

VÆKST, FORDELING OG PENSIONER I ET FREMTIDSPERSPEKTIV

Jesper Jespersen

De demografiske ændringer, som det danske samfund står overfor i de kommende 30-40 år, udgør ingen trussel mod samfundsøkonomien. Den økonomiske vækst vil i sig selv gøre, at samfundets velstand vokser ganske betydeligt i den betragtede periode. Derimod vil den ændrede demografi medføre en omfordeling af produktionen, således at de erhvervsaktives indkomster i fremtiden vil vokse lidt langsommere end hidtil for at skaffe samfundsøkonomisk råderum til pensionistgruppens samlet set øgede efterspørgsel efter private og offentlige goder. Dette råderum kan dog tilvejebringes ad flere kanaler: 1) øget erhvervsfrekvens, 2) øget beskatning af erhvervsindkomster, 3) en mindskelse af tilvæksten til pensionsformuerne og 4) en afdæmpning af væksten i øvrige offentlige udgifter. Hvilken strategi, der vælges, er grundlæggende et politisk spørgsmål, da der ikke længere eksisterer egentlig økonomisk knaphed i det danske velfærdssamfund.

Jesper Jespersen, ph.d. er professor i samfundsøkonomi ved Institut for Samfundsvidenskab, Roskilde Universitetscenter, hvor han har været ansat siden 1991.

Gerontologi og samfund 2003; 19, 4: 82-84

AFKLARING AF PROBLEMSTILLING

Den menneskelige natur synes at være skruet sammen således, at de materielle behov er umættelige. Eller måske rettere: den politiske debat kører i et spor, som om den danske befolkning stadig levede i et knaphedssamfund, hvor umættede basale behov skulle være en del af den økonomiske virkelighed. Hvordan skal det så ikke gå med debatten, når der tegnes et fremtidsbillede, hvor flere og flere bliver *erhvervsinaktive* på grund af alder, samtidig med at antallet af personer i den erhvervsaktive alder falder? *Ældrebyrden* stiger, flere passive munde skal mættes, samtidig med at der er færre til at producere samfundskagen. Konklusionen er serveret på et sølvfad: velfærdens må reduceres, hvis ikke skattetrykket skal eksplodere. Der er

dog det »spinkle« håb, at indvandringen af erhvervsaktive kan øges. Ikke til for høj en løn og helst på åremålskontrakter, så de kan sendes hjem igen, før de når pensionsalderen. I så fald vil enderne i det danske pensionsystem måske alligevel kunne mødes – uden at det kommer til at betyde en nedgang i velfærd.

Sådan hører jeg – i let karikeret form – pensionsdebatten: at det danske samfund står over for et akut fordelingsproblem accentueret af den ændrede demografi. Omfordelingen er af et omfang og en karakter, så andre befolkningsgrupper ligefrem risikerer at gå ned i levestandard, for at give økonomisk råderum for det øgede antal pensionister.

Dette, vil jeg argumentere, er en helt forvredet problemstilling, ude af trit med den samfundsøkonomiske virkelighed.

ØKONOMISKE REALITETER OG FORDELINGSPOLITIK

Det problem, der melder sig, er, at debatten føres på præmisser, som er løsrevet fra den økonomiske virkelighed. Det overses, at ikke alene er Danmark i dag et såre rigt samfund med en årlig indkomst på en kvart mill. kr. pr. indbygger. I parentes bemærket lever halvdelen af jordens befolkning for 5.000 kr. eller derunder. Der er mere end en faktor 50 til forskel mellem rige og fattige lande.

Men ikke nok med det. I de officielle danske redegørelser om fremtidens forsørgerbyrde regnes der med, at nationalindkomsten vil fortsætte med at *stige realt* med 2 pct. om året. Det lyder ikke af så meget; men en sådan vækstrate indebærer, at *nationalproduktet bliver fordoblet i løbet af 35 år*. I 2040 vil indkomsten – i det Finansministe-

riet kalder »et realistisk scenario blandt flere mulige forløb«¹ (cit. s. 220) - være en halv mill. kr. pr. dansker. Til den tid vil en dansk normal-familie således have en købekraft, og dermed også et privatforbrug, der vil være dobbelt så stor som i dag.

De fordelingsmæssige problemer vil altså komme til at udspille sig på baggrund af en hverdag, hvor boligstandarden, privatbilismen, antallet af elektriske apparater, alkoholforbruget og antallet af udlandsrejser vil være fordoblet i forhold til i dag. Det er således ikke et samfund, som vakler på afgrundens rand, der skal sikre, at det stigende antal ældre får en andel i den almindelige velstandsstigning.

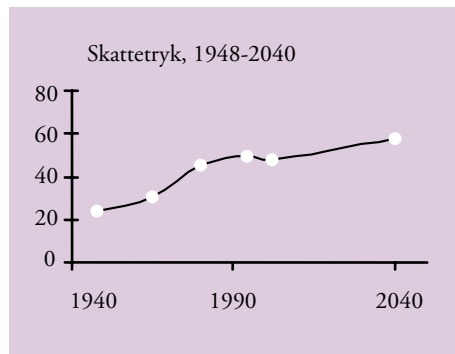
Det indebærer, at den fordelingspolitiske diskussion udspiller sig i en økonomisk virkelighed, hvor de af Jørn Henrik Petersen omtalte »skaffedyr«² vil have en gennemsnitlig indtjening på rundt regnet 1 mill. nutids-kroner.

KERNEN I »ÆLDREBYRDE-DEBATTEN«

Det er fordelingen af denne fordobling af nationalproduktet mellem hhv. pensionister mv. og erhvervsaktive, der er kernen i »ældrebyrde-debatten«. Da fordelingspolitik i høj grad er skattepolitik, og skattestigninger er blevet politisk ukorrekt, er der gode muligheder for at afspore debatten. Tilføjes må det, at fordelingspolitik ikke kun er skattepolitik, det kan også være øget brugerbetaling.

I dag finansieres velfærdsstaten næsten udelukkende ved skatter. Skattetrykket ligger tæt på 50 pct. af bruttofaktorindkomsten. Det er højt, men historien har dog

Figur 1. *Udvikling i skattetryk.*



Professor Jesper Jespersen
Institut for Samfundsvidenskab
Roskilde Universitetscenter
Postboks260
4000 Roskilde
jesperj@ruc.dk

Vækstrate, pct. per år	Økonomisk vækst	Bidrag fra	Øget kapital	Antal arbejdstimer	Arbejdsproduktivitet
Fremstillings erhverv	3,0	=	0,9	-0,9	3,0
Priv. service erhverv	3,0	=	0,8	0,0	2,2
Landbrug	2,1	=	1,3	-4,4	5,2

Kilde: Nationalbankens, kvartalsoversigt, 1. kv. 2000, s.77-89.

Tabel 1. Bidrag til den økonomiske vækst, 1960-99.

1. Private pensioner	5,5 pct. af BNP
2. Offentlige pensioner	2 pct. af BNP
3. Offentligt forbrug	2 pct. af BNP
I alt	9,5 pct. af BNP

Kilde: Finansregørelsen, 2002, s. 178 og egne beregninger

Tabel 2. Stigning i pensionistgruppens forbrugsefterspørgsel i 2040 i forhold til i dag.

vist, at hvis blot der fares med lempe, kan skatten godt stige, uden at det får samfundsøkonomien til at bryde sammen. I 1950 var skattetrykket 20 pct. Det er siden da steget år for år frem til slutningen af 1990'erne (se figur 1). En stigning der har fundet sted, samtidig med at det private forbrug er steget år for år, og samtidig med at den gennemsnitlige arbejdstid er faldet. Så på trods af, at »skaffedyrene« er blevet beskattet hårdere og hårdere, så har de alligevel været villige til at præstere en arbejdsindsats, der har gjort Danmark til det land i EU med det højeste nationalprodukt pr. indbygger!

Set i dette perspektiv, er der ikke samfundsøkonomiske argumenter for at udelukke en yderligere stigning i skattetrykket. En proces der naturligvis ikke kan ses uafhængigt af udviklingen i skattetrykket i udlandet. Men da de fleste europæiske lande har en demografisk struktur, der fører til en endnu større »ældrebyrde«, så er der ikke udsigt til, at »skaffedyrene« i de øvrige EU-lande vil blive mindre hårdt ramt.

VELSTANDSSTIGNINGENS KILDER

Som nævnt har de fleste officielle prognoser den grundforudsætning, at produktionen vil øges år for år.

Denne stigning skyldes to forhold. Det fysiske kapitalapparat vokser år for år. Cirka 20 pct. af nationalproduktet investeres, hvilket forøger og forbedrer maskinpark, bygningsareal og infrastruktur. Disse materielle investeringer finansieres bl.a. af den løbende pensionsopsparing. Men det er ikke væksten i kapitalapparatet, der kvantitativt har bestemt den økonomiske vækst i efterkrigstidens Danmark. Her er det de årlige produktivitetstigninger, der dominerer. Det er væksten i den humane kapital – uddannelsesniveaet, der i kombination med tekniske innovationer har muliggjort den fortsatte stigning i produktionen.

Nationalbanken har analyseret, i hvilke erhvervssektorer produktivitetstigningerne navnlig finder sted (se tabel 1). Det bemærkes i tabel 1, at der ikke er nogen afgørende forskel på produktivitetstigninger i servicesektoren og i fremstillings erhverv, når bortses fra landbruget. Det betyder, at man formentlig også vil kunne opnå ikke uvæsentlige produktivitetstigninger i den del af de offentlige servicefunktioner, der ikke på afgørende vis adskiller sig fra privat service.

Den mulige økonomiske vækst i velfærdssamfundet er således i første række bestemt af den humane kapital og de teknologiske fremskridt. Den faktiske vækst er derimod bestemt af, i hvilken grad der er tilstrækkelig købekraft og dermed efterspørgsel i samfundet til at opsure den ledige kapacitet og arbejdskraft. Når der i lange perioder siden midten af 1970'erne har været arbejdsløshed, skyldes det netop mangel på efterspørgsel.

KVINDERS ERHVERVSFREKVENNS

Det er derimod en (ganske udbredt) misforståelse, at væksten i nationalproduktet i efterkrigstiden navnlig skulle kunne henføres til »kvindernes indtog på det danske arbejdsmarked«. Stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens har end ikke været tilstrækkelig til at opveje effekten på beskæftigelsen af den generelt kortere arbejdstid, der i dag gælder på arbejdsmarkedet. I 1950 arbejdedes der i gennemsnit 2.200 timer om året pr. ansat (inkl. deltidsbeskæftigede). 50 år senere, hvor den aftalte normalarbejdstid er reduceret til 37 timer pr. uge plus 6 ugers ferie, er den gennemsnitlige arbejdstid tilsvarende faldet til ca. 1500 timer om året. Det samlede antal årligt udførte arbejdstimer i efterkrigstiden er alt i alt faldet med ca. 10 pct. på det danske arbejdsmarked frem til 2000. En tendens der er yderligere forstærket af stigningen i arbejdsløsheden igennem de seneste to år.

Stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens har muliggjort, at den gennemsnitlige arbejdstid har kunnet reduceres. Det har også betydet, at den tidligere forskel i erhvervsfrekvens mellem gifte og ugifte kvinder navnlig i de yngre aldersgrupper stort set er udvisket. Dette indebærer, at den kilde til forøgelse af arbejdsstyrken, som de gifte kvinders øgede erhvervsdeltagelse har bidraget med, vil være udtømt i løbet af det kommende tiår.

Men det billede står tilbage, at forskydningerne i erhvervsfrekvensen både mellem aldersgrupper, civilstand og kønnene kun har bidraget marginalt til den underliggende vækstproces. For uanset at antallet af beskæftigede kvinder er steget, så er den gennemsnitlige årlige arbejdstid sideløbende hermed blevet sat så meget ned, at det samlede antal udførte arbejdstimer alt i alt er blevet reduceret. På trods heraf er nationalproduktet blevet mere end fordoblet!

Historisk set er det dog hævet over enhver tvivl, at det er produktivitetstigningerne i forening med en stabil vækst i efterspørgslen, der har frembragt denne enestående vækst. Set i dette perspektiv er det fald i arbejdsstyrken på ca. 5 pct. i de kommende 30 år, som finansministeriet regner med, nærmest at ligne med en krusning på økonomiens overflade. Det helt afgørende for den samfundsøkonomiske balance er derimod, at efterspørgslen kan følge med produktivitetstigninger (korrigeret for arbejdstidsforkortelse).

VELSTANDSSTIGNINGENS MULIGHEDER

Hvad skal denne enorme velstandsstigning egentlig benyttes til? Svaret er politisk; men kan naturligvis ikke gives uafhængigt af de underliggende demografiske ændringer. Her er det på forhånd givet, at det stigende antal pensionisters forbrug – både offentligt og privat, skal tages ud af denne produktions-

stigning. Men ét er, at antallet af pensionister stiger, et andet og delvist uafhængigt spørgsmål er det dog, hvor meget *hver enkelt pensionists* folkepension og private pensioner set under et skal vokse i fremtiden; for det er afgørende for den købekraft og dermed det private forbrug, der følger som en konsekvens af det stigende antal pensionister.

Ifølge oplysningerne i Finansredegørelsen akkumuleres der i disse år ganske betydelige private pensionsformuer. Dette skyldes navnlig, at afkastet af pensionsopsparing har en særlig lempelig beskatning på kun 15 pct. Det får pensionsformuerne til at vokse i et tempo, som er ude af trit med væksten i samfundsøkonomien. Der vil derfor i fremtiden blive udbetalt et langt større beløb fra pensionskasserne, end der indbetales. I dag indbetales der årligt et beløb svarende til ca. 2 pct. af BNP. Det vil i år 2040 være vendt til en nettoudbetaling på 3,5 pct., altså et omsving på ikke mindre end 5,5 pct. af BNP. Hertil skal ydermere lægges de øgede udbetalinger fra det offentlige i form af folkepension mv., der er skønnet i størrelsesordenen 2 pct. af BNP. Endelig vil pensionisternes forbrug af offentlig service også øges navnlig i pleje- og sundhedssektoren – omfanget heraf er dog i høj grad en politisk beslutning. Størrelsen heraf er i Finansredegørelsen skønnet til ligeledes at udgøre ca. 2 pct. af BNP (*se tabel 2 forrige side*).

Lægges dette øgede private og offentlige forbrug sammen, giver det alt i alt en stigning på 9,5 pct. af BNP, hvilket er et udtryk for størrelsen af den ekstra »bid«, som dels det øgede antal pensionister, dels deres øgede købekraft, vil tage af den »samfundskage«, som i mellemtiden (formentlig) er fordoblet. Stigningen vil ydermere ske gradvist over den her betragtede periode frem til 2040. Det vil sige, at stigningen på 9,5 pct. ville kunne fordeles over 35-40 år, hvilket i så fald ville betyde en årlig stigning i skattetrykket på blot 0,25 procentpoint.

Denne skattestigning vil, selv hvis den udelukkende blev båret af den erhvervsaktive del af befolkningen, dog på ingen måde stille sig hindrende for en fortsat betydelig stigning i det private forbrug for alle samfundsgrupper.

Som det er fremgået af disse beregninger, er der ikke nogen »ældrebyrde« i absolut forstand.³ Den politiske strid står om, hvorledes velstandsfremgangen skal fordeles. En stigning i skattetrykket på erhvervsindkomster på 0,25 procentpoint pr. år ville frem til 2040 i et roligt tempo kunne frigøre 9,5 pct. af BNP, som pensionisternes øgede private og offentlige forbrug vil udgøre, jf. tabel 2. Historisk set ikke nogen dramatisk skattestigning.

BESKÆFTIGELSEN

Denne stigning i skattetrykket ville blive langt mindre, hvis blot beskæftigelsesfrekvensen kunne bringes i vejret. Der befinder sig ca. 300.000 personer i det, finansministeriet kalder arbejdsmarkedets randområde. Der er nu snarere tale om en kø af arbejdsløse personer i den erhvervsdygtige alder, som afventer, at efterspørgslen vil stige, så der kan blive skabt regulære jobs. Denne gruppe udgjorde, indtil stigningen i arbejdsløsheden atter satte ind i 2002, ca. 150.000 personer. Hertil skal lægges det antal personer som er i aktivering, under revalidering samt kontanthjælpsmodtagere uden egentlig rådighedsforpligtigelse, alt i alt opgjort til ca. 300.000 personer.

Det er ikke urealistisk, at disse i dag marginaliserede grupper vil kunne komme i beskæftigelse set over en 40-årig periode, hvis *efterspørgslen efter deres kvalifikationer* bliver tilstrækkeligt stor. Det har jo netop vist sig, at gruppen af langtidsledige blev reduceret i perioden 1995-2000 i takt med, at den generelle ledighed faldt. Derimod er det vanskeligere at få personer helt uden kontakt med arbejdsmarkedet i beskæftigelse. Her er kunststykket snarere at hindre en fortsat tilgang, hvilket en høj og stabil efterspørgsel efter arbejdskraft er det bedste middel til at sikre. Lykkes det at nedbringe arbejdsmarkedets marginalgrupper med blot 7-8.000 personer om året, så vil det i sig selv kunne halvere stigningen i skattetrykket.

ANDRE SKATTEKILDER

Den nødvendige stigning i skattetrykket kunne dog med fordel lægges på andre skatteklender end arbejdsindkomst. Det springer unægteligt, som allerede nævnt, i øjnene, at beskatningen af afkast på pensionsopsparing kun er 15 pct., når selv de laveste arbejdsindkomster beskattes med 40 pct.

Finansministeriet regner med en real forrentning af pensionsformuer på 3,5 pct. *efter skat*, hvilket skal vurderes i lyset af, at samfundsøkonomien »kun« antages at vokse med 2 pct. om året. En beskatning af afkastet på niveau med øvrig løn- og erhvervsindkomst ville dæmpe forventningerne til den købekraft, som ikke mindst de i forvejen mest velstillede pensionister vil disponere over i fremtiden. En stigning i afkastbeskatningen vil ikke få pensionsopsparingen til at forsvinde til udlandet; for der er kun skattefradrag for pensioner indbetalt i Danmark. Den egentlige risiko for skatteunddragelse ligger derimod i det forhold, at pensionister med fast bopæl i udlandet vil kunne friholde pensionsudbetalinger fra dansk beskatning.

Endelig ville en øget beskatning af *ejerboliger*; navnlig værdistigninger udover den almindelige inflation være en nærliggende

skattekilde. Men også den reducerede boligbeskatning for pensionister forekommer umotiveret. Det ville således være oplagt – som ofte fremhævet af bl.a. det økonomiske råds formandskab – at overveje en generel forhøjelse af boligbeskatningen, idet boliger ikke flytter til udlandet. Tværtimod har det den fordel, at prisstigningerne på boliger dæmpes.

Endelig kunne spørgsmålet overvejes, om det er hensigtsmæssigt fortsat at stille en række kommunale ydelser gratis til rådighed for pensionister uanset deres indkomst- og formueforhold.

Alder er, i dagens Danmark, ikke i sig selv et socialt kriterium.

AFSLUTNING

Artiklens analyse peger entydigt mod den konklusion, at »fremtidens forsørgerbyrde« ikke er et økonomisk problem, men derimod et *fordelingspolitisk problem*. Ydermere bærer det præg af at være et af de mere luksuriøse fordelingsproblemer – ikke mindst set i et globalt perspektiv. Det er fordelingen af den i forvejen store økonomiske *tilvækst* i hhv. det private og offentlige forbrug, som er til politisk diskussion. Der er bestemt ikke tale om en »bombe under velfærdssamfundet«. Tværtimod vil der blive skabt mange nye jobs i sundheds- og plejesektoren, som vil matche arbejdsstyrkens sammensætning, navnlig hvis den høje arbejdsløshed i marginalgrupperne skal reduceres. Pensionisterne skal blot være indstillet på, at en del af udbetalingerne fra de private pensionsforsikringer skal bruges hertil. Det vil dæmpe den stigning i skattetrykket, som er uomgængelig.

I modsætning til hvad der ofte fejlagtigt antages, så er det efter alt at dømme ikke mangel på arbejdskraft, der bliver fremtidens problem. Tværtimod vil produktivitetstigningerne i de traditionelle fremstillings- og serviceerhverv fortsat reducere antallet af beskæftigede. Det skaber arbejdsløshed, hvis ikke efterspørgslen ekspanderer på andre områder. Her vil pleje-, sundheds- og omsorgssektoren netop i takt med samfundets aldring kunne tilbyde gode og stabile jobs. Befolkningens ændrede demografiske sammensætning skaber således en kærkommen mulighed for at få en bedre balance på arbejdsmarkedet – forudsat at skatteyderne og ikke mindst pensionisterne kan og vil betale herfor. ■

LITTERATUR

1. Finansministeriet. Finansredegørelse 2002. Finansministeriet 2002.
2. Pedersen JH. Fremtidens pensions- og forsørgelsesproblem. Gerontologi og samfund, dette nummer.
3. Andersen BR. Ældrepolitik på afveje. København: Fremads debatbøger 1999.