

Mathias Meijer

Befolknings- aldringens overvurderede konsekvenser

Ældrebyrden til eftersyn

Er aldringen af den danske befolkning nu også så stort et problem for fremtidens velfærdssamfund? Denne artikel sætter befolkningsaldringen i historisk og internationalt perspektiv og viser, at Danmark er godt forberedt på fremtidens udfordring. Samtidig peges der på flere forhold i Velfærdskommissionens fremskrivninger, som er alt for pessimistiske. I dette lys argumenteres det, at befolkningens ændrede aldersstruktur gøres kunstigt stor og anvendes som påskud for at smugle nyliberale reformer ind ad bagdøren.

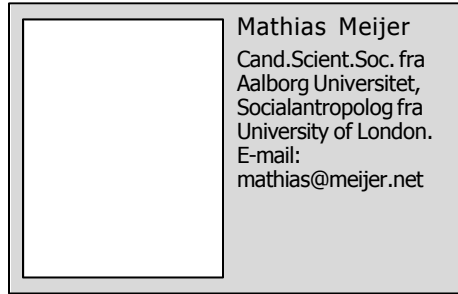
Aldringen af den danske befolkning anses i dag for at være en af velfærdsstatens største udfordringer. Højt respekterede institutioner som Det Økonomiske Råd (2004), Finansministeriet (2002) og OECD (2000, 2003) har foretaget adskillige analyser, der har vist, at udgifterne til pensioner, sygehuse, hjemmehjælp og plejehjem vil blive meget større, end de er i dag, fordi antallet af ældre vil stige i fremtiden. Samtidig viser de demografiske fremskrivninger, at antallet af personer i den erhvervsdygtige alder vil falde, hvilket vil gøre det svært at skaffe arbejdskraft og skatteindtægter til at finansiere det stigende pres på velfærden. Den dystre fremtidsudsigt var grundlaget for, at VK-regeringen i 2003 nedsatte Velfærdskommissionen (VFK), der fik til opgave at analysere omfanget af den demografiske trussel samt at komme med forslag til velfærdsreformer. I VFK's første analyserapport kan man læse, at det danske velfærdssystem er under større pres end hidtil antaget, og at finansieringsproblemet derfor må afhjælpes med endnu større reformer, end eksempelvis Finansministeriet og Det Økonomiske Råd tidligere har foreslået (Velfærdskommissionen 2004).

Selvom den kommende demografiske udvikling åbenlyst synes at udgøre et problem for velfærdssamfundet, er der også en række problemer med at portrættere den såkaldte ældrebyrde som en af de største samfundsøkonomiske udfordringer. I artiklen vil den fremtidige aldring af befolkningen blive sat i såvel historisk som internationalt perspektiv, ligesom det vil blive diskuteret, hvorvidt der rent demografisk er belæg for den krisetænkning, som eksempelvis VFK gør sig til talsmand for. Fra flere sider opfordres politikere i dag til at foretage nødvendige reformer for, at velfærdssamfundet kan bevares i fremtiden, men som det vil blive vist, er der allerede foretaget flere reformer for at imødegå det fremtidige finansieringsbehov. I forlængelse heraf påvises det, at VFK overvurderer de kommende udfordringer, og anvender ældrebyrden som trojansk hest til at mindske staten i den samlede økonomi¹.

Den demografiske udfordring

At fremskrive befolkningens fremtidige alderssammensætning er relativt ukompliceret, hvis man anlægger en kort tidshorison. Fremskrivningerne bliver derimod mere og mere usikre jo længere ud i fremtiden, man kommer. Når de seneste års demografiske fremskrivninger har vist, at selv ganske små reguleringer i fremskrivningernes forudsætninger får store konsekvenser for alderssammensætningen i det lange løb, bør man derfor være varsom med at udtale sig for skrāsikkert om fremtidens demografiske udfordring. Ikke desto mindre hviler økonomernes advarsler typisk på fremskrivninger, der forsøger at spå om befolkningens aldersstruktur frem til 2040. Velfærdskommissionen er gået skridtet videre og fremskriver helt til år 2080, hvor arbejdsstyrken og en meget stor del af de ældre altså ikke engang er født i dag.

Der skal dog ikke herske nogen tvivl om, at befolkningen vil aldres. Dette kan man med relativ stor sikkerhed fastslå pga. den historiske udvikling i fer-

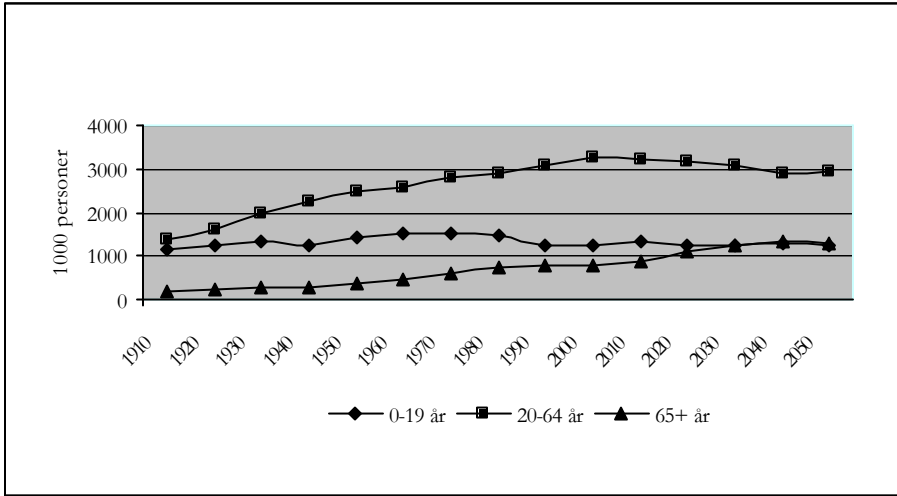


tilteten og mortaliteten. Frem til midten af 1960'erne var den *samlede fertilitet*² 2,6, hvorefter den dalede ganske betydeligt og nåede det foreløbige laveste niveau på 1,3 i 1983. Siden da er den samlede fertilitet steget svagt til 1,8 i 2003. Det relativt store fald i fertiliteten betyder, at de store efterkrigs-generationer ikke er blevet efterfulgt af lige så talstærke (forsørger)generationer. Siden begyndelsen af 1800-tallet har mortaliteten også været konstant faldende for alle aldersgrupper, hvilket betyder, at middellevetiden derfor også er blevet højere. Siden 1981 har mændenes middellevetid bevæget sig fra 71 år til 75 år, mens kvindernes har bevæget sig fra 77 år til 79 år. Vi lever således længere end hidtil, samtidig med at pensionsalderen ikke tilsvarende er blevet hævet (den er tværtimod blevet lavere), hvilket betyder, at der er flere ældre, der skal forsørges.

I den offentlige debat fremføres det ofte, at det stigende antal ældre udgør et problem under velfærdssamfundet. Forholder man imidlertid den fremtidige stigning i antallet af ældre til de stigninger, der er sket siden 1910, ses det af figur 1, at det faktisk ikke er noget nyt, at der bliver flere ældre i befolkningen. Antallet af ældre over 65 år vil fra år 2005 stige fra 810.000 til 1,27 mio. i 2050. Over de næste 45 år vil der således blive godt 460.000 flere ældre, hvilket svarer til en stigning på 57 pct. Hvis man imidlertid – i stedet for at se 45 år frem i tiden – ser tilbage på udviklingen over de seneste 45 år, er den relative stigning i antallet af ældre faktisk endnu større. Fra 1960 til 2005 var der en stigning på godt 330.000 i antallet af ældre over 65 år, hvilket svarer til en stigning på 69 pct. Figur 1 viser dog også, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder er steget i samme periode, hvilket har kunnet kompensere for de flere ældre. Samtidig var det også muligt at finansiere de flere ældre, fordi kvindernes erhvervsdeltagelse steg betragteligt, og fordi perioden var præget af en betydelig økonomisk vækst.

Det markant nye er, at det stigende antal ældre bliver ledsaget af et faldende antal personer i den erhvervsaktive alder. Som figur 1 viser, har antallet af 20-64-årige været stigende over de seneste knap 100 år og toppede i 2003. For første gang skal Danmark nu opleve et fald i antallet af personer i den erhvervsdygtige alder, hvilket i den offentlige debat er blevet omformuleret til manglen på arbejdskraft". Dog skal man holde sig for øje, at faldet ikke er

Figur 1. Antal personer i aldersgrupperne 0-19 år, 20-64 år og 65+ år i perioden 1910-2050

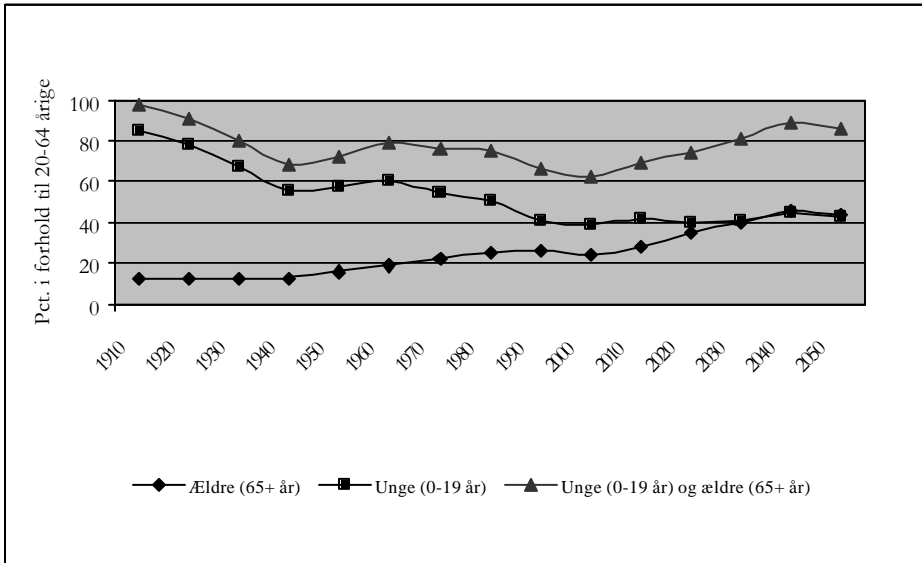


Kilde: Statistikbanken.dk

større, end at der i 2044, hvor faldet kulminerer, vil være samme antal 20-64 årige som i slutningen af 1970'erne.

Kernen i ældrebombediskussionen er ældreforsørgerbyrden, der angiver antallet af ældre (65+år) i pct. af antallet af personer i den erhvervsdygtige alder (20-64 år). I 2005 er ældreforsørgerbyrden 25 pct., men vil i årene frem-

Figur 2. Demografiske forsørgerbyrder i perioden 1910-2050



Kilde: Statistikbanken.dk

over stige betydeligt, således at den i 2042 topper med 46 pct. Dette synes umiddelbart at være en betydelig stigning og svarer da også til en stigning på 84 pct. Men i stedet for at lade denne fremtidige stigning stå alene, som de fleste analyser af ældrebyrden har for vane, bør vi igen tage de historiske erfaringer med i betragtningen.

Ældreforsørgerbyrden har siden 1980 ligget nogenlunde konstant på 25 pct., men steg i perioden 1940-1980 fra 13 pct. til 25 pct. Dette svarer til en stigning på 91 pct. og er således relativt mere, end vi kommer til at opleve over de næste knap 40 år. I absolutte tal bliver stigningen i ældreforsørgerbyrden selvfølgelig større fremover, hvilket taler for at fremtidens udfordring også er større. Samtidig bliver det sandsynligvis vanskeligt at øge erhvervsdeltagelsen idet Danmark allerede på nuværende tidspunkt har noget nær den højeste erhvervsdeltagelse i Europa, ikke mindst blandt kvinderne og de ældre (Eurostat 2004).

Figur 2 viser, at *ungeforsørgerbyrden* (som angiver andelen af personer mellem 0 år og 19 år i pct. af de 20-64 årige) siden 1990 har været ca. 40 pct., samt at den (med mindre udsving) vil holde dette niveau frem til 2050, hvilket er det laveste niveau i hele den afbildede periode 1910-2050. Samtidig med at ældreforsørgerbyrden stiger, skal man således holde sig for øje, at ungeforsørgerbyrden aldrig har været lavere. Udviklingen viser dog, at vi stadig må indstille os på en stigning i den *totale forsørgerbyrde* (som er andelen af unge og ældre i pct. af de 20-64 årige). Men stigningen er trods alt ikke større, end at den i 2040'erne – hvor den topper – ikke er væsentligt større end i 1960'erne. Forskellen er, at det i fremtiden hovedsageligt er de mere omkostningskrævende ældre, der skal forsørges og ikke som tidligere børn.

Selvom demografien taler for, at vi står over for en velfærdsøkonomisk udfordring, har Danmark i forhold til udlandet den fordel, at både fertiliteten og mortaliteten begge er relativt høje.

I de 15 oprindelige EU lande er det kun i Irland og Frankrig, at den samlede fertilitet er højere, jf. tabel 1. Hvad man dog ikke kan se af tabel 1 er, at også Norge og Island har højere fertilitetsrate end Danmark, hvilket fuldender billedet af, at de nordeuropæiske lande har betydeligt højere fertilitetsniveau end i sydeuropæiske lande som Spanien og Italien.

Tabel 1 viser også, at danske mænd og kvinder har betydeligt lavere middellevetid end i de andre EU-lande. På baggrund af de seneste års udvikling i landenes middellevetid, spår FN (2002), at Danmark også i fremtiden vil have væsentligt lavere middellevetid for både mænd og kvinder i forhold til de andre lande.

Selvom en høj mortalitet selvfølgelig ikke er at stræbe efter, betyder de relativt høje fertilitets- og mortalitetsniveauer i Danmark, at stigningen i antallet af ældre vil blive betydeligt mindre end i andre vestlige lande, samtidig med at faldet i arbejdsstyrken vil være svagere, og OECD (2001) betegner derfor også Danmark som et af de absolut langsomst aldrende lande.

Danmark er ikke blandt de lande, hvor ældreforsørgerbyrden er lavest i

Tabel 1. Samlet fertilitet og middellevetid ved fødsel i de 15 oprindelige EU-lande i 2000 og 2050.

	Samlet fertilitet	Middellevetid ved fødsel			
		Mænd		Kvinder	
		2000	2000	2050	2000
Irland	1,90	74,4	78,9	79,6	84,0
Frankrig	1,89	75,2	80,6	82,8	87,3
Danmark	1,77	74,2	79,0	79,1	83,9
Luxemborg	1,73	75,1	80,8	81,4	86,5
Finland	1,73	74,4	79,8	81,5	86,1
Holland	1,72	75,6	79,6	81,0	84,9
Belgien	1,66	75,7	81,1	81,9	86,7
Sverige	1,64	77,6	82,1	82,6	87,1
UK	1,60	75,7	80,6	80,7	85,6
Portugal	1,45	72,6	77,9	79,6	84,1
Tyskland	1,35	75,2	80,6	81,2	86,3
Østrig	1,28	75,4	80,8	81,5	86,6
Grækenland	1,27	75,7	79,7	80,9	84,9
Italien	1,23	75,5	79,5	81,9	85,6
Spanien	1,15	75,9	81,0	82,8	87,3

Kilde: FN 2002.

dag, men vil i 2050 til gengæld have den næstlaveste ældreforsørgerbyrde i hele OECD. I forhold til udviklingen i andre vestlige lande ser den demografiske udfordring altså overskuelig ud herhjemme. Omvendt har Danmark også et af de mest udbyggede velfærdssystemer, hvorfor mindre stigninger i ældreforsørgerbyrden vil ramme relativt hårdere end i lande, hvor statens ansvar for pensioner, sygehuse og hjemmehjælp er mindre. I forhold til sydeuropæiske lande har staten i Danmark og i de øvrige nordiske lande overtaget familiens forsørgelsespligt, hvorfor den danske befolknings alderssammensætning snarere bør sammenlignes med udviklingen i Sverige og Norge, hvor kvinderne og de ældres deltagelse på arbejdsmarkedet også bedre afspejler situationen i Danmark. Tabel 2 viser her, at befolkningerne i Sverige og Norge vil aldres langsommere end i Danmark, men at Danmark i 2050 vil have en lavere ældreforsørgerbyrde. I forhold til de lande, der har samme velfærdsmodel og velstandsniveau som Danmark, falder en sammenligning således stadig ud til en fordel til Danmark.

Table 2. OECD landes ældreforsørgerbyrde i 2000 og 2050 og gennemsnitlige årlig vækstrate i ældreforsørgerbyrden i perioden 2000-2050.

	Ældreforsørgerbyrde (ældre i pct. af 20-64 årige)		Gns. årlig vækstrate i ældreforsørgerbyrden
	2000	2050	2000-2050
USA	21,7	37,9	1,49
Danmark	24,2	40,3	1,33
Norge	25,6	41,2	1,22
Island	20,3	44,0	2,33
Holland	21,9	44,9	2,10
UK	26,6	45,3	1,41
Schweiz	25,1	45,3	1,61
Korea	11,3	45,4	6,04
Irland	19,7	45,7	2,64
Canada	20,4	45,9	2,50
Sverige	29,4	46,3	1,15
Australien	20,4	47,0	2,61
Ungarn	23,7	47,2	1,98
New Zealand	20,4	48,3	2,74
Belgien	28,1	49,5	1,52
Finland	25,9	50,6	1,91
Frankrig	27,2	50,8	1,74
Portugal	26,7	50,9	1,81
Tyskland	26,6	53,2	2,00
Polen	20,4	55,2	3,41
Tjekkiet	21,9	57,5	3,25
Østrig	25,2	58,2	2,62
Japan	27,7	64,6	2,66
Spanien	27,1	65,7	2,85
Italien	28,8	66,8	2,64
OECD gennemsnit	23,8	49,9	2,19

Kilde: OECD 2003.

I ældrebyrdedebatten anføres det ofte, at Danmarks relativt beskedne aldring ikke bør anvendes til at bagatellisere vores egne udfordringer. Men i forhold til andre lande har den danske stat – trods den relativt mindre demografiske udfordring – også forberedt sig godt på udfordringen.

Danmark er godt forberedt – men det har også konsekvenser

De demografiske ændringer har som nævnt skabt betydelige bekymringer, idet de anses for at udgøre en pensionsbombe under velfærdssamfundet. Som Jørgen Goul Andersen (2004a) har vist, bliver dette næppe tilfældet, idet det danske pensionssystem siden 1960'erne ubemærket har gennemgået en af de mest radikale pensionsreformer i Europa, hvilket har bevirket, at den omtalte pensionsbombe i Danmark stort set er demonteret.

I modsætning til de kontinental-europæiske lande, der baserer deres pensionssystem på en *pay as you go* model, hvor de arbejdende generationer finansierer de ældres pensioner gennem skattebetalinger, har man i Danmark i dag et flerstrengt system, der betyder, at man i langt højere grad sparer op til egen pension. Dette er sket med indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne, ATP, Den Særlige Pensionsopsparing og de individuelle pensionsopsparinger.

Den danske model er derfor i langt højere grad gearret til at modstå en stigende ældreforsørgerbyrde, idet indkomstreguleringen af folkepensionstillægget betyder, at færre pensionister fremover kan modtage folkepensionstillægget, når de samtidig får udbetalt deres opsparede pensioner. Dertil kommer, at staten vil få ganske betydelige indtægter, når de opsparingsbaserede pensioner fremover hæves, fordi der ved udbetaling af disse pensioner skal betales skat. Det opsparingsbaserede pensionssystem afhænger dog stadig af, om pensionsformuerne kan forrentes over de næste mange år, og med en fallende arbejdsstyrke kan man i yderste konsekvens frygte, at den økonomiske vækst bliver mindre end hidtil, hvilket i så fald vil forringe forrentningen af pensionerne og dermed pensionsudbetalingerne.

Som konsekvens af udsigten til et aldrende samfund blev efterlønsordningen reformeret i 1998. Reformen har bl.a. betydet, at de, der overvejer at gå på efterløn, har fået økonomisk incitament til at udskyde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet til efter de er fyldt 62 år, samtidigt med at de selv skal stå for en større del af finansieringen. Ligeledes blev overgangsydelsen – som var en mulighed for ældre langtidsledige til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet før tid – afskaffet i midten af 1990'erne. Begge reformer har efterfølgende vist, at de har bidraget til at holde de ældre længere på arbejdsmarkedet (Finansministeriet 2002). Sideløbende med disse reformer er kravene til modtagere af fortidspension blevet strammet betydeligt, samtidig med at man politisk har forsøgt at skabe et *rummeligt arbejdsmarked* ved at indsætte folk med nedsat arbejdsevne i såkaldte flexjobs. Resultatet har været, at langt færre tilkendes fortidspension i dag i forhold til 1995, og at arbejdsstyrken derfor er blevet større (Hansen 2004).

Disse ofte ubemærkede reformer af det danske pensionssystem samt 1990'ernes diskursive skift til en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik (Torfing 2000, Christensen 2001) – der i den seneste store arbejdsmarkedsreform "Flere i arbejde" bl.a. betød reduktioner i kontanthjælpen for arbejdsløse par – har betydet, at staten langsomt frasiger sig ansvaret for offentlig forsørgelse ved at lægge det over på befolkningen selv. På trods af at det danske pensionssystem har undergået væsentlige ændringer, der alle har bidraget til, at Danmark står bedre rustet, når aldringen af befolkningen for alvor sætter ind, skal dette også ses som en mulig trussel. Både Myra Lewinter (2004) og Bent Rold Andersen (1999) har peget på, at de opsparingsbaserede pensioner fører til større økonomisk ulighed blandt pensionisterne, og ifølge Walter Korpi (2002) er faren også, at ikke bare pensionssystemet, men hele det social sikringssystem i Danmark, er ved at ændre sig fra en solidarisk folkeforsikring *for alle* til et system, der udelukkende rettes mod *de svageste* i samfundet. Fortsætter denne udvikling, vil særligt middelklassen i befolkningen miste tiltroen til velfærdsstaten og ikke mindst lysten til at betale så høje skatter, hvilket i det lange løb vil undergrave velfærdsstaten (ibid.).

I Danmark (og i flere andre lande) har man valgt at imødekomme den stigende ældreomsørgerbyrde ved at betale af på den offentlige gæld for derved at finansiere det stigende antal ældre med de sparede renteudgifter. Denne strategi har Danmark benyttet sig af siden 1993, hvilket har resulteret i, at den offentlige (ØMU)gæld er reduceret fra 81,1 pct. af BNP i 1993 til 45,9 pct. af BNP i 2003 (Statistikbanken.dk). Renteudgifterne på den samlede offentlige gæld er derfor også tilsvarende faldet fra 7,3 pct. af BNP i 1993 til i 2003 at udgøre 3,7 pct. af BNP i 2003 (Danmarks Statistik 2003). I forhold til i 1993 sparer Danmark således nu 3,6 pct. af BNP i renteudgifter, hvilket omtrent er det samme, som VFK forventer, at befolkningsaldringen kommer til at belaste statens finanser med. VFK's beregninger viser også, at Danmark helt frem til 2020 vil have overskud på de offentlige finanser, hvilket vil sige, at man i de næste 15 år vil være i stand til yderligere at nedbringe gælden og renteudgifterne.

Danmark er således godt forberedt på de udfordringer den aldrende befolkning stiller til velfærdssamfundet og dets finansiering. For det første er Danmark det land i OECD, der har gennemført flest reformer for at imødegå ældrebyrden, og for det andet er disse reformer gennemført langt tidligere end i mange andre lande (OECD 2000). Danmark betegnes også af Jørgen Goul Andersen (2004a) som rollemodellen på dette punkt. Sammenholder vi dette med, at Danmark er et af de absolut langsomst aldrende lande i hele OECD, synes den intense opmærksomhed på ældrebyrden i Danmark at være ude af proportioner og måske endda skadelig for velfærdssamfundet på lang sigt (jvf. Korpi 2002).

De økonomiske fremskrivninger overvurderer udfordringen

En af årsagerne til at ældrebyrden anses for at være så stort et problem, er, at de økonomiske fremskrivninger af dansk økonomi gør fremtidens udfordringer kunstigt høje. VFK har præsenteret et af de allermest dystre bud på, hvor stor den økonomiske udfordring bliver, idet dens "mest realistiske scenario" er, at den danske stat vil stå med et udækket finansieringsbehov på, hvad der svarer til 3,7 pct. af BNP (ca. 55 mia. kr.). Vælger man at hæve bundskatten som løsning på denne udfordring (hvilket ikke synes at være en realistisk mulighed), kræver det ifølge VFK en stigning på 8,5 pct. point.

Dette ligger væsentligt over beregninger foretaget af Det Økonomiske Råd (2004), der mere optimistisk forventer, at udfordringen svarer til, at man i 2007 hæver bundskatten med 4,2 pct. point eller mindsker det offentlige forbrug med 1,9 pct. af BNP. Ventes der til 2017 med et indgreb, bliver udfordringen lidt større, idet bundskatten så skal hæves med 4,8 pct. point, eller også skal det offentlige forbrug reduceres med 2,1 pct. af BNP.

En del af forklaringen på den store forskel mellem de to fremskrivninger er, at VFK antager, at middellevetiden vil stige betydeligt mere, end Det Økonomiske Råd gør. Der er dog forbundet en række problemer med begge fremskrivninger, idet de begge undervurderer befolkningens fremtidige uddannelsesniveau og dermed arbejdsstyrkens størrelse og statens indtægter. Desuden overvurderes statens fremtidige serviceudgifter, fordi de økonomiske fremskrivninger forudsætter, at de har samme aldersfordeling som i dag.

Befolkningen bliver bedre uddannet end fremskrivningerne spår: Et vigtigt forhold, der taler for, at VFK og Det Økonomiske Råd overvurderer befolkningsaldringens udfordringer er, at befolkningens fremtidige uddannelsesniveau formodentlig bliver højere end fremskrivningerne antager. Da personer med et højt uddannelsesniveau gennemsnitligt har højere beskæftigelsesfrekvens, trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet og desuden ikke tildeles førtidspension i samme omfang som folk med et lavere uddannelsesniveau, må man forvente, at arbejdsstyrken og beskæftigelsen bliver større end fremskrivningerne spår, og at presset på statens finanser dermed bliver mindre.

En opgørelse fra Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut viser, at befolkningen bruger længere og længere tid i uddannelsessystemet: Mens kohorten fra 1925 gennemsnitligt havde en uddannelseslængde på 10,4 år, var den tilsvarende 11,9 år for 1965-kohorten, hvilket fortæller, at det gennemsnitlige uddannelsesniveau i arbejdsstyrken bliver højere, i takt med at de ældre årgange forlader arbejdsmarkedet (Kongsø og Groes 2002). Det har stor betydning for, hvornår folk trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, idet den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder ifølge Finansministeriet (2002) er 60,3 år for ufaglærte, mens den er 65,4 år for folk med en lang videregående uddannelse.

Selvom det er tydeligt, at befolkningen bliver bedre uddannet, antager både VFK og Det Økonomiske Råd, at "alle personer under 30 år vil opnå samme fordeling på uddannelsesniveau som de nuværende 30-årige", og at "alle per-

soner over 30 år bevarer deres nuværende uddannelsesniveau“ (Velfærdskommissionen 2004:289).

Man ignorerer altså, at flere først afslutter deres uddannelse, efter de er fyldt 30 år, og at befolkningen i stigende grad efteruddanner sig. Eksempelvis afslutter ca. 30 pct. først deres videregående uddannelse, efter de er fyldt 30 år (Statistikbanken.dk). Derudover er der i dag flere, der afslutter en videregående uddannelse end for nogle år siden. I 1998 havde 20 pct. af de 20-25-årige afsluttet en videregående uddannelse, mens tallet i 2003 var steget til 24 pct. (Statistikbanken.dk). Hvis denne tendens er udtryk for, at uddannelsesniveaueet øges, og ikke blot at uddannelsens afslutningstidspunkt fremrykkes, undervururerer man befolkningens fremtidige uddannelsesniveau.

Tabel 3. Uddannelsesniveau som elever i 8. klasse i udvalgte år vil opnå, hvis de følger deres ældre studerendes uddannelsesmønstre.

	Undervisningsministeriet						AE-
	1982	1985	1990	1995	1998	2000	rådet 2000
	Procent						
Grundskole	29	26	23	17	14	13,0	12,5
Ungdomsuddannelse	11	9	12	11	9	7,5	8,5
Erhvervsfaglig uddannelse	36	43	33	33	37	35,5	36,0
Videregående uddannelse	24	22	31	39	40	44,0	43,0
I alt	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: AErådet 2004a.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AErådet) har i en fremskrivning af befolkningens uddannelsesniveau taget højde for, at folk bliver bedre uddannet, og tilsyneladende harmonerer denne fremskrivning væsentligt bedre med Undervisningsministeriets fremskrivninger.

Ifølge AErådet (2004c) vil andelen af 25-69 årige, der har en videregående uddannelse, være steget fra de nuværende 25 pct. til 40 pct. i 2040, mens VFks antagelser kun resulterer i en stigning til 30 pct. Der er således stor forskel på de to fremskrivningsmetoder, og de kommer derfor også frem til to vidt for-

skellige bud på, hvor meget uddannelsesforskydningerne kommer til at bidrage til arbejdsstyrken. Mens AErådet (2004d) når frem til et bidrag på 100.000 personer, får VFK kun et bidrag på 35.000 personer. I disse beregninger er der taget højde for, at AErådet forventer, at de unge – pga. den længere tid de bruger i uddannelsessystemet – træder senere ind på arbejdsmarkedet, end VFK antager, idet begge fremskrivninger er baseret på, at erhvervsfrekvenserne foruden køn, alder og herkomst er opdelt på uddannelse. Samtidig vil de dog også trække sig senere tilbage³.

Når der tages højde for, at befolkningen sandsynligvis bliver bedre uddannet, end VFK antager, viser AErådets beregninger, at VFK's krav om besparelsen på 3,7 pct. af BNP på det offentlige forbrug skal reduceres med 0,9 pct. point (AErådet 2004c). VKFs pessimistiske antagelser mht. befolkningens fremtidige uddannelsesniveau er således en væsentlig kilde til, at fremtidens økonomiske udfordringer overvurderes.

De ældre bliver sundere og mere fysisk mobile i takt med at middelalderen forøges: I stort set alle fremskrivninger af dansk økonomi – inklusive VFK's – benytter man en fremskrivningsmetode, hvor det er udregnet, hvor meget en 0-årig, en 1-årig, en 2-årig osv. hver især kostede staten i serviceudgifter i 2001. På baggrund af denne aldersprofil fremskrives de offentlige serviceudgifter med de demografiske fremskrivninger. Fremskrivningsmetoden er statisk, idet den antager, at de offentlige serviceudgifter i fremtiden har samme aldersfordeling som i startåret. Med andre ord forventer man, at en 80-årig i fremtiden vil trække lige så meget på sundhedsvæsenet og plejehjem mm., som han/hun gør i dag. Problemet med denne fremskrivningsmetode er, at en række undersøgelser viser, at de ældre bliver sundere og får en bedre fysisk mobilitet i takt med at middelalderen øges, hvorfor de først i en senere alder vil have behov for pleje, omsorg og sygdomsbehandling i fremtiden.

En god indikator for de ældres træk på sundheds- og plejesektorerne er graden af deres fysiske aktivitet, fordi fysisk aktive generelt behøver mindre pleje, mindre medicinering og indlægges sjældnere (Arendt 2002). En undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet har sammenlignet pensionisters tidsforbrug på forskellige aktiviteter i 1987 og i 2001, og den viser, at de brugte mere tid på motion i 2001 end i 1987. På en gennemsnitsdag brugte mændene i 2001 22 minutter på motion, hvilket er ét minut mere end i 1987, mens kvinderne motionerede i 15 minutter i 2001 mod bare 10 minutter i 1987 (Bonke 2002). Denne tendens bekræftes af Fridberg (2000), der konkluderer, at en større del af de ældre i dag motionerer eller dyrker sport i forhold til i 1960'erne og 1990'erne.

Sundheds- og sygelighedsundersøgelsen 2000 foretaget af Statens Institut for Folkesundhed viser endvidere, at de ældre føler sig mere mobile: 62 pct. af mændene og 44 pct. af kvinderne over 60 år svarede i 1987, at de ikke havde problemer med at gå på trapper, gå 400 meter, eller at bære 5 kg. I 2001 var disse andele steget til hhv. 74 og 56 pct. (Kjøller og Rasmussen 2002). Undersø-

gelsen viste også, at den fysiske mobilitet er bedre for personer, der har tilbragt længere tid i uddannelsessystemet. Mens 78 pct. af folk med 15 års uddannelse tilkendegav, at de havde en god fysisk mobilitet, var det tilsvarende tal blot 54 pct. for folk med 10 års uddannelse (ibid.). Den længere uddannelse betyder sandsynligvis, at folk har mindre monotont og fysisk hårdt arbejde og dermed ikke opslides i samme omfang som dem med færre år bag sig i uddannelsessystemet. Som netop vist, bliver befolkningen bedre og bedre uddannet, hvilket taler for en yderligere forbedring af ældres fysiske mobilitet. Ligeledes viste undersøgelsen, at ældres evne til at udføre almindelige daglige aktiviteter, såsom personlig hygiejne, at klæde sig på, købe ind og lave mad, er steget betragteligt siden 1987.

Table 4. Andel af ældrebefolkningen på plejehjem og i beskyttede boliger i 1998 opdelt på alder og restlevetid.

	Restlevetid i år						I alt
	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	Over 5 år	
	Procent						
50-59 år	2,8	2,6	2,9	1,6	1,5	0,2	0,3
60-69 år	3,0	3,5	1,8	3,5	0,9	0,2	0,4
70-79 år	8,7	7,7	4,2	3,0	2,5	0,6	1,7
80-89 år	22,4	11,0	10,9	7,4	5,8	2,8	7,1
Over 90 år	32,4	30,5	24,5	14,2	12,6	8,3	22,3
Alle aldersgrupper	14,6	9,5	7,1	4,7	3,4	0,2	0,6

Kilde: AERådet 2004b.

Flere forhold tyder således på, at den øgede middellevetid ikke har resulteret i, at de ældre lever flere år med sygdom og nedsat funktionsevne, sådan som de økonomiske fremskrivninger antager. I Sygdoms- og sygelighedsundersøgelsen er netop dette forhold opgjort som antallet af *tabte gode leveår*, hvilket er udtryk for, hvor mange år man kan forvente at leve med nedsat funktionsevne. I 1987 kunne 60-årige mænd forvente at leve 5,3 år med nedsat funktionsevne, mens det for 60-årige kvinder var 8,4 år. I 2000 var disse tal faldet til 4,1 år og 7,7 år for henholdsvis 60-årige mænd og kvinder. Dermed er der stærke indikationer på, at statens plejeudgifter ikke bliver så høje, som det spås, fordi de ældre er bedre i stand til at klare sig selv uden hjælp fra det offentlige.

Jannie Madsen og Niels Serup-Hansen (2000) konkluderer i deres undersø-

gelse af sammenhængen mellem alder, død og sundheds- og sygdomsudgifter, at den største del af en persons livslange træk på sundhedsvæsenet forekommer i de sidste to år af livet – uanset personens alder. De offentlige serviceudgifter er derfor højere for de ældre – ikke fordi de er gamle, men fordi deres restlevetid er mindre. I stedet for at fremskrive de offentlige serviceudgifter i forhold til alder, som næsten alle økonomiske fremskrivninger gør, ville det således være mere realistisk bud at fremskrive i forhold til restlevetiden.

At det *er* restlevetiden, der i højere grad er bestemmende for det individuelle træk på de offentlige serviceudgifter, er påvist af AERådet (2004b), der har foretaget en registerbaseret forløbsundersøgelse af ældres brug af offentlige servicetilbud.

Tabel 5. De ældre aldersgruppers gennemsnitligt antal sengedage på hospital i 2000 i forhold til deres restlevetid.

	Restlevetid i år				I alt
	1 år	2 år	3 år	over 3 år	
	Gennemsnitligt antal sengedage på hospital				
50-59 år	9,7	6,9	5,2	0,6	0,8
60-69 år	13,0	6,0	5,8	1,2	1,5
70-79 år	10,1	6,1	5,3	1,9	2,6
80-89 år	9,1	5,8	5,5	3,1	4,2
Over 90 år	5,9	5,8	5,2	4,0	4,9
Alle aldersgrupper	9,4	6,1	5,2	0,7	0,9

Kilde: AERådet 2004b.

Mens der er tendens til, at en større andel af de ældste aldersklasser bor på plejehjem mv., er der en meget stærkere sammenhæng mellem restlevetiden og trækket på offentlige plejehjemsydelse, jf. tabel 4. Det er således forkert, når eksempelvis Velfærdskommissionen (2004) antager, at den nuværende aldersfordeling for plejehjemsbrug vil være konstant fremover, idet det betyder, at den enkelte bruger i så fald skal opholde sig på plejehjem i flere år i takt med at middellevetiden øges.

Også på sundhedsområdet er der sammenhæng mellem det individuelle træk og restlevetiden, jf. tabel 5. De 60-69 årige opholder sig eksempelvis godt 10 gange flere dage på hospitalet, når de kun har 1 år tilbage at leve i, i forhold

til dem der har 3 år tilbage. Det betyder, at de økonomiske fremskrivninger ikke tager højde for, at hovedparten af trækket på sundhedsvæsnets sker de sidste to år af en persons liv, og derfor skal forskydes aldersmæssigt, i takt med at de ældres restlevetid forlænges. VFK antager i stedet fejlagtigt, at livet med sygdom forlænges, i takt med at livet forlænges.

AERådets undersøgelse tyder endvidere på, at udgifterne til sygesikring og medicintilskud også afhænger af restlevetiden, om end sammenhængen ikke er så stor som på de øvrige områder.

Når der tages højde for restlevetidens betydning for de fremtidige helbredsrelaterede serviceudgifter, reduceres VFK's beregnede stigning på 3,7 pct. af BNP til 2,7 pct. af BNP (AERådet 2004c).

Den økonomiske udfordring bliver væsentligt mindre end den gøres til: Mens flere af forudsætningerne for fremskrivningerne af demografien og den danske økonomi kan diskuteres, synes de ovennævnte korrektioner at være blandt de vigtigste⁴. Samlet set betyder AERådets korrektioner af VFKs antagelser, at den økonomiske udfordring bliver langt mindre. Med AERådets korrektioner, reduceres kravet om, at bundskatten skal stige med 8,5 pct. point til 2,4 pct. point. Hvis man i stedet vælger at spare på det offentlige forbrug, skal besparelsen ifølge AERådet kun være 1,1 pct. af BNP, mod VFKs krav om en besparelse på 3,7 pct. af BNP.

Ser man tilbage på, hvordan statens udgifter gennem de seneste 30 år er blevet påvirket af det stigende antal ældre, er spørgsmålet dog stadig, om vi skal forvente, at udgifterne automatisk stiger, når der fremover bliver flere ældre i befolkningen. Som Jørgen Goul Andersen (2004a) har vist, anvender staten i dag en mindre andel af bruttofaktoriindkomsten (BFI) på folkepension på trods af, at antallet af ældre er steget de sidste 30 år. I 1972 udgjorde folkepensionsudgifterne 5,6 pct. af BFI, mens de i 2000 – hvor antallet af ældre over 67 år i mellemtiden var steget fra 529.000 til 700.000 – var faldet til 4,9 pct. af BFI. Tilsvarende viser det sig også, at sundhedsudgifternes andel af BFI er faldet fra i 1972 at udgøre 6,3 pct. af BFI til i 2000 at være 6,1 pct. af BFI.

Der er således ingen sammenhæng mellem stigningen i antallet af ældre og de to udgiftsposter på statens budget, hvor de ældre først og fremmest forventes at belaste statsbudgettet. En eventuel sammenhæng synes overraskende nok at være af negativ karakter. En del af sundhedsudgifternes faldende andel af BFI kan dog sandsynligvis forklares med rationaliseringer og effektiviseringer i sundhedssektoren.

Med ældrebyrden som påskud

Til trods for at befolkningsaldringen ikke synes at udgøre den trussel mod velfærdssamfundet som særligt VFK postulerer, må man konstatere, at dommedagsprofetierne har haft gennemslagskraft, og i dag styrer store dele af dansk politik. Alene 2010-planen – der er designet til at modstå ældrebyrdens udfordringer – stiller meget strenge krav til både beskæftigelses- og finanspolitikken.

Derudover foreslår Velfærdskommissionen (2004) en lang række tiltag, som umiskendeligt tyder på, at ældrebyrden anvendes til at fremme den nyliberale ideologi (Etwill, Lund og Jespersen 2004, Jespersen 2004a, Lund 2004, Meijer 2004, Jespersen 2004b). VFK foreslår, at efterlønsordningen bør reformeres eller helt afskaffes, at pensionsalderen sættes op, at efterspørgslen på offentlige serviceydelser reguleres gennem højere grad af brugerbetaling, at private forsikringsordninger skal erstatte offentlige overførsler, at indkomstskatten sænkes, at de offentlige overførsler skal stige i henhold til priserne og ikke den generelle velfærdsforøgelse, og at de offentlige overførsler kun bør rettes mod de allersvageste.

Ligesom i Homers *Illiaden*, hvor grækerne indtog byen Troja ved at smugle soldater inden for bymuren i en træhest, de havde skænket indbyggerne, bør vi måske se ældrebyrden som en Trojansk hest, der anvendes til at smugle nyliberale reformer ind ad bagdøren? Alle reformforslagene rummer i større eller mindre grad, at det nuværende strukturelle forhold mellem stat, marked og civilsamfund forskydes i retning af mere marked, mere civilsamfund og frem for alt *mindre stat*.

Som tidligere vist i artiklen har de allerede gennemførte reformer bevirket, at ældrebyrden har styrket de diskurser, der flytter statens forsørgelsesansvar over på individet. Samtidig fungerer den påståede ældrebyrde som Trojansk hest for at styrke de diskurser, der anser en stor offentlig sektor som en trussel mod økonomisk vækst. Særligt Velfærdskommissionen er fortalere for i højere grad at benytte sig af udliciteringer og privatiseringer af den offentlige service (Etwill, Lund og Jespersen 2004, Lund 2004). Ligeledes har 2010-planens krav om, at det offentlige forbrug kun må stige ganske svagt frem til 2010, bevirket, at budgettet for stat, amter og kommuner nu er så stramt, at det giver gode incitamenter til at benytte sig af mere udlicitering og/eller privatisering.

I takt med at nyliberalismen siden begyndelsen af 1990'erne for alvor har gjort sit indtog i dansk politisk (Kjær og Pedersen 2001), har aldringen af befolkningen også fået større og større politisk opmærksomhed, og på den måde er en række nyliberale reformer og tiltag gjort til samfundsmæssige nødvendigheder.

Anerkender vi, at ældrebyrden på sigt kan være et problem, og at velfærdsjusteringer er nødvendige, er der flere reformmuligheder end de, der fremhæves af VFK. Den Alternative Velfærdskommission (DAV) foreslår, at der bør ofres flere økonomiske ressourcer på at undgå nedslidning, sygdom og social udstødning fra arbejdsmarkedet, så man i fremtiden får en større arbejdsstyrke, samtidig med at der spares penge på arbejdsløshedsunderstøttelse, sygedagpenge, sygehusophold, efterløn og fortidspension. Yderligere foreslår DAV bl.a., at det generelle uddannelsesniveau hæves, at integrationen af indvandrere og efterkommere øges, at skattestoppet ophæves, og at man gør arbejdsmarkedet attraktivt for særligt de ældste aldersklasser (Etwill, Lund og Jespersen 2004). Mens det er relativt ukompliceret at ophæve skattestoppet, kræver de andre

forslag lange seje træk. Til gengæld har de den egenskab, at de alle er velfærdsforbedringer, modsat VFK's reformforslag, der er karakteriseret ved at være velfærdsnedskæringer. Den nyliberale diskurs har imidlertid formået at sætte befolkningsaldringen højt på dagsordenen, samtidig med at den har ekskluderet mange af disse forslag, og dermed har nyliberale ideologer fået en "objektiv" og "apolitisk" bevæggrund til at gennemføre reformer.

Set i lyset af at de demografiske fremskrivninger rækker så langt ud i fremtiden, at de med garanti vil vise sig at være forkerte, og at de økonomiske analyser på flere områder overvurderer fremtidens udfordringer, bør man være varsom med at udråbe befolkningsaldringen som et stort problem (Jespersen 2004a). I en tid hvor der også stadig er overskud på de offentlige finanser om 15 år, synes nødvendigheden af reformer ikke at være overhængende, og af den grund bør man snarere lægge op til en bredere debat om, hvad det er for en velfærdsstat, vi ønsker at leve i, frem for at forhaste flere nyliberale reformer.

Noter

1. I en tidligere artikel (Meijer 2004) er det vist, hvordan udsigten til en aldrende befolkning siden 1993 har været medvirkende til et betydeligt diskursivt skift i den danske arbejdsmarkeds- og socialpolitik. I denne artikel diskuteres først og fremmest den demografiske og økonomiske baggrund for, at befolkningsaldringen anses for at være så stor et problem, men ser også i kort form nærmere på Velfærdskommissionens foreløbige reformforslag og deres betydning for forholdet mellem stat, marked og civilsamfund.

2. Den samlede fertilitet angiver det antal levendefødte, som 1000 kvinder vil få i løbet af deres fertile alder, hvis de føder i overensstemmelse med givne aldersbetingede fertilitetskvotienter og gennemlever hele den fertile alder.

3. Dette stiller imidlertid spørgsmålstegn ved det rimelige i at definere ældreforsørgerbyrden som befolkningen mellem 20 og 64 år i forhold til de ældre over 65 år, som OECD gør. I virkelighedens verden burde man i dag måske nærmere definere de erhvervsaktive som personer mellem 22 år og 62 år, mens disse aldersgrænser i fremtiden burde forhøjes i takt med den længere tid de unge er om at uddanne sig, og den tilsvarende længere tid de forbliver på arbejdsmarkedet. OECD standarden på 20-64 år er en abstraktion, der gør det muligt at sammenligne befolkningernes demografiske alderssammensætninger internationalt. I forhold til at eksempelvis Velfærdskommissionen anvender aldersspektret 15-64 år, må OECDs definition på den erhvervsdygtige alder dog siges at være mere korrekt på danske forhold og ligegyldigt, hvilken definition der anvendes, har det i øvrigt ingen betydning for de økonomiske fremskrivninger.

4. AERådet (2004c, 2004d) påpeger endvidere – med henvisning til bl.a. Det Økonomiske Råd (2004) – at VFKs forudsætning om det fremtidige renteniveau bør nedjusteres fra 0,9 pct. til 1,4 pct., hvilket betyder, at VFK's krav om en 8,5 pct. point stigning i bundskatten reduceres med 1,9 pct. point, eller at kravet om en besparelse på det offentlige forbrug på 3,7 pct. af BNP reduceres med 0,8 pct. point. Preben Etwill, Henrik Herløv Lund og Jesper Jespersen (2004) mener desuden, at det er for pessimistisk at antage, at overforselsindkomsterne reguleres i forhold til lønudviklingen efter fradrag for pensionsindbetalinger.

Litteratur

- AERådet 2004a: *Befolkningens uddannelsessammensætning på lang sigt*. (www.aeraadet.dk).
- AERådet 2004b: *Offentligt forbrug og stigende middellevetid*. (www.aeraadet.dk).
- AERådet 2004c: *Størrelsen af de fremtidige udfordringer*. (www.aeraadet.dk).
- AERådet 2004d: *Tre spørgsmål til Velfærdscommissionen*. (www.aeraadet.dk).
- Andersen, B. R. 1999: *Ældrepolitik på afveje*. Viby: Fremad.
- Arendt, J. N. 2002: *Ældres funktionsevne og offentlige social- og sundhedsudgifter*. København: AKF forlaget.
- Bonke, J. 2002: *Tid og velfærd*. København: Socialforskningsinstituttet 02/26.
- Christensen, E. 2001: *The Rhetoric of "Rights and Obligations" in "Workfare and Citizens' Income" Paradigms/Discourses in Denmark in a Labour History Perspective*. Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og forvaltning. Arbejdsrapport 3.
- Danmarks Statistik 2003: *Statistisk tiårsoversigt 2003*. København: Danmarks Statistik.
- Det Økonomiske Råd 2004: *Dansk Økonomi – forår 2004*. København: Det Økonomiske Råd.
- Etwill, P., Lund, H. H. & Jespersen, J. 2004: "Har vi råd til velfærd?" I: *Social Årsrapport 2004*. København: Socialpolitisk Forlag.
- Eurostat 2004: Eurostat structural indicators. (www.europa.eu.int/comm/eurostat).
- Finansministeriet 2002: *Finansreddegørelse 2002*. København: Finansministeriet.
- FN 2002: *World Population Prospects. The 2002 Revision*. (<http://esa.un.org/unpp/>).
- Fridberg, T. 2000: *Kultur- og fritidsaktiviteter 1975-1998*. København: Socialforskningsinstituttet 00:1.
- Goul-Andersen, J. 2004a: "Pensionsbomber og pensionsreformer. Danmark som rollemodel". I: *Social Kritik*. 94;24-45.
- Goul-Andersen, J. 2004b: "Velfærd som problem eller velfærdsproblemer". I: *Social Kritik*. 94;46-55.
- Hansen, F. K. 2004: "Førtidspension i Danmark". I: *Social Årsrapport 2004*. København: Socialpolitisk Forlag.
- Jespersen, J. 2004a: "Velfærdscommissionen i drømmeland". Kronik i *Information*, 11 december 2004.
- Jespersen, J. 2004b: "Regeringens velfærdscommission på glatis". I: *Kritisk Debat*, december 2004. (www.kritiskdebat.dk)
- Kjær, P. & Pedersen, O. K. 2001: "Translating Liberalization: Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy". I: Campbell, J. L. og Pedersen, O. K.: *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kongso, T. H. & Groes, N. 2002: *Fremtidens ældre – byrde eller ressource?*. København: AKF Forlaget.
- Korpi, W. 2002: *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Kjøller, M. & Rasmussen, N. K. 2002: *Sundhed og sygelighed i Danmark 2000 og udviklingen siden 1987*. København: Statens Institut for Folkesundhed.

- Lewinter, M. 2004: "Who's going to need you, who's going to feed you in 2040". I: Lewinter, M. og Gravesen, B.: *Pleje og omsorg i fremtidens velfærssamfund*. København: Ældresagen og Foreningen Østifterne.
- Lund, H. H. 2004: "Velfærdskommissionen: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed". I: *Kritisk Debat*, august 2004. (www.kritiskdebat.dk).
- Madsen, J. & Serup-Hansen, N. 2000: *Alder, død og sundhedsomkostninger*. Odense: Syddansk Universitet, Det samfundsvidenskabelige fakultet.
- Meijer, M. 2004: "Forklædt som ældrebyrde". I: *Social Kritik*. 94;56-59.
- OECD 2000: *Reforms for an ageing society*. Paris: OECD.
- OECD 2001: *Fiscal Implications of Ageing. Projections of Age-related spending*. Economic Department Working Papers no. 305. Paris: OECD.
- OECD 2003: *Policies for an ageing society. Recent measures and areas for further reform*. Economic Department Working Papers no. 369. Paris: OECD.
- Statistikbanken.dk. (www.statistikbanken.dk)
- Torring, J. 2000: *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime? – a framework for analysing the changing face of Danish labour-market policy*. Aalborg: CARMA. Arbejdstekst nr. 4.
- Velfærdskommissionen 2004: *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv. Analyserapport*. København: Velfærdskommissionen.