

JØRN HENRIK PETERSEN

Alderspensionerne som tikkende bombe?

Problemet

I den offentlige debat har man talt meget om alderspensioneringen som en tikkende bombe under samfundsøkonomien og måske også under det politiske system. Sigtet med denne artikel er at belyse, hvad der kan ligge i denne dramatiske formulering.

For det første har der været tale om en demografisk bombe. Befolkningens fertilitetsadfærd har i afgørende grad ændret sig. Der fødes færre børn end tidligere. Derfor vil befolkningssammensætningen blive væsentligt ændret. Antallet af pensionister i forhold til antallet af erhvervsaktive, den såkaldte pensionistkvote, vil stige, ikke mindst efter årtusindskiftet. Til den tid skal de såkaldte „store årgange” pensioneres. Da pensionisternes forbrug, hvis man ser bort fra et eventuelt importoverskud, reelt skal finansieres ud af årets bruttonationalprodukt, vil denne ændring isoleret set øge forsørgerbyrden. Dermed er der lagt op til en konflikt mellem generationerne om „samfundskagens” fordeling.

For det andet har der været talt om en forskelsbombe, fordi der blandt de nu erhvervsaktive er store forskelle i pensionsdækning. Ca. 2/3 af de erhvervsaktive har kun folkepensionen og evt. ATP som pensionsordning. Den øvrige 1/3 har desuden

forskellige former for supplerende pensionering entet knyttet til ansættelsesforholdet eller i form af frivillige, individuelle ordninger. Derfor er der også grundlag for en konflikt mellem de to pensionistgrupper indbyrdes, ligesom de vil have forskellige interesser i den ovenfor antydede generationskonflikt.

Denne artikel vedrører især det første problem, mens det andet kun berøres indirekte.

Den mængdemæssige belastning

Et groft mål for den samlede forsørgerbyrdes størrelse er antallet af børn hhv. antallet af pensionister pr. 100 erhvervsaktive. Ser man bort fra de aldersspecifikke erhvervsfrekvenser og antager, at alle påbegynder erhvervsaktivitet som 18-årige og pensioneres som 67-årige, er den mængdemæssige belastning i 1984 belyst i figur 1's første søjle. 100 erhvervsaktive skal forsørge 37.4 børn og 20.5 pensionister, d.v.s. en samlet forsørgerbyrde på 57.9.

Springer vi den mellemliggende udvikling over, viser den anden søjle de tilsvarende forhold i 2025. Den samlede mængdemæssige belastning er faldet. 100 erhvervsaktive skal kun forsørge 53.8 børn og pensionister; men forsørgerbyrdens struktur er væsentlig anderledes. „Børnebyrden” er reduceret til 23,9, mens „pensionistbyrden” er steget til 29.9.

Nu er det imidlertid indlysende, at det ikke „koster det samme” at forsørge et

*Institut for Offentlig Økonomi
og Politik, Odense Universitet.*

barn og en pensionist. Derfor er det mere oplysende at indføre en vægtning af belastningerne, der tager højde for dette. Det er denne tanke, der er illustreret i figur 1's højre del.

Tanken er følgende. Ser man bort fra samhandel med udlandet, følger det af nationalregnskabsidentiteterne, at

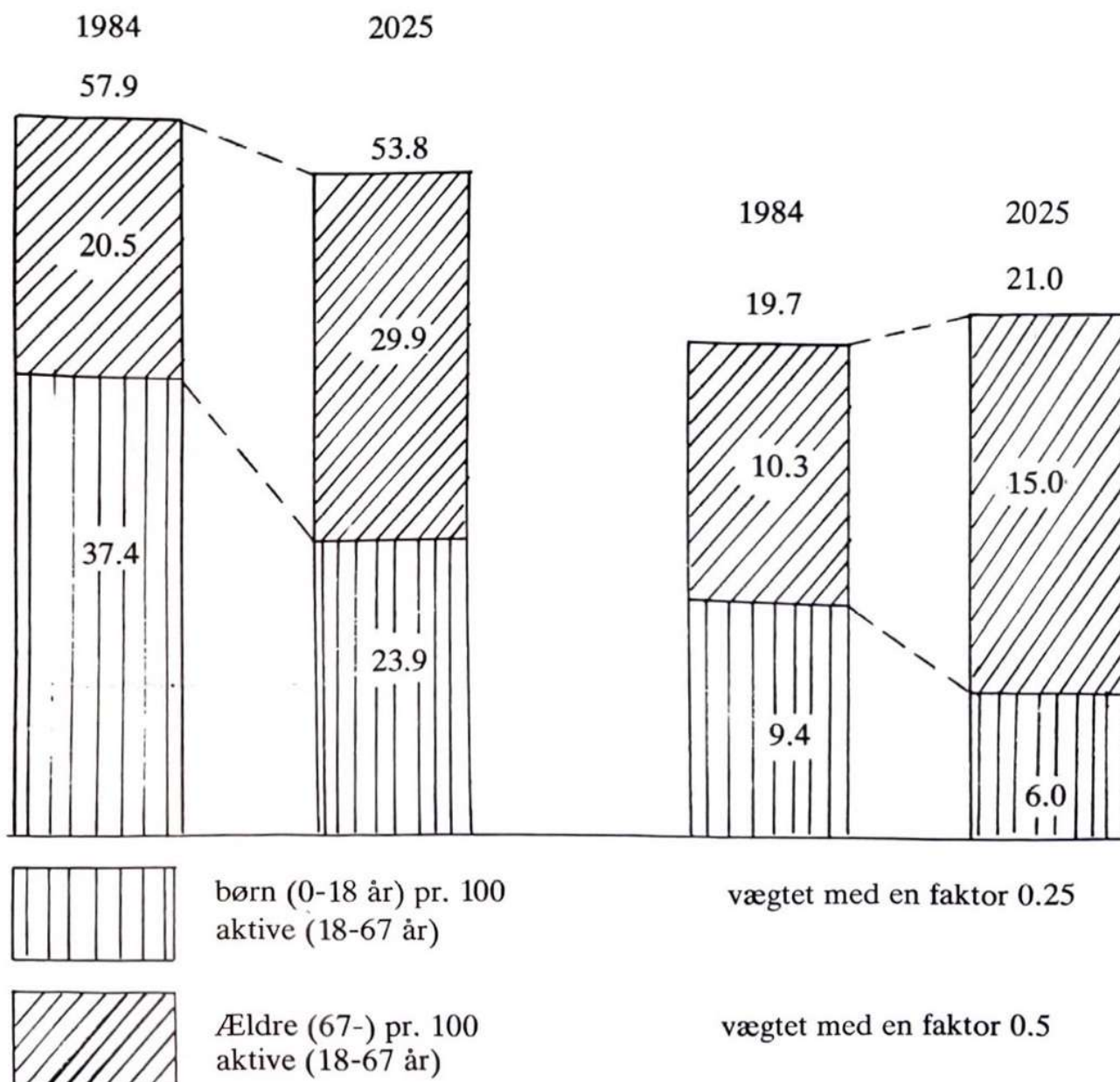
$$Y - \dot{K} - oK = C$$

bruttonationalproduktet (Y), minus netto investeringen ($\dot{K}$) minus reinvesteringen oK hvor o er afskrivningsraten. Dette samlede forbrug skal dække de erhvervsaktives, børnenes og pensionisternes forbrug i videste forstand. Kaldes forbruget pr. erhvervsaktiv c_L , pr. barn c_B og pr. pensionist c_P , har vi, at

$$C = c_L L + c_B B + c_P P$$

Det samlede forbrug (C) er lig med hvor L , B og P står for antal aktive, antal

Figur 1. Et første mål for forsørgerbyrden.



børn og antal pensionister. Sættes nu eksempelvis c_B lig med 25 pct. og c_P lig med 50 pct. af de erhvervsaktives forbrug, følger

$$\alpha = \frac{c_L \cdot L}{C} = \frac{1}{1 + 0.25(B/L) + 0.5(P/L)}$$

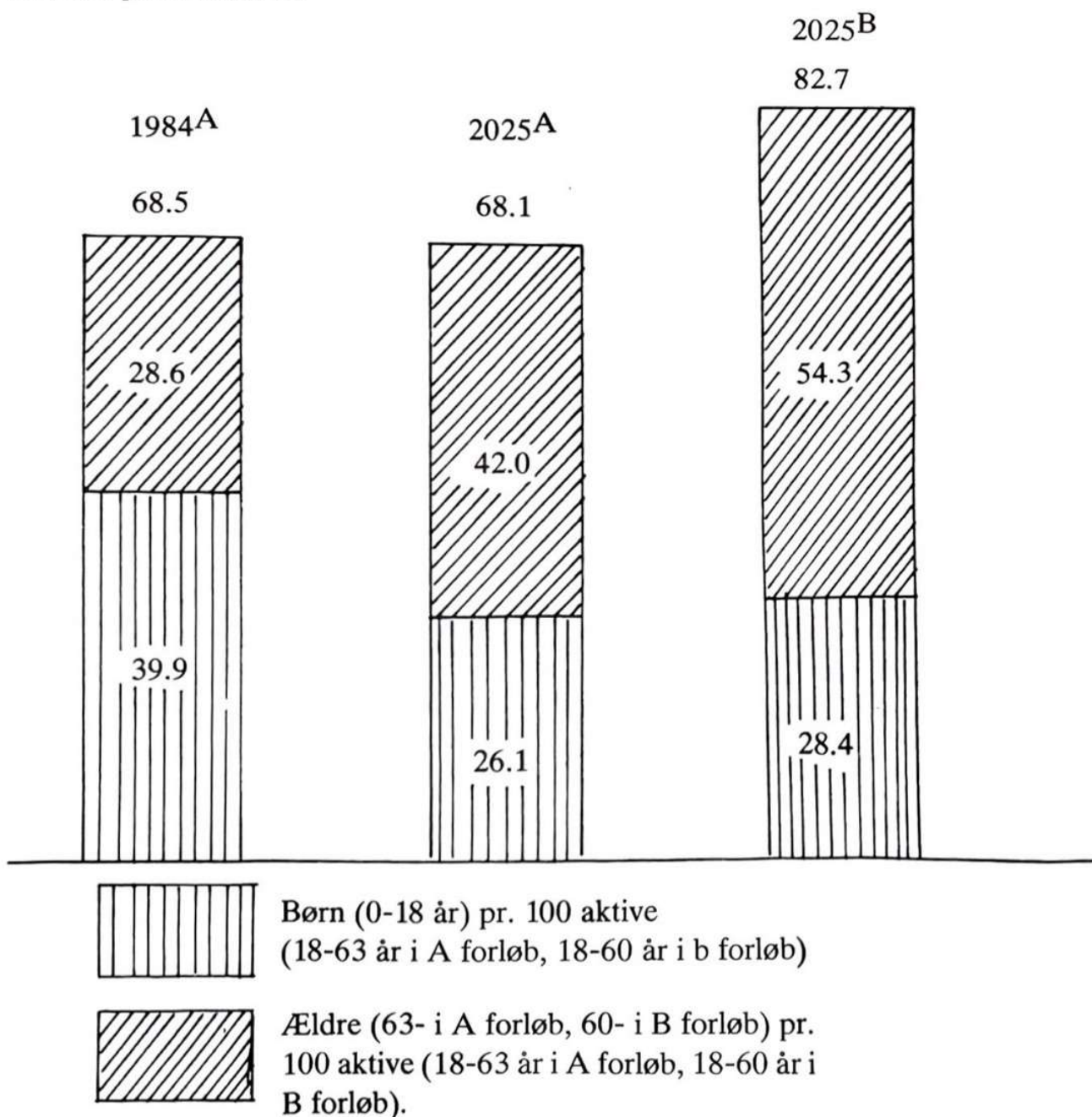
eller

$$0.25 (B/L) + 0.5 (P/L) = \frac{1 - \alpha}{\alpha}$$

α udtrykker den andel af det samlede forbrug, „samfundskagen”, som de erhvervsaktive selv disponerer over. De to søjler til højre i figur 1 viser derfor børnenes og pensionisternes forbrugsandel i forhold til de aktives forbrugsandel.

Strukturforskydningen i den mængdemæssige belastning betyder således, at forsørgerbyrden øges; men fremdeles er der tale om en moderat stigning, der lader „bombeteorien” fremstå alt for dramatisk.

Figur 2. Forsørgerbyrden under hensyn til førtidspensionering m.v. og under hensyn til variabel pensionsalder.



Variabel pensionsalder

I det foregående afsnit var pensionsalderen 67 år svarende til folkepensionsreglerne; men allerede idag er der i kraft af efterlønsordning, førtidspensionsordninger m.v. så mange pensionister over 60 år, at det svarer til, at alle over 63 år er alderspensionister.

Den første søjle i figur 2 viser, at den mængdemæssige belastning i 1984 med 63 år som skillepunkt mellem aktiv- og pensionisttilværelse er godt 10 pct. points højere, end illustreret i figur 1.

Man kan nu forestille sig to udviklingsforløb. Enten vil den effektive pensionsalder blive fastholdt på 63 år, eller også vil den gradvis blive nedsat f.eks. til 60 år. Her er der ikke tale om demografiske ændringer, men udelukkende om virkningerne af en ændring i den politisk fastsatte

tilgangsalder for alderspensionering i den ene eller den anden form.

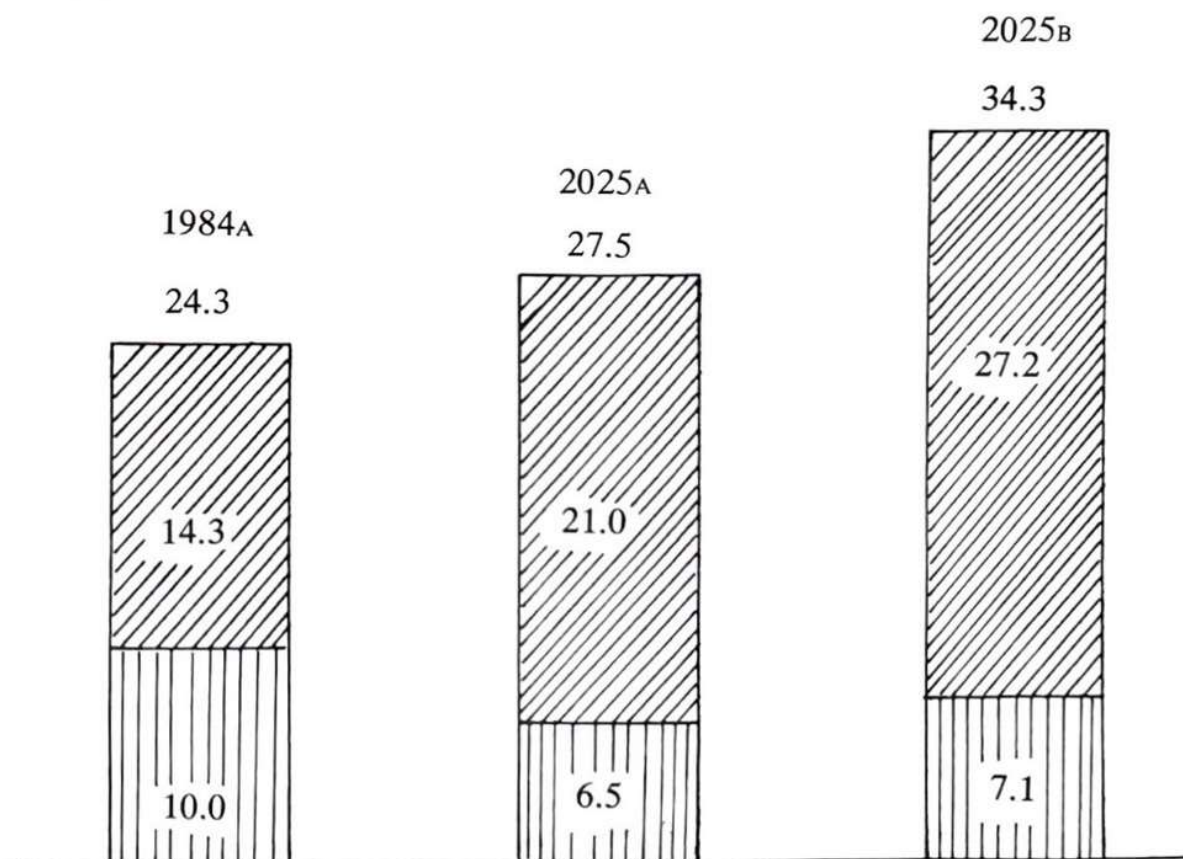
Figur 2's midterste søjle viser, at hvis pensionsalderen fastholdes på 63 år, vil den samlede forsørgerbyrde i 2025 være omtrent uændret; men igen vil strukturen være væsentlig anderledes.

Den tredje søjle illustrerer forholdene i 2025, hvis pensionsalderen nedsættes til 60 år. Der er indtrådt en ikke ubetydelig stigning i den samlede forsørgerbyrde sammensat af en næsten fordobling i antallet af pensionister og en reduktion på ca. 11 i antallet af børn pr. 100 erhvervsaktive.

Samtidig bør nævnes, at ikke blot pensionsalderen er en politisk fastsat størrelse. Det samme gælder tilgangsalderen til erhvervsaktivitet. I samme grad uddannelsestiden forlænges, øges forsørgerbyrden.

Vægtes forsørgerbyrdens elementer,

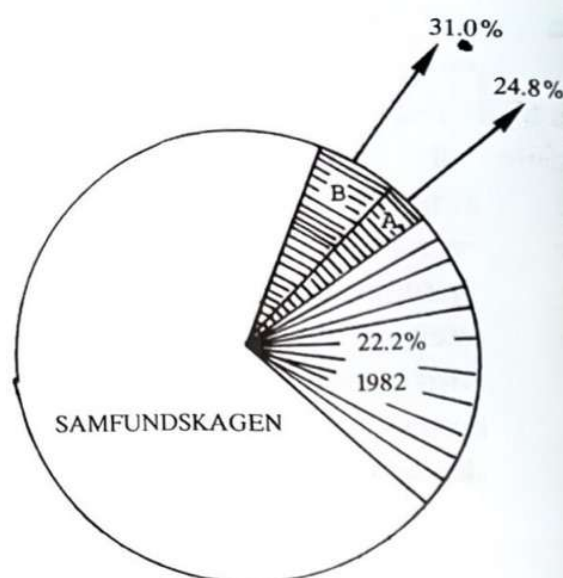
Figur 3. Samme belastningsberegning som i figur 2, men med børneandel vægtet med 0.25 og pensionistandel med 0.5.



som tidligere drøftet, viser figur 3 en stigning i børnenes og de ældres forbrugsandel i forhold til de erhvervsaktives forbrugsandel på 10 pct. points, hvis pensionsalderen antages nedsat. Mens de erhvervsaktive i 1984 på de givne antagelser disponerer over knap 80.5 pct. af „samfundskagen”, er denne andel i 2025 med nedsat pensionsalder reduceret til 74.5 pct. Om ikke en bombe tegner der sig dog en baggrund for en fordelingskonflikt fremkaldt af ændret befolkningssammensætning og en sænket pensionsalder. Bemærk, at der fremdeles er regnet med samme tilgangsalder til arbejdsmarkedet, og at vægtningsfaktorerne ikke er ændret.

Fri ressourceoverførsel

Figur 4 benytter sig af lidt andre tal, end de hidtil præsenterede og af en anden fremstillingsform. Til løsning af forsørgelsesopgaven medgik i 1982 ca. 22.2 pct. af samfundskagen. Holdes pensionsalderen konstant og antages pensionsniveauet uændret i forhold til de aktives indkomster, beslaglægger børnene og de ældre i 2025 en ekstra bid af kagen svarende til segmentet A. Hvis pensionsalderen forudsættes nedsat til 60 år, ryger der en større bid, så den samlede andel til de ikke-erhvervsaktive øges fra 22.2 til ca. 31 pct. Fremdeles må det bero på smag og behag, om man vil beskrive en sådan stigning som en tikkende bombe; men væsentligt er det at konstatere, at når forsørgelsesopgavens løftning „kun” medfører de anførte reduktioner i den del, de aktive selv „kan spise”, skyldes det (udover den faste relation mellem pension og aktivindkomst), at der er antaget fri ressourceoverførsel. Det er med andre ord anset for uproblematisk at overføre ressourcer fra børne- og ungdomssektoren til ældresektoren i takt med reduktionen i



Figur 4: Samfundskagens fordeling i 1982 hhv. 2025. A forløbet modsvarer fastholdt pensionsalder på 63 år, mens B forløbet modsvarer en reduceret pensionsalder på 60 år. I begge tilfælde er pensionen i forhold til de aktives indkomster holdt uændret. Der er antaget fri ressourceoverførsel fra børne- til ældresektoren.

børnetallet. Hvis denne overførsel ikke er mulig, fordi der knytter sig stærke interesser til børnesektorens institutioner, forværres problemet. Man skal ej heller være blind for, at en del af de ressourcer, der frisættes ved et faldende børnetal, af befolkningen opfattes som „sparede private udgifter”. De er næppe umiddelbart lette at overføre gennem beskatning til brug i ældresektoren.

Ingen ressourceoverførsel

Går man til det andet yderpunkt, illustrerer figur 5, hvad der sker, hvis ressourceoverførsel overhovedet er umulig. Det antages med andre ord, at sektorinteresserne er så stærke, at ressourcerne fastholdes i

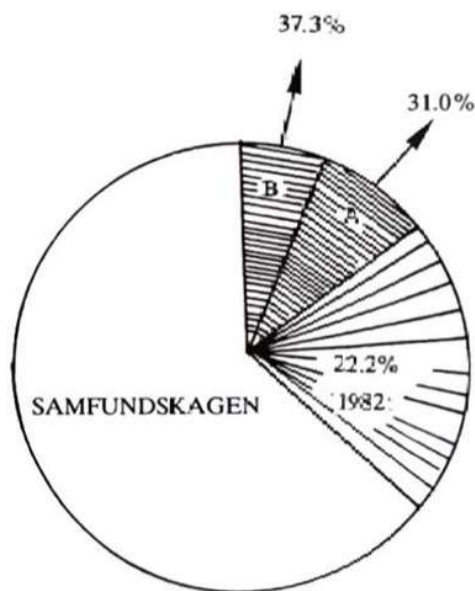
den af demografiske grunde skrumpende børne- og ungdomssektor.

I så fald er de ekstra „bid af kagen“, der skal til for at løfte forsørgelsesopgaven, væsentligt større. Selv med fastholdt pensionsalder øges forsørgerbyrden væsentligt, og med en reduceret pensionsalder konstateres en stigning på ikke mindre end 15,1 pct. points.

Denne situation vil formentlig af de fleste blive opfattet som en tikkende bombe. Den er en følge af 1) en demografisk udvikling, 2) en antaget politisk beslutning om reduceret pensionsalder og 3) vanskelighederne ved at overføre ressourcer fra en delsektor til en anden.

Et stiliseret regneeksempel

Hidtil har vi set bort fra væksten i økonomien. Den vil i dette afsnit blive inddraget



Figur 5. Samfundskagens fordeling i 1982 hhv. 2025. A forløbet modsvarer fastholdt pensionsalder på 63 år, mens B forløbet modsvarer en reduceret pensionsalder på 60 år. I begge tilfælde er pensionen i forhold til de aktives indkomster holdt uændret. Det er antaget, at det er umuligt at gennemføre ressourceoverførsel fra børne- til ældresektoren.

på grundlag af et stiliseret regneeksempel med udgangspunkt i de antagelser, der er illustreret i tabel 1. I eksemplet ses der isoleret på pensionsproblemet, idet det er antaget, at ressourceoverførsel ikke er mulig.

Tabel 1. Antagelser bag det stiliserede regneeksempel

	1982	2025
Pensionsalder	63	60
Pensionistforbrug = cP	0.5	0.6
BNP pr. aktiv $\frac{f(k)}{L}$		
pensionistkvote = $\lambda = \frac{P}{L}$	0.29	0.54
Pensionisternes BNP-andel, dvs. den reale skatterate, τ	0.145	0.324

Den såkaldte reale skatterate er bestemt på grundlag af relationen

$$\tau f(k) = \lambda cP$$

hvor $f(k)$ er bruttonationalproduktet pr. erhvervsaktiv. Antages en Cobb-Douglas produktionsfunktion med indbygget teknisk fremskridt, vokser arbejdsproduktiviteten med raten ϵ .

Idet k betegner kapitalmængden pr. aktiv og γ kapitalindkomstknoten, er produktionsfunktionen.

$$y = e^{(1-\gamma)\epsilon t_k} \gamma = f(k)$$

På grundlag af teorien om optimal kapitalakkumulation, jvf. Petersen 1986 c, er det nu muligt at bestemme forholdene k_{2025}/k_{1982} , hhv. y_{2025}/y_{1982} under antagelse af et finansieringssystem bygget på forudgående opsparing (kapitaldækning) hhv. et system baseret på umiddelbar skattefinansiering („her-og-nu“-finansiering, eller „pay-as-you-go“-finansiering).

Som det ses af tabel 1, inddrager regneeksemplet den kombinerede effekt af en reduceret pensionsalder, en relativ pen-

sionsstigning og den demografiske udvikling. Uden nærmere bevisførelse skal det her blot anføres, at under „steady state“-ligevægt er

$$\frac{y^{2025}}{y^{1982}} = e^{\epsilon(2025-1982)}$$

hvis finansieringen baseres på forudgående opsparing, mens relationen under „her-og-nu“-finansiering modificeres til

$$\frac{y^{2025}}{y^{1982}} = e^{\epsilon(2025-1982)} \left(\frac{1-\tau}{1-\tau} \right)^{\frac{\gamma}{1-\gamma} \frac{2025}{1982}}$$

Fortolkningen er, at bruttonationalproduktet pr. erhvervsaktiv (og iøvrigt også kapitalmængden pr. aktiv) under kapitaldækningssystemet øges svarende til det tekniske fremskridt. På grund af forskellen i optimal forbrugs- og opsparingsadfærd de to systemer imellem skal væksten ved „her-og-nu“-finansiering reduceres med den anførte korrektionsfaktor.

Tabel 2 præsenterer 3 mulige scenarier til sammenligning med forholdene i 1982, hvor $f(k)$ illustrativt er sat lig med 100.

Tabel 2. **Det stiliserede regneeksempel**

	$f(k)$	$f(k)(1\tau)$	c^P	$c^P/f(k)(1\tau)$
1982	100	85.5	50	58.5
2025 A	100	67.6	60	88.8
2025 B	234	158.2	140.4	88.8
2025 C	205	138.6	123	88.8

A forløbet illustrerer en udvikling uden

vækst. Da bruttonationalproduktet pr. aktiv netto for pensionsskatten reduceres, men pensionen øges, viser dette forløb, at „bombeteorien“ ikke er uafhængig af vækstantagelserne. Med nul-vækst er det klart for enhver, at generationskonflikten skærpes.

Forløbet B bygger på et teknisk fremskridt svarende til 2 pct. p.a., der med kapitaldækning som finansieringssystem lader både kapitalmængde og bruttonationalprodukt pr. aktiv vokse tilsvarende. Selv med den ugunstige demografiske udvikling øges det disponible bruttonationalprodukt pr. aktiv. Stigningen er 85 pct., mens c^P øges med 180 pct.

C forløbet bygger på samme vækstforudsætning som B forløbet, men væksten reduceres, fordi der antages „her-og-nu“-finansiering. Gennem denne påvirkning af opsparingsadfærden påvirkes væksten i nedadgående retning, og stignings-takten både for disponibelt bruttonationalprodukt og pension reduceres.

Den absolutte forskel mellem disponibelt bruttonationalprodukt pr. aktiv c^P i udgangssituationen 35.5. Den reduceres i A forløbet til 7.6, i B forløbet til 17.8 og i C forløbet til 15.6. Derimod er relationen mellem c^P og $f(k)(1-\tau)$ i alle tre forløb den samme, nemlig 88.8. Det sidste er naturligvis en følge af den grundlæggende Mackenroth'ske tanke, at pensionen, hvis der ses bort fra udenrigshandel, skal finansieres ud af årets bruttonationalprodukt. Da forholdet mellem pensionistforbruget og det disponible bruttonationalprodukt pr. aktiv er givet ved $\tau/\lambda(1-\tau)$, spiller nationalproduktets størrelse naturligvis ingen rolle. Det er en afspejling af det forhold, at der ud fra en kredsløbsbetragtning ikke er nogen forskel mellem de to finansieringssystemer. Forskellen ligger i den optimale forbrugsudvikling, d.v.s. den forskellige

opsparingsadfærd, der igen virker på væksten.

Hvorvidt man derfor under vækst vil tale om en fordelingspolitisk „bombe” afhænger af, om man koncentrerer sig om de absolutte forskelle eller om relationerne. Relationerne er de samme, hvorfor „bomben” i dette perspektiv er en politisk-demografisk bombe, fordi stigningen fra 58.5 i 1982 til 88.8 i 2025 er fremkaldt af demografi, øget relativ pension og reduceret pensionsalder. Da relationerne er de samme, men de absolutte forskelle reduceres mindst under kapitaldækningssystemet, kunne meget tale for en øget vægt på dette system, hvis man vil afsvække generationskonflikten så meget som muligt.

Regneeksemplet viser også, at en målsætningsformulering knyttet til bruttonationalprodukt pr. aktiv, d.v.s. en pensionsdynamisering baseret på udviklingen i en bruttostørrelse giver uforudsigelige svingninger i nettorelationen. Noget kunne derfor tale for, at man i stedet knyttet pensionsbestemmelsen direkte til bruttonationalproduktet pr. aktiv netto for den reale pensionsskat. Gør man det, vil pensionsskattens bestemmelse ændres fra $\tau = \beta\lambda$ til $\tau = \beta\lambda/(1 + \beta\lambda)$, hvor β udtrykker den andel, pensionen skal udgøre af det disponible bruttonationalprodukt. Det betyder, at relationen $c^P/f(k) (1-\tau)$ kan fastholdes på det politisk ønskede niveau, ligesom fremgangsmåden er udtryk for, at „pensionsbyrden” deles mellem de to generationer, jvf. Petersen 1986 b, mens regneeksemplet i tabel 2 ensidigt lod de erhvervsaktive bære den demografisk/politisk fremkaldt byrde.

Baseret på samme forudsætninger, men med pensionsdynamiseringen hvilende på bruttonationalproduktet netto for den reale pensionsskat, er de tre udviklingsforløb, som vist i tabel 3.

Tabel 3. Det stiliserede regneeksempel, men med pensionsudvikling baseret på nettostørrelsen

	$f(k)$	$f(k) (1-\tau)$	c^P	$c^P/f(k) (1-\tau)$
1982	100	87.4	43.7	50.0
2025 A	100	75.5	45.3	60.0
2025 B	234	176.7	106.0	60.0
2025 C	205	154.8	92.9	60.0

Konklusionerne af disse ræsonnementer er:

- den demografiske udvikling indebærer i sig selv en „pensionspolitisk „bombe”,
- bombens sprængkraft er afhængig af, om det er muligt at overføre ressourcer fra den reducerede børnesektor til den voksende ældresektor,
- sprængkraften øges på grund af „forskelsbomben”, der indebærer pres for relativ stigende pensioner,
- jo mere man kan fastholde pensionsalderen uændret, des mindre sprængkraft har bomben,
- bomben kan i sprængkraft reduceres, hvis man sikrer høj økonomisk vækst,
- kapitaldækningssystemet har både i henseende til væksteffekten og virkningerne på det politisk betingede „pensionsforbedringspres” positive effekter, jvf. Petersen 1986 a, c og d.
- en pensionsdynamisering baseret på netto- og ikke på bruttostørrelser virker til bombens demontering.

Litteratur

- Laursen, Karsten, Jørn Henrik Petersen, Christen Sørensen m.fl., 1986, Hvordan munde mættes og goder og glæder deles. En pensionspolitisk analyse, Danmarks Sparekasseforening.
- Petersen, Jørn Henrik 1984, The Political Economy of Financing Old-Age Pensions, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 140: 430-47
- Petersen, Jørn Henrik, 1985, Alderspensionering, befolkningsudvikling og omfordeling mellem generationerne, Nationaløkonomisk Tidsskrift, 123: 298-318.
- Petersen, Jørn Henrik, 1986 a, Ideerne bag public choice teorien eksemplificeret ved alderdomssikringssystemet, Statsvetenskaplig Tidsskrift, 89: 99-108.
- Petersen, Jørn Henrik, 1986 b, Fordelings- og pensionspolitik i lyset af en ændret demografi, Samfundsøkonomen, 4:8 = 26-30.
- Petersen, Jørn Henrik, 1986 c, Pensionsfinansiering i vækstsammenhæng, Nationaløkonomisk Tidsskrift, 124: 304-15.
- Petersen, Jørn Henrik, 1986 d, Pensionsfinansiering og politik (under publicering).