

Velfærdsreformer og tilpasningsstrategi ¹

Torben M. Andersen², professor Aarhus Universitet, tandersen@econ.au.dk

Lars Haagen Pedersen, forskningsleder DREAM, lhp@dreammodel.dk

Resume: Regeringens forslag til tilbagetrækningsreform er et betydeligt skridt i retning af en langsigtet løsning på finansieringen af fremtidens velfærd. Det skyldes ikke mindst, at forslaget indfører et princip om at regulere pensionsalderen med levetiden. På trods af de positive takter er der risiko for, at ændringen i tilbagetrækningsalderen er for lille, kommer for sent og vil blive udsat yderligere af fremtidige politikere.

Indledning

Regeringen fremlagde den 4. april sit forslag til velfærdsreformer. Vi vil i denne artikel sammenligne nogle af de væsentligste elementer i regeringens oplæg med Velfærdskommissionens oplæg fra december 2005.

Regeringens forslag til velfærdsreformer kan grupperes i tre områder: Forskning og uddannelsesområdet, arbejdsmarkedsområdet (herunder tilbagetrækning) og indvandrings- og integrationsområdet. I Velfærdskommissionens oplæg inddrages herudover skatteområdet, pensionsområdet og velfærdsservice. Det var på forhånd annonceret, at regeringens velfærdsudspil ikke ville inddrage alle områder, som Velfærdskommissionens rapport pegede på. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke er behov for reformer på de tre områder, som regeringsudspillet ikke berører. Tværtimod er det svært at forstille sig, at der ikke med tiden kommer en reform, som fokuserer på disse områder.

I dette indlæg vil vi udelukkende behandle forslagene på tilbagetrækningsområdet, da dette område er det mest centrale både i de nuværende velfærdsforhandlinger og mere generelt i løsningen på finansieringen af den fremtidige velfærd. Hvis finansieringen af den fremtidige velfærd skal ske ved øget beskæftigelse, er senere tilbagetrækning det vigtigste element. Det er simpelthen ikke muligt at nå en tilstrækkelig stor beskæftigelsesstigning, hvis ikke bidraget fra tilbagetrækning bliver stort.

¹ Jan V. Hansen, Poul Schou og Benn Vestergaard takkes for bidrag og kommentarer til denne artikel.

² Torben M. Andersen er tidligere formand for Velfærdskommissionen, mens Lars Haagen Pedersen er tidligere sekretariatschef i Velfærdskommissionens sekretariat. Velfærdskommissionen stoppede sit virke ved udgangen af januar 2006; på www.velfaerd.dk kan udgivelser og materiale – politikforslag, analyse-rapporter, dokumentation, foredrag, avisindlæg mv. – fra kommissionen findes.

Beskæftigelses- og tilpasningsstrategi

Både Velfærdskommissionens og regeringens reformforslag tager udgangspunkt i to strategier: Beskæftigelses- og tilpasningsstrategien, der kan formuleres som følger:

- Beskæftigelsesstrategien: Fremtidssikring af velfærdssamfundet skal ske ved at øge beskæftigelsen
- Tilpasningsstrategien: Reformforslagene skal medføre en gradvist voksende effekt på beskæftigelsen, således at effekterne af forslagene har tendens til at modvirke det gradvise fald i beskæftigelsen, der følger af befolkningsudviklingen.

Velfærdskommissionens analyse peger på, at det fremtidige finansieringsproblem kommer gradvist. Der er to årsager til dette. For det første er de årgange, der trækker sig ud af arbejdsmarkedet i de kommende mange år, større end de årgange, der kommer ind på arbejdsmarkedet. For det andet forventes midlleveetiden fortsat at være stigende. Begge ændringer betyder, at der gradvist bliver færre til at finansiere velfærdsydelse og gradvist flere modtagere. Da finansieringsproblemet kommer gradvist, er det en central pointe hos Velfærdskommissionen, at forbedringen af finansieringen også skal komme gradvist. Det er grunden til, at Velfærdskommissionen foreslår en tilpasningsstrategi.

Velfærdskommissionens analyser viste fra starten, at en meget betydelig del af det samlede finansieringsproblem skyldes den fremtidige stigning i midlleveetiden. Kommissionen præsenterede resultaterne på sit første pressemøde (den 24. maj 2004). Kommissionen anså dette for så centralt, at den allerede ved dette pressemøde fremlagde sine tanker om, at en indeksering af pensionsalderen med udviklingen i levetiden kunne være et betydeligt bidrag til en løsning af den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet.³

Årsagen til, at Velfærdskommissionen fokuserede på dette forslag, var (og er fortsat), at det sikrer, at de generationer, der får glæde af den længere levetid, også er dem, der finansierer de offentlige udgifter, der er forbundet med levetidsstigningen. Samtidig indebærer den gradvise stigning i pensionsalderen, at forbedringen af den offentlige finansiering kommer gradvist. Regulering af alderen for tildeling af pension (og efterløn) med udviklingen i levetiden er derfor et centralt led i en tilpasningsstrategi. Øget uddannelsesindsats, en gradvis udfasning af efterlønnen og en omlægning af skattestrukturen med mindre vægt på beskatning af arbejdsindkomst og gradvist mere vægt på boligbeskatning er andre elementer i tilpasningsstrategien, som den blev formuleret af Velfærdskommissionen i den endelige rapport.

³ Slides til præsentationen på pressemødet er tilgængelige på Velfærdskommissionens hjemmeside, www.velfaerd.dk

Formuleringen af tilpasningsstrategien ledte til en betydelig debat, da den blev lanceret (og igennem sommeren 2004). Den primære årsag til dette var, at tilpasningsstrategien kan betragtes som et opgør med det eksisterende grundlag for finanspolitikken – 2010-planen – som både regering og opposition havde tilsluttet sig. 2010-planen forudsætter, at der gennemføres reformer frem til 2010, således at finanspolitikken vil være holdbar med uændrede velfærdsordninger fra 2010 (herunder uændrede tilbagetrækningsaldrer). Tilpasningsstrategien udskyder finansieringen, så den kommer gradvist, og hovedparten af den samlede finansiering ligger efter 2010. Dermed reduceres den byrde, som sikring af den finanspolitiske holdbarhed gennem 2010-planen ville pålægge de generationer, som er i arbejdsstyrken i disse år.⁴

I regeringens nuværende forslag indgår en regulering af pensionsalderen med udviklingen i restlevetiden for en 60-årig, som et af forslagene, der er med til at skabe den langsigtede finansiering. Det betyder, at også regeringens udspil flytter en del af finansieringen frem til de fremtidige generationer (som har glæden af middellevetidstigningen). Behovet for stramninger frem til 2010 er derfor betydeligt mindre end uden dette udspil. Vi opfatter det som positivt, at der således er et væsentligt element af tilpasningsstrategien i regeringens forslag – selvom elementet er mindre udtalt end i Velfærdskommissionens forslag, jf. nedenfor.

Tilpasningsstrategi og finanspolitisk holdbarhed

Det danske velfærdssystem er baseret på en social kontrakt, hvor rettighederne til de sociale ydelser og overførsler er adskilt fra finansieringen af disse. Der er en stærk aldersafhængighed i både trækket på velfærdsordningerne og finansieringen af disse. Børn/unge og ældre er nettomodtagere, mens de erhvervsaktive årgange er nettobidragydere.

Grundideen i tilpasningsstrategien er, at hver generation af erhvervsaktive som hovedregel skal finansiere de offentlige udgifter til de børn og unge samt ældre, der lever på samme tidspunkt. Det betyder, at den offentlige sektor ikke systematisk sparer op til fremtidige generationer, og samtidig at nuværende generationer selv skal finansiere de offentlige udgifter, de afholder, og derfor ikke systematisk kan optage offentlig gæld til finansieringen.

Hvis både det samlede skattetryk og befolkningens sammensætning er uændret over tid, betyder tilpasningsstrategien, at kommende generationer kan forvente et højere reelt offentligt udgiftsniveau og højere reale overførselsindkomster end nuværende generationer, fordi offentlige udgifter med en tilpasningsstrategi følger den generelle vækst i økonomien. Hvis de beskæftigedes andel af den samlede befolkning er uændret, betyder dette, at det private og det offentlige forbrug vokser med samme rate.

⁴ Det holdbarhedsproblem, som 2010-planen tager udgangspunkt i, er mindre end det, som Velfærdskommissionens analyse leder frem til. Det skyldes primært kombinationen af en længere middellevetid og en lavere rente i Velfærdskommissionens analyse end i Finansministeriets.

Befolkningssammensætningen er i disse år historisk gunstig for de offentlige finanser, fordi de erhvervsaktive årgange er store, relativt til både ungdomsårgangene og de ældre årgange. Både Velfærdskommissionens og regeringens forslag indebærer, at denne "demografiske medvind" anvendes til at afvikle den offentlige gæld, inden de store årgange har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og "medvinden" er forsvundet.

Fra et makroøkonomisk synspunkt indebærer Velfærdskommissionens samlede tilpasningsstrategi, at der er overskud på de offentlige finanser, så længe der er offentlig gæld, og herefter føres en økonomisk politik, der sigter mod budgetbalance over f.eks. en 10-årig periode. Der kan således være perioder med underskud, hvis blot de efterfølges af andre perioder med et tilsvarende overskud. Tilpasningsstrategien giver således mulighed for, at finanspolitikken kan anvendes til at føre konjunkturpolitik. Dvs. i perioder med lavkonjunktur kan de offentlige udgifter forøges relativt til indtægterne for at stimulere aktiviteten i økonomien. Det modsatte er naturligvis tilfældet i højkonjunkturer. Derimod giver tilpasningsstrategien kun i et begrænset omfang mulighed for at kompensere små generationer af erhvervsaktive gennem udjævning mellem generationer. Se Andersen og Pedersen (2005) for en diskussion af egenskaberne ved forskellige strategier.

Da tilpasningsstrategien indebærer, at der ikke er offentlig gæld på mellemlangt sigt, og at den offentlige sektor har balance på budgettet, følger det, at en tilpasningsstrategi betyder, at finanspolitikken er holdbar, dvs. den annoncerede økonomiske politik kan fastholdes, uden at den offentlige gæld løber løbsk.

Da Velfærdskommissionen foreslår en tilpasningsstrategi, følger det også, at der ikke er behov for yderligere at diskutere finanspolitisk holdbarhed. Dette er den simple årsag til, at der kun i begrænset omfang diskuteres finanspolitisk holdbarhed i Velfærdskommissionens endelige rapport. Holdbarhedsdiskussionen i rapporten er koncentreret om størrelsen og robustheden af det finansieringsproblem, der opstår uden reformer.⁵

Tilpasningsstrategi og tilbagetrækning

Den sociale kontrakt mellem generationerne i det danske velfærdssystem kommer under pres, når middellevetiden stiger. Det skyldes, at levetidsvæksten betyder, at antallet af modtagere i den sociale kontrakt vokser relativt til antallet af bidragsydere, hvis ikke tilbagetrækningsalderen stiger i takt med levetiden. Den relative stigning i antallet af modtagere hænger sammen med, at den forøgede levetid implicerer, at flere opnår pensionsalderen, men især at den forventede levetid som pensionist stiger.

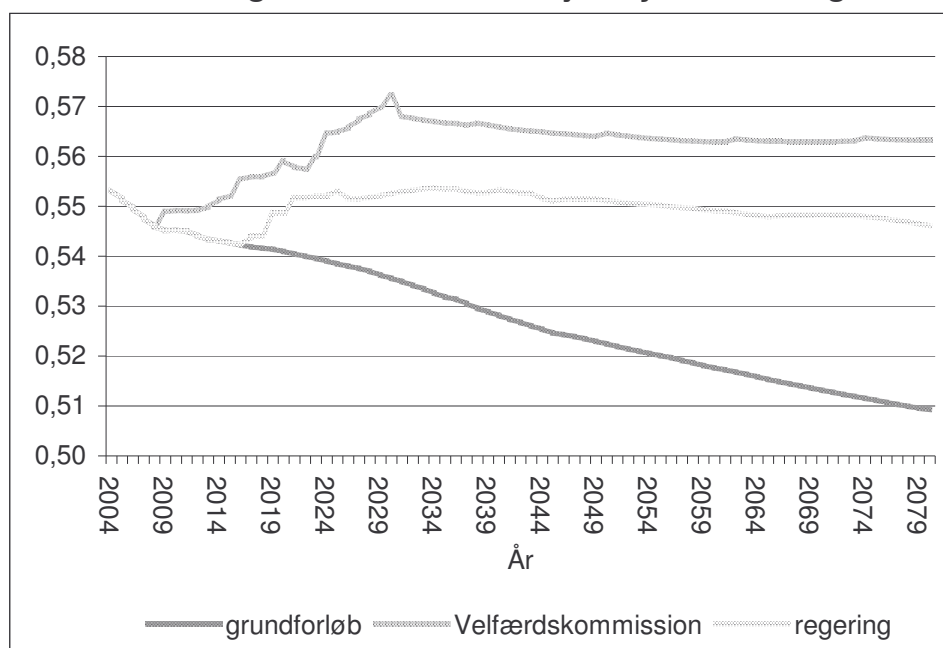
Kombinationen af beskæftigelses- og tilpasningsstrategien går ud på at sikre et konstant forhold mellem modtagere og bidragsydere i den sociale kontrakt. Dette opnås ved, at væksten i de årgange, som er erhvervsaktive (og derfor bidrags-

⁵ Denne diskussion findes i kapitel 3, side 135-47 i Velfærdskommissionen (2006).

ydere), er tilstrækkelig stor til, at det kan finansiere de ekstra modtagere (pensionister), der følger af den ekstra levetid. Velfærdskommissionens udgangspunkt er, at strategien tilrettelægges, så den andel af livet, hvor den gennemsnitlige person er beskæftiget, er konstant. I såvel regeringens som Velfærdskommissionens forslag er ændringer af tilbagetrækningsreglerne det enkeltelement, der har størst kvantitativ betydning for beskæftigelsesvirkningerne.

Aldersgrænserne for de sociale pensioner i Danmark er ikke blevet reguleret i opadgående retning siden 1957. Derimod er efterlønsordningen indført i 1979, og pensionsalderen er nedsat til 65 år med virkning fra 2004 i forbindelse med efterlønsreformen. Til sammenligning var middellevetiden for mænd 70 år i 1957, mens den i 2003 var 75 år. Der er således sket betydelig udvidelse af den periode, som gennemsnitspersonen kan forvente at være tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet og modtage en offentligt finansieret efterløns- eller pensionsydelse.

Figur 1. Gennemsnitlig andel af livet i arbejdsstyrken med og uden forslag



Kilde: DREAM

Figur 1 viser den fremtidige udvikling i den andel af livet, som en gennemsnitlig person er i arbejdsstyrken uden forslag om ændringer efterløns- og pensionsalder (kaldet grundforløb). Samtidig viser figuren den andel af livet, en gennemsnitlig person er i arbejdsstyrken med henholdsvis Velfærdskommissionens og regeringens tilbagetrækningsforslag. Beregningen er foretaget ved for hvert år at beregne den gennemsnitlige alder for en person, der indtræder i arbejdsstyrken og tilsvarende at beregne den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra arbejdsstyrken. Differensen mellem disse to aldre definerer det antal år, som gennemsnit-

personen er i arbejdsstyrken. Dette tal sættes i forhold til middellevetiden i det pågældende år.⁶

Uden ændringer i aldersgrænserne for efterløn og folkepension vil en gennemsnitsperson have en faldende andel af livet i arbejdsstyrken, jf. Figur 1. En beregning af det historiske forløb ville lede til et fald svarende til det fremtidige fald eller stejlere, fordi middellevetiden også i den historiske periode har været voksende, samtidig med at efterlønnen er introduceret, og folkepensionsalderen er sænket.

Denne udvikling med faldende andel af livet på arbejdsmarkedet presser de offentlige finanser og er hovedforklaringen på, at stigende middellevetid giver anledning til et finanspolitisk holdbarhedsproblem.

I Velfærdskommissionens forslag udfases efterlønsalderen gradvist i perioden fra 2009 til 2029. Udfasningen sker ved, at startalderen for efterlønnen hæves med 4 måneder pr. år, mens slutalderen følger den foreslåede stigning i folkepensionsalderen og hæves med en måned om året fra 2013.⁷ Dette forslag betyder, at tendensen til, at gennemsnitspersonen har en faldende andel af livet på arbejdsmarkedet, bliver vendt til en stigning, så længe udfasningen af efterlønnen varer.

Når efterlønsordningen er udfaset, forsætter folkepensionsalderen med at stige med ca. en måned om året. Umiddelbart skulle man tro, at det ville betyde, at det ville få den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder til at vokse tilsvarende og således betyde, at gennemsnitspersonen fik en stigende andel af livet på arbejdsmarkedet. Imidlertid stiger den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder kun med omkring 1/3 af stigningen i folkepensionsalderen – dvs. mellem 0,3 og 0,4 måneder pr. år. Det betyder, at indekseringen af folkepensionsalderen med middellevetiden stort set vil være tilstrækkelig til at sikre, at gennemsnitspersonens andel af livet på arbejdsmarkedet er konstant over tid. Der er dog en svagt faldende tendens, jf. Figur 1.

Årsagen til, at den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder ikke stiger i samme takt som folkepensionsalderen, er, at en del personer forlader arbejdsstyrken inden folkepensionsalderen primært ved overgang til førtidspension.⁸

I dag er der kun få personer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet inden pensionsalderen finansieret for egne midler. Der vil formentlig være en tendens til, at denne andel øges i takt med, at de personer, der nærmer sig tilbagetræk-

⁶ Bemærk, at antal år i arbejdsstyrken følger konventionen fra beregningen af middellevetiden og således måles over et tværsnit af aldersgrupper på et givet tidspunkt.

⁷ Derved bliver netto reduktionen i efterlønsperioden pr. år på 3 måneder. Det svarer til, at efterlønsperioden reduceres med 1 år pr. 4 år. En præcis tabel for start og sluttidspunkter findes side 362 i Velfærdskommissionen (2006)

⁸ I Velfærdskommissionens beregninger antages, at 20 pct. af de, der ville have modtaget efterløn, i stedet modtager førtidspension, hvis det ikke længere er muligt at modtage efterløn.

ningsalderen, får en stigende pensionsformue fra f.eks. arbejdsmarkedspensioner. Det gælder særligt, hvis aldersgrænserne i de offentlige tilbagetrækningsordninger forøges. I de her viste beregninger er der ikke taget højde for denne effekt.

Også regeringens forslag indebærer både en tilpasning af de nuværende aldersgrænser for såvel efterløn som folkepension og en efterfølgende regulering af aldersgrænserne som følge af den stigende levetid. Hertil kommer en øget egenfinansiering af efterlønsordningen.

Regeringen (2006) foreslår, at personer, der ved udgangen af 2006 er 50 år eller derover, helt friholdes fra ændringer i pensionssystemet. Personer, der er 49 år ved udgangen af dette år, vil kunne gå på efterløn som 61-årige og få folkepension som 65-årige. Personer, der er 48 år, vil kunne gå på efterløn som 62-årige og få folkepension som 66-årige, mens personer, der er 47 år eller derunder, vil kunne gå på efterløn som 63-årige og få folkepension som 67-årige.

Det betyder, at efterlønsalderen i alt stiger fra 60 til 63 år, mens folkepensionsalderen stiger fra 65 til 67 år. Disse tilpasninger i aldersgrænserne er fuldt indført i 2025. Det fremgår af Figur 1, at regeringens forslag indebærer en mindre stigning i den andel af livet, som en gennemsnitsperson er på arbejdsmarkedet end Velfærdskommissionens forslag. Det skyldes naturligvis, at efterlønnen bevares i regeringens forslag.

I tillæg til reguleringen af aldersgrænserne foreslår regeringen, at bidragsperioden til efterlønsordningen forlænges til 30 år. Endvidere foreslås, at indbetalingerne skal påbegyndes senest, når man fylder 30 år. Disse regler gælder for personer, der er 28 år eller yngre ved udgangen af 2006. Dvs. for de generationer, der går på efterløn som 63-årige i 2041 eller senere. For generationer, der er ældre foreslås overgangsordninger. Personer, der i 2006 er i alderen 29-31 år, skal indbetale i 30 år. Indbetalingerne skal påbegyndes senest ved det 33. år. Personer i alderen 32-49 år skal indbetale frem til efterlønsalderen – dog maksimalt 30 år. Personer, der er over 49 år ved udgangen af 2006 bevarer de nuværende regler. Endvidere foreslås efterlønsbidraget hævet med 667 kr. pr. år og A-kassebidraget sænket tilsvarende.

Den forlængede indbetalingsperiode, det øgede årlige efterlønsbidrag og reduktionen af efterlønsperioden fra 5 til 4 år trækker alt sammen i retning af, at øge egenfinansieringen af ordningen – og således reducere de offentlige udgifter ved ordningen. Det betyder naturligvis også, at efterlønsordningen bliver mindre attraktiv end den nuværende, og der må forventes en reduktion i den andel af en årgang, der indbetaler efterlønsbidraget. Omvendt må der forventes en højere udnyttelsesprocent blandt de, der har indbetalt til ordningen. Finansministeriet vurderer, at nettoeffekten gradvist fører til en reduktion i antallet af efterlønsmodtagere, der når op på 20.000 personer. Denne vurdering er også lagt til grund for beregningerne i dette papir. Den stigende andel af en årgang som fravælger ef-

terlønsordningen fører sammen med reguleringen med levetiden (jf. nedenfor) til, at den andel af livet, som en gennemsnitsperson er på arbejdsmarkedet, er svagt voksende omkring 2030, jf. Figur 1.

Endelig foreslår regeringen, at aldersgrænserne reguleres med udviklingen i restlevetiden for en 60-årig. Restlevetiden for en 60-årig vokser med mellem 0,7 og 0,8 måneder pr. år ifølge Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning. Dvs. regeringens forslag regulerer pensionsalderen lidt langsommere end Velfærdskommissionens forslag efter år 2025. Det foreslås dog, at denne beslutning udskydes til 2015. Hvis reguleringen gennemføres som angivet, betyder det, at tendensen til, at en gennemsnitsperson over tid får en faldende andel af livet på arbejdsmarkedet, bliver mere udtalt end i Velfærdskommissionens forslag, jf. Figur 1.

Tilpasningsstrategi og offentlig saldo

Hvis aldersgrænserne for efterløn og folkepension fastholdes, er der en systematisk tendens til forværring af det primære offentlige budget, jf. Figur 2. Der er overskud på det primære budget frem til 2020 i dette grundforløb, mens der i 2040 er et underskud på det primære budget på 2,1 procent af BNP. I 2080 er underskuddet vokset til 3,4 pct. af BNP. Frem til omkring 2040 skyldes forværringen af det primære offentlige budget først og fremmest, at store årgange kommer på pension, mens mindre årgange kommer ind på arbejdsmarkedet. Fra 2040 bliver disse generationseffekter mindre udtalte, og tendensen til gradvis forværring af det primære budget skyldes i højere grad væksten i middellevetiden.

Selvom Velfærdskommissionens forslag til tilbagetrækningsreform sikrer, at en gennemsnitsperson har en konstant andel af livet i arbejdsstyrken, er denne i sig selv ikke tilstrækkelig til at forhindre en tendens til gradvis forværring af den offentlige sektors primære saldo, jf. Figur 2.⁹

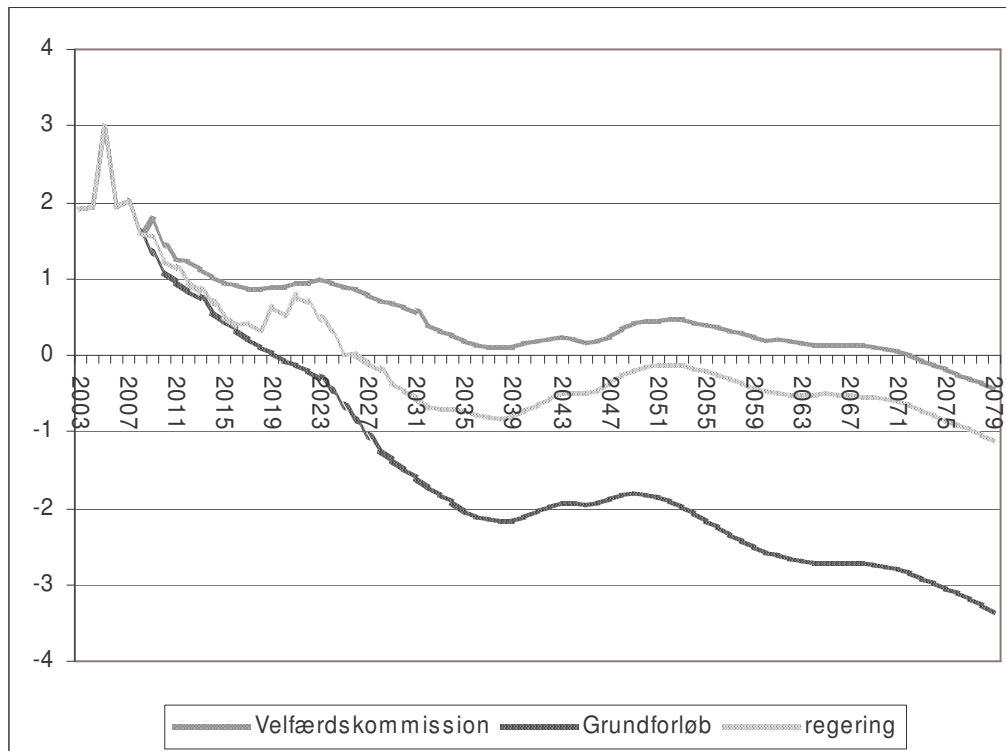
Velfærdskommissionens tilbagetrækningsforlag indebærer, at der frem til 2029 sker en stigning i den andel af livet, som en gennemsnitsperson er på arbejdsmarkedet. Det fremgår af Figur 2, at denne stigning ikke er tilstrækkelig til at forhindre en gradvis forværring af den offentlige sektors primære saldo i perioden frem til 2029. Det skyldes, at stigningen i tilbagetrækningsalderen ikke er tilstrækkelig til fuldt ud at modvirke det fald i arbejdsstyrken (og den stigning i antallet af pensionister), som skyldes, at de store årgange erstattes med mindre årgange i den erhvervsaktive alder. Fra 2030 til 2040 er faldet i overskuddet på den offentlige sektors primære saldo betydeligt større, fordi der fortsat er en tendens til, at store årgange forlader arbejdsstyrken, mens mindre årgange kommer ind. Dette påvirker ikke reguleringen af tilbagetrækningsalderen, som kun reguleres med middellevetidsstigningen. Velfærdskommissionens tilbagetrækningsforlag er dog tilstrækkeligt til at sikre, at det offentlige budget forbliver positivt frem til 2040, hvor det er meget tæt på balance.

⁹ Såvel Velfærdskommissionens som regeringens forslag indebærer, at særreglerne for ældre i dagpengesystemet afvikles. Betydningen af dette er medtaget i beregningen af begge forslag.

I perioden efter 2040 er der en underliggende tendens til forværring af budgettet selv i forløbet med VFKs forslag.¹⁰ Det sker, selvom forslaget indebærer, at en gennemsnitsperson har en (næsten) konstant andel af livet på arbejdsmarkedet.

Konklusionen på budgetudviklingen med Velfærdskommissionens forslag er, at en tilpasningsstrategi, der udelukkende baserer sig på øget beskæftigelse, kræver, at den gennemsnitlige person har en svagt voksende andel af livet på arbejdsmarkedet, når middellevetiden stiger. Hvis gennemsnitspersonens andel af livet på arbejdsmarkedet er konstant, bliver beskæftigelseseffekten gradvist for lille til at sikre finansieringen af udgifterne. I dette tilfælde vil der derfor være behov for gradvise offentlige besparelser eller stigninger i skatte trykket for at fastholde tilpasningsstrategien.

Figur 2. Udviklingen i det primære offentlige budget med og uden tilbage-trækningsforlag



Anmærkning: Det er i beregningerne antaget, at skattestoppet ophører i 2010. En forlængelse af perioden med skattestop vil mærkbart forøge tendensen til faldende primært budget.

Årsagen til, at der opstår et sådant finansieringsbehov, er, at den stigende middellevetid fører til det, der i international litteratur omtales "dobbeltaldringsfænomenet". Det dækker over, at den stigende middellevetid både fører til, at der bli-

¹⁰ Når budgettet ikke forværres mellem 2040 og 2060, skyldes det, at der i denne periode er forholdsvis store generationer i arbejdsstyrken (ekko-virkninger af de nuværende store årgange på arbejdsmarkedet).

ver flere pensionister, og til at gennemsnitsalderen blandt pensionisterne vokser. Da nettoudgifterne for ældre pensionister er højere end for yngre pensionister, fører denne ændring til en udgiftsstigning, som ikke dækkes ved at fastholde den del af livet, som en gennemsnitsperson er på arbejdsmarkedet.

Regeringens forslag har en mindre tilpasning af de nuværende aldersgrænser og en langsommere indeksering af de fremtidige aldersgrænser end Velfærdskommissionens forslag. Derfor er den økonomiske virkning mindre, også selv om regeringens forslag indebærer en højere egenfinansiering af efterlønnen. Regeringens tilbagetrækningsforslag udskyder tidspunktet, hvor der kommer underskud på det primære offentlige budget med 7 år fra 2020 til 2027. Forslaget stabiliserer det primære offentlige underskud til et niveau på mindre end 1 procent af BNP frem til 2040. Herefter forbedres budgettet og underskuddet holder sig på omkring ½ pct. af BNP frem til 2070. Til sammenligning indebærer Velfærdskommissionens tilbagetrækningsforslag, at der er et lille overskud på det primære offentlige budget frem til 2070.

I 2040 forbedrer regeringens forslag det primære offentlige budget med 1,4 pct.point af BNP i forhold til grundforløbet, mens Velfærdskommissionens forslag forbedrer budgettet med 2,3 pct.point af BNP.¹¹

Velfærdskommissionens tilbagetrækningsforlag løser 87 procent af det finanspolitiske holdbarhedsproblem. Den primære årsag til, at forslaget løser så stor en del af holdbarhedsproblemet, er, at kombinationen af tilbagetrækningsforslaget og befolkningsudviklingen betyder, at der opnås balance på det primære budget i perioden fra 2040 til 2070, og at det først er efter dette tidspunkt, at den underliggende tendens til gradvis forværring af den primære offentlige saldo slår igennem.

Med regeringens forslag hæves den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder mindre, hvilket som nævnt betyder underskud på det primære offentlige budget fra 2027. Den længere periode med underskud på den primære offentlige saldo fører til, at effekten på den finanspolitiske holdbarhed også bliver mærkbart lavere. Regeringens forslag til tilbagetrækningsreform finansierer 66 pct. af det samlede holdbarhedsproblem, som det vurderes af Velfærdskommissionen. Regeringens tilbagetrækningsforslag efterlader således en manglende finansiering på (87-66 =) 21 pct. af det samlede holdbarhedsproblem, når man sammenligner med Velfærdskommissionens forslag. Dette beløb skal findes ved andre former for finansiering, f.eks. ved en strammere udgiftsstyring – og dermed en lavere vækst i det offentlige forbrug.

Den samlede effekt på finansieringen af regeringens tilbagetrækningsforslag kommer dels fra forslagene om at regulere de nuværende aldersgrænser, såle-

¹¹ Beskæftigelsesvirkningerne af regeringens tilbagetrækningsforslag vurderes i Regeringen (2006) at være på 85.000 personer i 2025 og 105.000 personer i 2040. Vurderingen af de tilsvarende beskæftigelsesvirkninger i denne analyse er 73.000 personer i 2025 og 102.000 personer i 2040.

des at aldersgrænsen for efterløn bliver 63 år, og aldersgrænsen for folkepension bliver 67 år, dels fra forslaget øget efterlønsbidrag samt længere indbetalingsperiode og endelig fra den fremtidige regulering af aldersgrænserne for efterløn og folkepension, så den følger restlevetiden for en 60-årig. Denne regulering skal først besluttes i 2015.

Opdeles effekten på den finanspolitiske holdbarhed i bidrag fra hvert af de tre elementer, fås, at reguleringen af de nuværende grænser til henholdsvis 63 og 67 år reducerer holdbarhedsproblemet med 25 pct. i forhold til grundforløbet. Længere indbetalingsperiode og højere bidrag reducerer holdbarhedsproblemet med yderligere 4 pct. af det oprindelige problem, mens reguleringen med restlevetiden fra år 2025 reducerer det oprindelige holdbarhedsproblem med 37 pct. Heraf følger, at det forslag, som giver det største bidrag til den samlede langsigtede finansiering i regeringens forslag, ikke indgår direkte i de nuværende forhandlinger, men er udskudt til år 2015.

Tidsinkonsistens – tilpasningsstrategiens hovedproblem

Både hvad angår reguleringen af de nuværende aldersgrænser for efterløn og folkepension, og hvad angår reguleringen af de fremtidige aldersgrænser, indeholder regeringens forslag en betydelig risiko for, at der opstår et tidsinkonsistensproblem, som i sidste instans kan betyde, at de nødvendige ændringer vedvarende udskydes til en fremtidig periode.

Med det fremlagte forslag har de nuværende politikere besluttet, at de nuværende ældre generationer friholdes fra ændringer i pensionsrettighederne. Forslaget indebærer, at den ændring, der vedtages af det nuværende folketing, først træder i kraft efter mindst 2 folketingsvalg.

Fremtidens politikere vil (ligesom de nuværende) være fristet til at sikre, at deres samtidige friholdes fra stigningen i pensionsalderen, og de vil således være fristet til at foreslå, at den nødvendige stigning udskydes til et (endnu) senere tidspunkt. Specielt hvis økonomien rammes af et konjunkturtilbageslag i perioden op til reguleringen (dvs. omkring 2015), er det let at forestille sig denne reaktion.

Risikoen for udskydelse af tilpasningstidspunktet er en generel problemstilling, som det kan være svært at modvirke. Velfærdskommissionens forslag er et forsøg på at tage højde for denne problemstilling. For det første foreslår kommissionen, at reguleringen af aldersgrænsen starter umiddelbart efter næste valg. Det betyder, at det signaleres, at det ikke alene overlades til fremtidige generationer af efterlønsmodtagere og pensionister at tage tilpasningen. For det andet foreslås, at ændringer kommer mere gradvist, således at det har mindre betydning for den enkelte at udskyde reguleringen med f.eks. et år – og politikerne derfor har et mindre incitament for at søge at udskyde reguleringen.

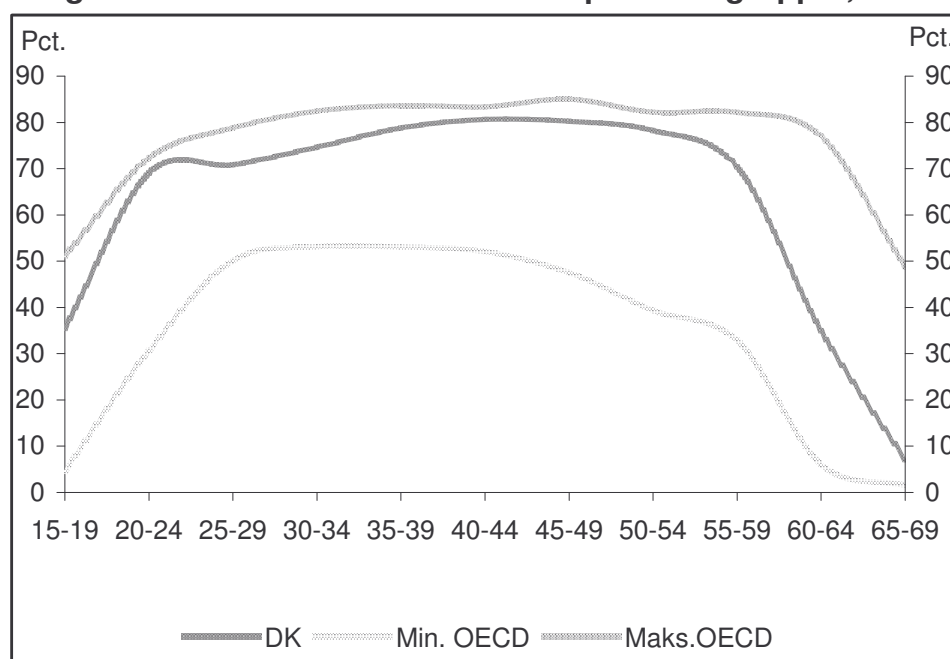
Tidsinkonsistensproblemet er endnu mere udtalt, hvad angår reguleringen af de fremtidige aldersgrænser, så disse følger med den stigende levetid. Denne regu-

lering sættes ifølge forslaget i gang fra 2025, og størrelsen af reguleringen skal besluttes i 2015. Der er en betydelig risiko for, at også denne beslutning kan skubbes yderligere ud i fremtiden, når reguleringen skal besluttes. Også her er løsningen at starte reguleringen så tæt på vedtagelsen som muligt.

Afrunding

Løsningen på disse tidskonsistensproblemer ligger som sagt lige for: Foretag en fremrykning af tidspunktet for de første ændringer i tilbagetrækningsaldrene, så de sker i næste valgperiode. Det øger både troværdigheden og effektiviteten af indgrebet i en situation, hvor også det kortsigtede hensyn til arbejdsmarkedet trækker i retning af ikke at vente for længe, inden reformerne får effekt.

Figur 3. Erhvervsfrekvensen fordelt på aldersgrupper, 2002



Kilde Velfærdskommissionen (2006).

Hvis de af regeringen foreslåede ændringer gennemføres, betyder det, at der kommer en betydelig forbedring i den finanspolitiske holdbarhed. Det er et betydeligt skridt i retning af at gøre velfærdssamfundet robust over for de ændringer i befolkningens sammensætning, som vi med ganske stor sikkerhed kan forudse vil komme i løbet af de næste 30-40 år. Men det er også klart, at denne ændring i sig selv ikke er nok til at løse det finanspolitiske holdbarhedsproblem. Der mangler godt 30 pct.

Hvis der ikke gennemføres yderligere reformer, vil der derfor blive behov for enten at føre en strammere udgiftspolitik end den, der ligger til grund for Velfærdskommissionens fremskrivning, selvom denne i sig selv indebærer en opbremsning i forhold til den historiske udvikling. Alternativt vil det blive nødvendigt at

gennemføre stigninger i skattetrykket, selvom Velfærdskommissionens frem-skrivning i udgangspunktet indebærer en forudsætning om, at skattestoppet op-hæves fra 2010, således at afgiftsprovener og provener fra ejendomsværdibeskat-ning fuldt følger med væksten i økonomien.

Der er altså ikke med de foreslåede ændringer plads til ”forbedringer i velfærden” – ud over det, der følger af den generelle vækst i økonomien. Ønskes øget vel-færd og/eller lavere skattetryk, er det nødvendigt at gå videre i retning af beskæf-tigelsesstrategien.

Internationale sammenligninger peger i retning af, at øget beskæftigelse især er muligt for personer over 60 år. Det skyldes, at Danmark for de øvrige alders-grupper ligger tæt på det højeste observerede niveau i OECD, jf. Figur 3, der vi-ser erhvervsdeltagelsen i Danmark målt i forhold til det højeste og det laveste ni-veau blandt OECD-landene. Det er derfor vanskeligt at forestille sig, at der ikke bliver behov for yderligere tilbagetrækningsreformer. Hvorfor ikke tage hul på denne diskussion allerede i denne omgang?

Litteratur

Andersen, T. M. & L. H. Pedersen (2005): ”Demografi, velstandsdilemma og ma-kroøkonomiske strategier”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* bd. 143, nr. 2

Regeringen (2006): ”Fremtidens velstand og velfærd. Velfærdsreformer og inve-steringer i fremtiden”

Velfærdskommissionen (2006): ”Fremtidens Velfærds – vores valg”. Analyserap-port og høringsvar.