488 efterløn⁵²⁾, mens 103401 modtog førtidspension i den ene eller den anden form.⁵³⁾ Det vil sige, at ikke mindre end 56.6 pct. af de 60-66 årige er pensionerede. Approksimativt svarer det til, at alle over 63 år er på pension. Gennem efterlønssordning og førtidspensionering er den effektive grænse for alderspension således reelt sænket.

Tager man det samlede antal pensionister i landet som andel af de 20 til 67 årige ikke-pensionister, udgør den således bestemte pensionistkvote 36.6 pct.

Pensioner, efterløn og andre ydelser til pensionisterne beløber sig til ca. 10.3 pct. af bruttonationalproduktet. Henføres⁵⁴⁾ ca.

Nationalproduktandel 1987 =

$$\frac{\text{Offentlig enhedsudgift pr. pensionist}}{\text{BNP pr 20-67 årig, der ikke er pensionist eller efterlønsmodtager}} \times$$

$$= \frac{\text{ca. 81500}}{\text{ca. 245000}} \times 0.366$$

$$\frac{\text{Antal pensionister}}{\text{Antal 20-67 årige, der ikke er pensionist eller efterlønsmodtager}}$$

halvdelen af udgifterne til hospitaler til pensionistgruppen, svarer nationalproduktandelen til 12.1 pct.

I runde tal fremkommer denne nationalproduktandel således: (se side 117).

Samtidig er der tre forhold, der må inddrages ved vurderingen af den aktuelle situation.

For det første forventes en væsentlig ændret befolkningsmæssig sammensætning på den anden side årtusindskiftet. Dette er illustreret i figur 1, som på basis af Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivninger og historiske tal viser befolkningen over 65 år som andel af den samlede befolkning i alderen 20-64 år. Ældrebefolkningens andel af de 20-64 årige steg fra 15.5 pct. i 1950 til 25.6 i 1985. Fra 1990 til 2005 indtræder der et fald i ældrekvoten, hvorefter den stiger kraftigt frem til 2025.

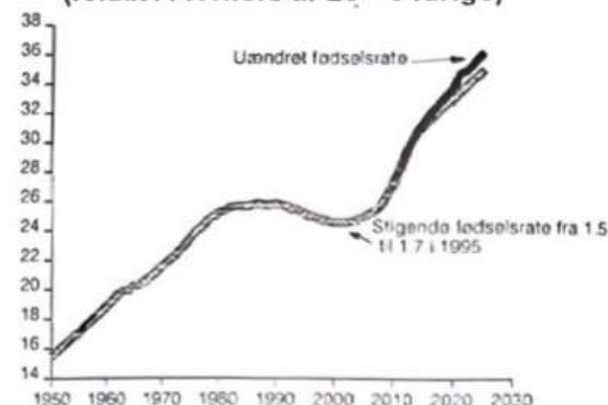
For det andet har man drøftet konsekvenserne af det forhold, at »overbygningspensioner« i forhold til den generelle folkepension er blevet udbygget på frivillig basis. Det indebærer naturligvis fremtidigt voksende indkomstulighed blandt pensionisterne.⁵⁵⁾

For det tredje kan man konstatere en ændring i tilbagetrækningsmønstret, der næppe er upåvirket af efterlønnens indførelse. Det fremgår af figur 2, hvor arbejdsstyrkeundersøgelsernes aldersspecifikke erhvervsfrekvenser er søgt sammenknyttet på kohortebasis.⁵⁶⁾ Figuren illustrerer alene forholdene for mænd, fordi en tilsvarende konstruktion for kvindernes vedkommende vil give et lidt flimrende billede, da der foreligger to trendbevægelser: Fra kohorte til kohorte passerer 60 års grænsen med stigende erhvervsfrekvens, hvorefter den falder som for mændenes vedkommende. Figur 2 illustrerer, at erhvervsfrekvensen for enhver given

alder mellem 60 og 67 aftager, jo yngre kohorten er.

Fig. 1. Befolkning over 65 år

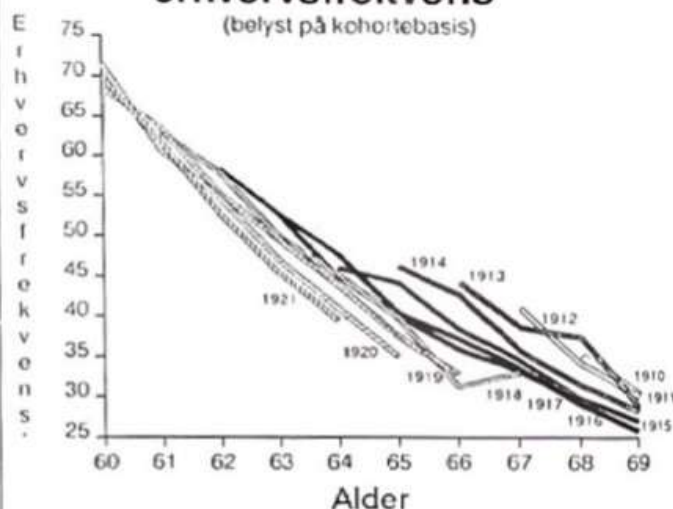
(relativt i forhold til 20-64-årige)



Baseret på Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 1987-2025 og Statistiske Tiårsoversigter. Den fuldt optrukne kurve forudsætter, at fødselsraten øges fra de nuværende 1.5 til 1.7 i 1995, mens den stiplede kurve forudsætter uændret fødselsrate.

Fig. 2. Den aldersspecifikke erhvervsfrekvens

(belyst på kohortebasis)



Bestemmelsen er baseret på Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1984:3 og 1988:2.

Kombinationen af en forventet øget forsørgerbyrde fremkaldt af den demografiske udvikling og en indkomstmæssig ulighed blandt fremtidens pensionister har givet anledning til øget interesse for en generel arbejdsmarkedspension baseret på forudgåen-

de opsparing, jf. Steinckes synspunkt i 1946. Samtidig har Det økonomiske Råds formandsskab argumenteret på linje med Thor- kil Kristensen i 1956: »...være grund til at nævne, at mulighederne for at forøge opspa- ringen gennem pensionsordninger ville stille sig helt anderledes, hvis det skete som led i en omlægning af hele pensionssystemet i ret- ning af større vægt på privatopsparingen og mindre vægt på offentlig skattefinan- sieret pension. Med et lavere offentligt pensi- onsniveau ville der ikke i nær samme grad være tilskyndelse til at ledsage pensionsop- sparring med en reduktion af den øvrige op- sparring.«⁵⁷⁾ Formanden for Rådet har end- og argumenteret for en afskaffelse af folke- pensionen overhovedet. Derimod har der ikke løftet sig røster til fordel for en generel forøgelse af pensionsalderen, et middel som bl.a. Viggo Kampmann pegede på i 1956. År- sagen skal givetvis søges i den kraftige ind- flydelse på erhvervsfrekvenserne for den æl- dre del af arbejdsstyrken, som bl.a. er frem- kaldt af efterlønnens indførelse.

Afgørende i sammenhængen er ikke nødven- digvis den lovfæstede pensionsalders størrel- se. Det væsentlige er, at den faktiske gen- nemsnitlige pensionsalder gradvis øges, hvil- ket kan gå hånd i hånd med tanker om mere fleksibel pensionsalder.

Det er faktisk, hvad man f.eks. i Tyskland og USA har været inde på som delbidrag til løs- ning af det demografiske problem. F.eks. på- peger Schmähl og Jacobs⁵⁸⁾ vedrørende den tyske situation, at en længere erhvervsaktivi- tet på to måder vil lette byrden ved den de- mografiske aldring: antallet af pensionister vil blive reduceret og antallet af aktive forø- get. Derfor forventer man en betydelig lettelse af forsørgerbyrden gennem reformfor- slag, der sigter på at øge den gennemsnitlige alder for tilbagetrækning for derved at til- passe til de demografiske strukturændrin- ger, uden at dette nødvendigvis betyder en ændret formel pensionsalder.

I USA er den normale tilbagetrækningsalder 65 år, men med mulighed for tidligere pensi- onsudtag for de 62-64 årige. Ved tidligere ud- tag reduceres pensionen 5/9 pct. pr. måned. For de 62-64 årige er der stort set tale om ak- tuarisk neutralitet. Ved udsættelse af pensi- onsudtag øges pensionen 1/4 pct. pr. måned, hvilket er væsentligt mindre end svarende til aktuarisk neutralitet. Der er derfor stærke incitamentter til tilbagetrækning senest ved 65 års alderen.

Ved et sæt af beslutninger vedtaget i 1983 vil dette system blive ændret, så den normale til- bagetrækningsalder øges fra 65 til 67, idet al- deren øges to måneder pr. år for fødselsår- gangene 1938-43 og senere for årgangene 1955-60. Samtidig fastholdes muligheden for førtidigt udtag med 5/9 pct. pr. måned for de første 36 måneder, mens reduktions- faktoren er 5/12 pct. for hver af de evt. forud- gående 24 måneder. Omvendt øges ventetil- lægget fra 1/4 til 2/3 pct. pr. måned i alderen 67-70 år, idet denne stigning påbegyndes til gradvis gennemførelse allerede fra fødselsår- gangen 1925. Samtidig lempes fradragsreg- lerne for de 67-70 årige, så fradragsbrøken reduceres fra 50 til 33 pct. Den samlede ef- fekt er en reduktion i livstidsbenefits, som sigter på at stimulere arbejdsudbudet op til 70-års alderen, idet tidligere tilbagetræk- ning indebærer fuld aktuarisk reduktion.⁵⁹⁾

Da pensionspolitiske beslutninger har et langt tidsperspektiv og forudsætter borger- nes mulighed for tilpasning af deres økono- miske adfærd, har man således i USA i 1983 vedtaget ændringer, som gradvis vil blive gennemført fra år 2000. Samtidig skal man ikke være blind for, at det også i politisk for- stand er nemmere at gennemføre ændringer, som først træder i kraft en årrække senere. Begge synspunkter taler således for en tidlig beslutning.

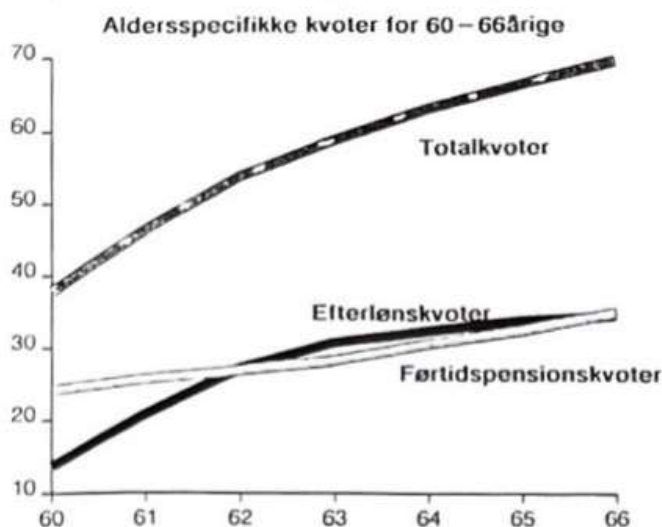
Lad dette være tilstrækkeligt til at begrunde

interessen for den faktiske pensionsalder. Uden her at gå ind på mulighederne for udformning af en aktuarisk fair, fleksibel pensionsalder⁶⁰⁾ vil opgaven være den mere begrænsede at præsentere en række stiliserede »regneeksempler« til illustration af den faktiske, gennemsnitlige pensionsalders betydning for forsørgerbyrdens størrelse.

Faktisk pensionsalder og forsørgerbyrde i 2025.

Figur 3 illustrerer de aldersspecifikke kvoter for efterlønsmodtagere og førtidspensionister som andel af totalbefolkningen i aldrene 60-66 år.⁶¹⁾ Opgørelsen refererer til d. 1. januar 1988. Totalkvoten varierer fra knap 38 pct. for de 60 årige til knap 70 pct. for de 66 årige.

Fig. 3. Efterløn og førtidspension



Baseret på Arbejdsdirektoratets efterlønsstatistik 1987 og oplysninger fra Danmarks Statistik.

Ved hjælp af Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 1988-2025, de aldersspecifikke kvoter for førtidspensionering hhv. efterlønsmodtagelse og de gældende regler vedr. efterløn og social pensionering kan »pensionistkvoten« for 2025 beregnes. Pensionistkvoten er defineret som (antallet af førtidspensionister i aldrene 20-67 + antal

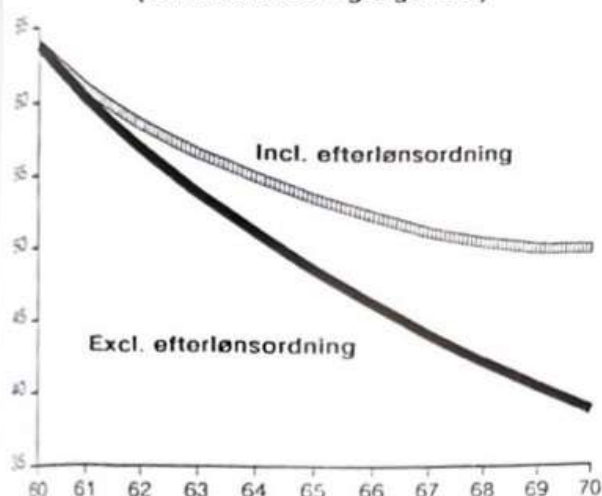
efterlønsmodtagere i aldrene 60-66 + befolkningen over 67 år) i forhold til (befolkningen i aldrene 20-67 år - antal førtidspensionister i aldrene 20-67 - antal efterlønsmodtagere i aldrene 60-66 år). Det er indregnet, at denne kvote i 1987/88 udgjorde 36.6 pct. Ved uændrede aldersspecifikke kvoter udgør den i 2025 50.9 pct, d.v.s. en stigning på ca. 40 pct. Det er den rent demografisk betingede vækst i pensionistkvoten.

For også at belyse virkninger af mulige ændringer i tilbagetrækningsmønstret hhv. mulige institutionelle ændringer er der foretaget en række beregninger, hvor den institutionelt fastlagte aldersgrænse på 67 år er varieret fra 60 til 70 år. Ved beregninger med aldersgrænser under 67 år er successive årgange simpelt hen overført til fuld pensionistsstatus, idet de øvrige elementer i tæller og nævner er tilpasset tilsvarende. Ved aldersgrænser over 67 år er der sket en henførsel af de respektive årgange til hhv. status som førtidspensionist og efterlønsmodtager, idet der er benyttet fiktive aldersspecifikke kvoter bestemt på grundlag af en fremskrivning af de kendte kvoter for de 60-67 årige.

Beregningernes resultat fremgår af figur 4. Hvis tilbagetrækningsmønstret hhv. de institutionelle regler ændres, så den gennemsnitlige, faktiske tilbagetrækningsalder er 60 år, vil pensionistkvoten udgøre knap 64 pct., mens en gennemsnitlig, faktisk tilbagetrækningsalder på 70 år indebærer en pensionistkvote på 49.6 pct.

Da man i 1937 ud fra samme motiver som ved efterlønnens indførelse i 1979 gennemførte en reduktion i tilgangsalderen for aldersrente, var flere inde på, at ordningen burde tidsbegrænses. Det blev den ikke, men man vendte dog i en ændret beskæftigelsessituation tilbage til en højere tilgangsalder. Med udgangspunkt i samme betragtning knytter der sig en vis interesse til den fremti-

Fig. 4. Pensionistkvoter år 2025
(for varierende tilgangsalder)



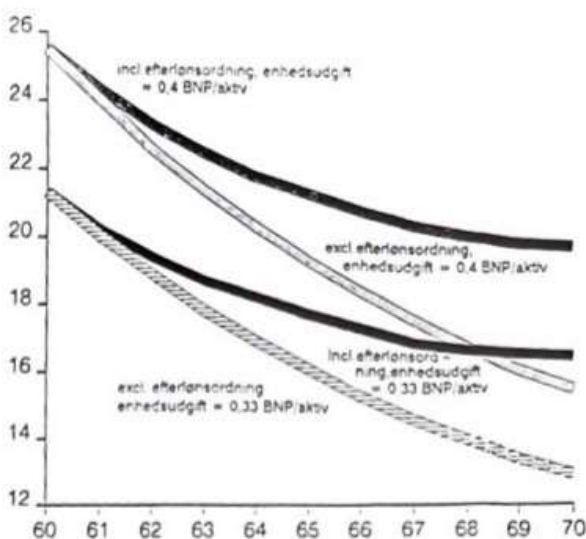
Baseret på Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 1988-2025 og de i figur 3 anførte aldersspecifikke kvoter.

dige udvikling, hvis man forestiller sig, at efterlønsordningen på et eller andet tidspunkt bringes til ophør. Også det er belyst i figur 4, hvor man uden efterlønsordning registrerer pensionistkvoter i 2025 på hhv. 43.9 og 38.7, hvis der antages en pensionsalder på hhv. 67 og 70 år.

Tilsvarende belyser figur 5 den andel af bruttonationalproduktet, der i år 2025 må forventes at medgå til de ældres forsørgelse under varierende antagelser om effektiv tilbagetrækningsalder hhv. udviklingen i enhedsudgifterne. Fra det nuværende niveau på 12.1 pct. af bruttonationalproduktet stiger forsørgerbyrden til 25.5 pct., hvis den effektive tilbagetrækningsalder reduceres til 60 år, mens enhedsudgifterne udvikles hastigere end bruttonationalprodukt pr. aktiv. Resultaterne er beregnet under antagelse af en stigning fra de nuværende 0.33 BNP pr.aktiv til 0.40 BNP pr.aktiv. Kan enhedsudgifterne derimod fastholdes uændret, vil nationalproduktandelen »kun« stige til 21.3 pct ved 60 år som gennemsnitlig alder for tilbagetrækning. Figuren illustrerer tilbagetrækningsalderens centrale betydning, ligesom

den viser, at efterlønsordningen spiller en stor rolle. For fastholdt enhedsudgift, en afskaffelse af efterlønnen og med 70 år som gennemsnitlig tilbagetrækningsalder vil pensionistbyrden kun udgøre 12.9 pct. af bruttonationalproduktet i 2025.

Fig. 5. Pensionistbyrden i år 2025
som andel af BNP for varierende tilgangsaldre



Nu er det klart, at der i disse stiliserede regneksempler alene fokuseres på virkningerne af pensionistkvote for given antagelse om tilgangsalder til arbejdsmarkedet, på virkningerne af de institutionelle regelsæt for ydelser til de ældre, på virkninger af aldersspecifikke tilbagetrækningskvoter o.s.v. Ved en vurdering af tallene for forsørgerbyrdens størrelse skal det naturligvis erindres, at de er beregnet under en alt andet lige forudsætning; men med denne modifikation viser de dog, at den faktiske, gennemsnitlige tilbagetrækningsalder spiller en ikke uvæsentlig rolle.

Pensionspolitiske mål og midler.

Af den nyere pensionspolitiske debat kan udskilles en række mål:

1) pensionspolitikken bør indrettes under

hensyntagen til den forventede, stigende pensionistkvote;

2) fremtidige øgede indkomstforskelle blandt pensionisterne bør undgås;

3) ønsker om kontinuitet og selvvalg;

Af midler har man især været optaget af

1) tilsikring af arbejdsmarkedspension for dem, der ikke er omfattet af en sådan;

2) lempelse eller eliminering af samordningsproblemet.

Skal en arbejdsmarkedspension kunne medvirke til at løse de forventede problemer, går sammenhængen fra arbejdsmarkedspension over opsparelseffekt til virkning på investeringsaktivitet, betalingsbalance og udlandsgæld. Opsparelseffekten vil naturligvis i høj grad være en funktion af det øvrige pensionssystemets indretning.

Beregningerne i denne artikel viser, at en ophævelse af efterlønsordningen, en fastholdelse af førtidspensionsreglerne, en begrænset stigning i den lovmæssigt fastlagte tilgangsalder for alderspension og en fastholdelse af enhedsudgifterne kun vil give anledning til en begrænset stigning i pensionistforsørgerbyrden sammenlignet med idag. Kombineredes dette med en aktuarisk bestemt delpensionsordning, ville denne kombination sikre kontinuitet og selvvalg, idet den tillige vil stimulere opsparelseffekten hos dem, der måtte ønske sig en tidligere tilbagetrækning. Denne fremgangsmåde ville formentlig være lettere, hvis man omregnede grundpensionen til dens ækvivalensværdi og samtidig afskaffede de særlige beskatningsforhold for pensionisterne.

Lykkes det i de kommende år at bedre konkurrenceevnen og at vende udviklingen på betalingsbalancen, er der ikke grund til at

tro, at det skulle være umuligt at ændre lønstrukturen, udvide adgangen til deltidsbeskæftigelse o.s.v., så ældre kan bevare deres tilknytning til arbejdsmarkedet. I så fald vil begrundelserne for efterlønnens eksistens ikke være indlysende.

Der kunne derfor være rimelighed i at overveje en sådan ændring, der kunne gennemføres gradvis, så man f.eks. fra midten af 1990'erne successivt øgede tilgangsalderen for efterlønnen, så denne var afskaffet omkring årtusindskiftet. Samtidig skulle grundpensionerne omlægges og en aktuarisk bestemt delpension indføres, idet man i årene umiddelbart efter årtusindskiftet lod omlægningen ledsage af en langsom stigning i den lovfæstede alder for egentlig alderspensionering. Gennemførtes sådanne omlægninger sideløbende med en arbejdsmarkedspension, er det ikke udelukket, at man ville opnå større opsparelseffekt, øget arbejdsudbud, mindre indkomstforskelle i pensionsalderen og udvidede individuelle valgmuligheder.

Der er endnu tid til at gennemanalysere en sådan ændring til gennemførelse samtidig med en arbejdsmarkedspension.

Noter:

- 1) Om lovens baggrund og indhold iøvrigt, se Jørn Henrik Petersen, Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling, I, Oprindelsen, Odense, 1985.
- 2) Rigsdagstidende, 1890/91, tillæg A, sp. 3073-78.
- 3) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1890/91, sp. 1611-22.
- 4) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1890/91, sp. 1740.
- 5) Se Rigsdagstidende, 1921/22, tillæg A, sp. 4812, og Folketingets Forhandlinger sp. 4127-28.
- 6) Rigsdagstidende, 1921/22, Folketingets Forhandlinger, sp. 7808.

- 7) se Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1920/21, sp. 4483 hhv. 4589-91.
- 8) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1921/22, sp. 7708.
- 9) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1921/22, sp. 4589-91.
- 10) se Rigsdagstidende, tillæg B, 1921-22, sp. 3219-32.
- 11) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1921/22, sp. 7807.
- 12) se lov nr. 1345 af d. 1. juli 1927.
- 13) se Lov om Folkeforsikring § 38 stk. 4.
- 14) se Betænkning II afgivet af det af Socialministeriet nedsatte Udvalg angående socialreformen d. 18. november 1936.
- 15) Rigsdagstidende, tillæg A, 1936/37 sp. 4055-90.
- 16) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1936/37, f.eks. sp. 3344 og 3982.
- 17) se Rigsdagstidende, tillæg B, 1936/37 sp. 2585-2615.
- 18) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1936/37, sp. 6409.
- 19) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1936/37, sp. 6417-18.
- 20) Rigsdagstidende, Landstingets Forhandlinger, 1936/37, sp. 2330-31.
- 21) Rigsdagstidende, tillæg A, 1945/46 sp. 4801-34.
- 22) Se f.eks. Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1945/46, sp. 4697-99 og 5041.
- 23) se Rigsdagstidende, tillæg B, 1945/46, sp. 2147-2243.
- 24) Rigsdagstidende, Landstingets Forhandlinger, 1945/46, sp. 1705-06.
- 25) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1945/46, sp. 4697.
- 26) Betænkning om Folkepension, betænkning nr. 123, København 1955.
- 27) se Betænkning nr. 123, København 1955.
- 28) Betænkning nr. 123, p. 132.
- 29) Betænkning nr. 123, p. 152.
- 30) Betænkning nr. 123, p. 196.
- 31) Folketingstidende, 1955/56, sp. 5933.
- 32) Folketingstidende, 1955/56, sp. 1179.
- 33) Folketingstidende, 1955/56, sp. 1251.
- 34) Folketingstidende, 1955/56, sp. 1281.
- 35) se Lov nr. 443 af 6. december 1967.
- 36) se Lov nr. 253 af 8. juni 1977.
- 37) Socialreformkommissionen, Det sociale tryghedssystem, service og bistand, bet. nr. 664, København 1972, p. 339.
- 38) se f.eks. Bent Rold Andersen, Socialpolitikens Grovsortering, Om måling af tildelingsreglers hensigtsmæssighed, i Økonomien bag Socialpolitikken, Festskrift til Jørgen Dich, København, 1971, pp. 80-95.
- 39) Folketingstidende, 1975/76, tillæg A. sp. 2003-06.
- 40) Om behandlingen af forslaget, se Folketingstidende, 1975/76, sp. 7370-86.
- 41) Udvalget om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder, bet. nr. 755, København, 1976.
- 42) se Folketingstidende, 1977/78, tillæg A, sp. 1165-68.
- 43) Udvalget til behandling af midaldrende og ældres beskæftigelsesproblemer på det private arbejdsmarked: Ældre og Arbejdsmarked, bet. nr. 817, København, 1977.
- 44) Betænkning om efterløn, bet. nr. 835, København, 1978.
- 45) se Folketingstidende, 1977/78, tillæg A, sp. 4717-46 hhv. 1978/79, tillæg A, sp. 449-80.
- 46) Bent Rold Andersen, Hvordan vil det offentlige pensionssystem udvikle sig fremover? Økonomi og Politik, 1981, pp. 365-76.
- 47) Aldersforandringer - ældrepolitikens forudsætninger, Ældrekommissionens 1. delrapport, København, 1980.
- 48) Ældrekommissionen, De ældres vilkår, 2. delrapport, København 1981 og Ældrekommissionens tredje delrapport, Sammenhæng i ældrepolitikken, København, 1982.
- 49) Betænkning om førtidspension, bet. nr. 898, København, 1980.
- 50) Betænkning om delpension, samspilsproblemer, samordningsfradrag og førtidspensionering, bet. nr. 1028, København, 1984.
- 51) Fr. Zeuthen, Social Sikring, Socialpolitik, II. Bind, København, 1948, p. 153.
- 52) se Arbejdsdirektoratets Pressemeddelelse af d. 4. august 1988.
- 53) Se Statistiske Efterretninger, Social Sikring og Retsvæsen, 1988, nr. 14, tabel 4.
- 54) svarende til svenske erfaringer.
- 55) Dette helt uanset de indkomstfordelingsmæssige konsekvenser i en analyse baseret på livsindkomster.
- 56) Da arbejdsstyrkeundersøgelserne kun går til-

bage tilbage til 1979 er der alene konstrueret »kohortesammenhænge« for kohorterne 1912-24.

- 57) se Dansk Økonomi, december 1988, København, 1988, p. 72.
- 58) K. Jacobs og W. Schmähl, The Process of Retirement in Germany: Trends, Public Discussion and Options for its Redefinition, præsenteret på konferencen Redefining the Process of Retirement in an International Perspective, Berlin, October 12-13, 1987.
- 59) se Cordelia Reimers og Marjorie Honing, the Retirement Process in the United States: Mobility among full-time work, partial retirement and full retirement, bidrag til konferencen Redefining the Process of Retirement in an International Perspective, Berlin, 12-13 oktober, 1987.
- 60) se også Jørn Henrik Petersen, The Process of Retirement in Denmark: Trends, Public Discussion and Institutional Framework, bidrag til konferencen Redefining the Process of Retirement in an International Perspective, Berlin, 12-13 oktober, 1987.
- 61) Arbejdsdirektoratets Pressemeddelelse af d. 4. august 1988 samt oplysninger fra Danmarks Statistik.