

**Ældrepolitikken og velfærdsstatens økonomiske
udfordringer**

Tilbagetrækning, pension og ældreservice i Danmark
- en kortfattet oversigt

Jørgen Goul Andersen

Centre for Comparative Welfare Studies
Working Paper
Editor: Per H. Jensen and Jørgen Goul Andersen
E-mail: perh@socsci.aau.dk and goul@socsci.aau.dk

www.ccws.dk

Working papers may be ordered by:
Inge Merete Ejsing-Duun
Fibigerstræde 1
9220 Aalborg Ø

E-mail: ime@socsci.aau.dk

Tlf: (+45) 96 35 82 18
Fax: (+45) 98 15 53 46

Layout: Inge Merete Ejsing-Duun

Print: Uni-Print, AAU
Aalborg 2007

ISBN 978-87-92174-01-7

ISSN 1398-3024-2007-47

Ældrepolitikken og velfærdsstatens økonomiske udfordringer

Tilbagetrækning, pension og ældreservice i Danmark
- en kortfattet oversigt

Jørgen Goul Andersen

1. Indledning

Nærværende paper er en let omarbejdet og udvidet udgave af et kapitel om ældrepolitik til en grundbog i gerontologi. Det udgives hermed særskilt, fordi det giver en kortfattet oversigt over nogle centrale dele af ældrepolitikken i Danmark set i forhold til økonomiske og velfærdspolitiske udfordringer. Herunder en relativt detaljeret gennemgang af reglerne for pension mv., som det kan være svært at skaffe sig overblik over.

Ældrepolitik kan løst defineret som omfattende alle politikker, der retter sig mod de ældre. Men hvem er de "ældre"? Alder er ikke kun biologisk alder, men også en social konstruktion, herunder ikke mindst et spørgsmål om livsfaser, som påvirkes af lovgivningen. Derfor bør ældrepolitikken også inkludere de politikker, der er med til at definere disse livsfaser. Med den stigende levealder er der politisk interesse i at rykke grænserne for, hvornår man er "ældre og forlader arbejdsmarkedet. Derfor behandler papiret ikke kun pensionspolitik og ældreomsorg, men også tidlig tilbagetrækning - som en politik, der er med til at definere, hvem der er "de ældre".

2. Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet

"Ældre" kunne f.eks. defineres som dem, der er over pensionsalderen. Men det er som bekendt en omskiftelig størrelse. Da den første lov om aldersomsunderstøttelse blev vedtaget i 1891, blev aldersgrænsen sat til 60 år - i øvrigt 10 år mindre end i Bismarcks reform to år tidligere. Siden skiftede grænsen flere gange mellem 60 og 65. Med folkepensionen i 1956 blev grænsen sat til 67 år for mænd og 62 år for kvinder. I 1984 blev grænsen 67 år for begge køn. I 1999 (med virkning fra 2004) blev aldersgrænsen sænket til 65. Men det var alene for at spare penge. Efter indførelsen af efterlønnen i 1979 var de fleste 65-66 årige nemlig alligevel på efterløn.

2.1. Efterløn og andre former for tidlig tilbagetrækning

Da efterlønnen blev indført med virkning fra i 1979, var det for at få nedslidte ældre ud og arbejdsløse unge ind på arbejdsmarkedet. Det sidste lykkedes kun delvist, mens det første nærmest lykkedes alt for godt, idet langt flere end forventet gik på efterløn. Efterlønnen er siden 1979 både forbedret og strammet.

Ydelsen til efterlønsmodtagerne er forbedret. Oprindeligt blev efterlønnen gradvist nedtrappet til 60 pct., senere blev det 70 pct. og 80 pct. Til gengæld er betingelserne for at få efterløn strammet. Oprindeligt var kravet 5 års medlemskab af en A-kasse, men allerede i 1980 blev det 10 år og fra 1992 20 år. Ved det store efterlønsforlig i 1999 blev kravet 25 år, og der blev indført et særligt efterlønsbidrag på (2007) 4.776 kr. årligt, der efter velfærdsforliget i 2006 ("Fremtidens velstand og velfærd") skal betales i 30 år og starte senest når man fylder 30. For ældre medlemmer gælder en række overgangsregler.¹ Efterlønsatten er lig med den dagpengesats, personen er berettiget til - typisk den maksimale dagpengesats på 177.580 kr. årligt (2007), dog kun 91 pct. heraf (161.720 kr), såfremt personen går på efterløn som 60- eller 61-årig.

Efterlønnen forsvinder delvist af sig selv

Der sker modregning for pension - 55 pct. af løbende udbetalinger tillagt 5 pct. af værdien af kapital- og ratepensioner o.l. (dog med et grundfradrag, så de første 240.000 går fri). Dermed er der egentlig lagt op til, at efterlønnen delvist udfaser sig selv i takt med, at arbejdsmarkedspensioner og andre pensioner vokser. En årlig pension på 161.500 kr. giver således en halvering af efterlønnen - og hertil kommer fradrag for evt. kapitalpension mv. Ved en årlig (beregnet) pension på 323.000 kr. er efterlønnen nul.

Opsat pension: Sådan undgås modregning i efterløn

Efterlønsreformen i 1999 gav en stærk tilskyndelse til at fortsætte med at arbejde indtil de 62 år. Ikke alene får de pågældende fuld dagpengesats. De modregnes heller ikke for privattegnet pension (f.eks. kapital- eller ratepension). Det har uden tvivl medvirket til en pæn stigning i den andel, der venter til 62 års fødselsdagen med at gå på efterløn.

Desuden modregnes de ikke for evt. *opsat pension*. Hvis en person vælger at udsætte udbetalinger fra arbejdsmarkedspension til senere, kan vedkommende altså oppebære den fulde efterløn helt uden modregning. Det forudsætter så, at man kan leve af efterlønnen eller skaffe sig supplerende midler på anden vis. Det kan ske ved at leve af kapital- og ratepension, eller ved at optage lån i bolig til at supplere efterlønnen. I mellemtiden vokser samtidig arbejdsmarkedspensionen.

¹ For personer født før 1976 er den bidragspligtige periode kun hhv. 25 eller 20 år, og for personer født efter 1959, der har været uafbrudt medlem af en A-kasse mindst 10 år gælder en fortrydelsesregel for dem, der ikke har meldt sig til efterlønnen i tide. De kan nu tilmelde sig, men får reduceret efterlønnen med 2 pct. for hvert år, der ikke er betalt bidrag.

Tabel 1: Modregning af pension i efterlønnen (2007).

	Tidspunkt for tilbagetrækning	
	ved aldersgrænsen for efterløn (indtil 2019: 60-61 år)	to år efter aldersgrænsen (indtil 2019: 62 år +)
Maksimal efterløn	91 pct. af dagpengemax. = 161.720 kr. (2007)	100 pct. af dagpengemax. = 177.580 kr. (2007)
Privattegnet kapital- og ratepension (ikke led i ansættelsesforhold)	Værdien opgøres ved 59½ år grundfradrag 240.000 5 pct. lægges til indkomsten	Modregnes ikke
Udbetalt arbejdsmarkeds-pension o.l. (led i ansættelsesforhold)	Modregner 55 pct. af løbende udbetalinger	Modregner 55 pct. af løbende udbetalinger
Opsat pension	Modregnes efter samme regler som kapital- og ratepension	Modregnes ikke
Efterlønnen halveres ved udbetalt arbejdsmarkeds-pension (incl. ATP/SP) på	161.500 ^{*)}	161.500
Efterlønnen bortfalder ved udbetalt arbejdsmarkeds-pension (incl. ATP/SP) på	323.000 ^{*)}	323.000

^{*)} udbetalt pension tillagt 5 pct. af værdi af kapital- og ratepension.

Kilde: www.bm.dk/sw16726.asp (aflæst marts 2007)

Personer med stor privat pensionsopsparing har således en tilskyndelse til at score efterlønnen frem for at fortsætte med at arbejde. Disse regler fortsætter uændret efter 2019, blot parallelforskuet to år opad. Da det ikke mindst er den højtuddannede arbejdskraft, der har denne option, er det uheldigt i forhold til bestræbelserne for at fastholde den mest efterspurgte arbejdskraft lidt længere på arbejdsmarkedet.

Der er dog også en gevinst for dem, der holder ud, til de fylder 65, idet de får udbetalt 127.860 kr. i skattefri præmie. Det svarer nogenlunde til, hvad der skal indbetales i efterlønsbidrag, men da disse bidrag trækkes fra i skat, er det en ret god forsikring.

Efterlønnen er fra 1999 fuldt fleksibel. Dvs. man kan f.eks. arbejde 15 timer i en uge og modtage efterløn for de sidste 22 timer. Det var ventet, at dette ville få mange til at trække sig mere gradvist tilbage. Men det sker kun sjældent. Med velfærdsforliget i 2006 blev der derfor indført adgang for lavtlønnede til at kunne tjene op til 30.000 med en mere lempelig modregning.

Kvindernes efterløn

Den største effekt af 1999-reformen var som nævnt, at reglerne for modregning af kapital- og ratepension har fået mange flere til at fortsætte, til de fylder 62 år. Det er dog først og fremmest mænd. For kvinderne har effekten været mindre. De har langt mindre privat pensionsopsparring, og de 15.860 kr. ekstra i årlig efterløn før skat lokker ikke så meget.

Det er én af årsagerne til, at kvindernes andel af efterlønsmodtagerne er steget og steget. Endnu i 1984 var 62.0 pct. af efterlønsmodtagerne mænd, kun 38.0 pct. kvinder. Men i 2004 var 55.2 pct. kvinder, jf. tabel 2.

Tabel 2: Kønsprofilen i den tidlige tilbagetrækning.

	Efterløn			Førtidspens.		
	Mænd	Kvinder	K %	Mænd	Kvinder	K %
1984	53.684	32.865	38.0	83.370	146.801	63.8
1990	50.800	41.171	44.8	95.397	155.388	62.0
1995	69.602	73.519	51.4	110.413	160.137	59.2
2000	84.629	101.203	54.5	110.496	148.612	57.4
2004	90.919	111.991	55.2	115.714	143.763	55.4

Kilde: Danmarks Statistik.

Kvindernes andel af førtidspensionisterne er i samme periode faldet fra 63.8 pct. til 55.4 pct. Det sidste skyldes nok først og fremmest, at den sidste husmodergeneration ikke havde efterlønnen som tilbagetrækningsmulighed, men kan måske også skyldes, at der reelt er nogle potentielle førtidspensionister blandt efterlønsmodtagerne.

Både ved førtidspension og efterløn er der dog en klar overvægt af kvinder, mens kønsfordelingen i hele aldersgruppen 60-66 er fifty-fifty. Når kvinderne trækker sig tidligere tilbage end mænd, skyldes det ikke kun økonomiske tilskyndelser, eller at kvinder har mere belastende og dårligere lønnet arbejde. Kvinder har også flere helbredsmæssige småkavanker end mænd - selv om de lever længere. Og endelig spiller det meget stærkt ind, at kvinder i gennemsnit er ca. 3 år yngre end deres mænd. De er ofte tilbøjelige til at stoppe arbejdet samtidig med manden. I en undersøgelse af sygeplejerskers tilbagetrækningsmønster var mandens erhvervsstatus den stærkeste af alle prediktorer (Friis et al., 2007).

Tabel 3: Andel i beskæftigelse blandt 55-64 årige. Mænd. Pct.

	pct. i besk. 2004	ændr. 1999-2004
Luxembourg	38.5	+3.1
Belgien	39.3	+4.2
Østrig	39.2	-2.4
Italien	42.2	+1.0
Frankrig	41.9	+2.9
Tyskland	48.8	+1.9
Finland	51.5	+11.4
EU-15	51.8	+3.6
Holland	56.4	+9.1
Grækenland	56.3	+1.5
Spanien	58.9	+6.5
Portugal	59.1	-2.4
UK	65.4	+5.7
Irland	64.7	+3.0
Danmark	69.3	+9.4
Sverige	71.6	+4.5
USA	66.0	+0.1
Norge	73.2	-0.4
Japan	78.1	-1.4
Schweiz	76.7	-2.2
Island	87.1	-6.1

Kilder. OECD (2005).

Selv om Danmark er det eneste EU-land, der har efterløn, og selv om levealderen er kortere end i de fleste andre EU-lande, arbejder danskerne længe, jf. tabel 3. I 2004 var 69 pct. af danske mænd mellem 55 og 64 år i beskæftigelse. Det er det næsthøjeste tal i EU efter Sverige (72 pct.) - og 3-4 pct. højere end USA og UK. Gennemsnittet for EU var 52 pct., og i Belgien, Luxembourg, Frankrig, Italien og Østrig var kun ca. 40 pct. i beskæftigelse. Pensionsalderen er også i disse lande 65 år, undtagen i Frankrig, og der er ingen efterløn. I stedet forsvinder folk ud af arbejdsmarkedet på førtidspension, sygedagpenge, arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp - der er mange veje ud af arbejdsmarkedet, og lukker man én vej, søger trafikken ofte til de andre.

Tabel 4: Andel i arbejdsstyrken blandt mænd over 55 år, 1985 og 2005. Pct.

Andel i arbejdsstyrken 1985 og 2005. Mænd						
	55-59 år		60-64 år		65 år +	
	1985	2005	1985	2005	1985	2005
Danmark	83.5	87.7	47.2	48.7	13.2	9.4
Norge	89.1	82.9	71.3	64.1	13.6	17.4
Sverige					11.2	14.6
Tyskland	77.1	82.2	33.3	40.7	5.1	5.1
Frankrig	67.8	66.1	30.8	18.5	5.3	1.7
Belgien	62.3	56.5	26.9	25.1	2.6	2.2
Østrig		65.2		20.2		5.0
Italien	69.8	57.4	38.6	28.9	8.4	6.0
Holland	66.2	77.6	27.7	30.7	3.3	7.3
UK	82.5	77.9	55.4	55.5	8.5	9.2
CAN	80.4	76.2	55.7	53.9	11.8	12.1
USA	79.6	77.6	55.6	58.0	15.8	19.8
Japan	90.3	93.6	72.5	70.3	37.0	29.4
Island		93.0		86.3		25.2

Kilde: OECD (2006). Labour Force Statistics 1985-2005. Statistikken for Sverige er ikke aldersopdelt mellem 55-59 årige og 60-64 årige.

Også beskæftigelsen blandt danskere over 65 år er i den høje ende, jf. tabel 4. Men det går den forkerte vej. Beskæftigelsen blandt ældre danskere falder, mens den stiger i mange andre lande. I 1985 var der lige mange danskere og nordmænd over 65 år i beskæftigelse (13.4 pct.). I 2005 var tallet for Norge næsten dobbelt så højt som for Danmark (17.4 pct. mod 9.6 pct.). En medvirkende forklaring kan være, at Danmark i 1984 og 1994 indførte modregning for erhvervsarbejde i folkepensionen. Desuden har det måske haft en negativ signaleffekt at sænke pensionsalderen til 65.

2.2. Velfærdsreformen 2006

I alle lande vil regeringer gerne have tilbagetrækningsalderen op, fordi der bliver mange flere ældre at forsørge fremover. Det er ikke principielt umuligt. I Japan var 78 pct. af de

55-64 årige mænd i beskæftigelse i 2004, og Island topper listen med 87 pct., altså 1/4 flere end i Danmark. Men både i Japan og Island er tallet for nedadgående. Og erfaringen fra andre lande viser, at det er svært at ændre folks adfærdsmønster, når de først har vænnet sig til tidlig tilbagetrækning. I EU har man en fælles handlingsplan på området, og det er lykkedes at vende kurven, men få lande gør sig håb om blot at nå danskernes niveau i overskuelig fremtid.

I Danmark vedtog man i juni 2006 en velfærdsreform, hvis vigtigste element var en forhøjelse af aldersgrænserne for efterløn og pension. Reformen omtales ofte som moderat, men er faktisk særdeles skrap. Den begynder først at få virkning fra 2018, dvs. for danskere født efter 1.1.1959. Fra 2019 til 2022 hæves efterlønsalderen gradvis fra 60 til 62 år. Og fra 2024 til 2027 hæves folkepensionsalderen gradvis fra 65 til 67 år.

For danskere født efter 1.1.1963 er efterlønsalderen altså 62 og pensionsalderen 67 år. Hvis man går på efterløn før de 64 år, gælder dog de "skrappe" regler for modregning i pension mv., som i dag gælder for dem, der går på efterløn før 62.

Efterlønsalder på 65 og pensionsalder på 70

Den skrappe del består i, at aldersgrænserne herefter hæves i takt med restlevealderen for 60-årige. Her sakkede Danmark bagud i 1970'erne og 1980'erne fra en placering nær toppen til en placering omkring bunden i Vesteuropa, men efterslæbet er nu ved at blive indhentet. Det betyder, at aldersgrænsen for efterløn allerede fra 2025 (dvs. for personer født efter 1.1.1963) hæves til 63 år, mens pensionsalderen bliver 68 år. Det forudsætter blot, at restlevetiden for 60-årige i 2013-14 er 0.3 år højere end i 2004-05. Alt andet ville være utænkeligt. I de foregående ni år steg tallet med 1.8 år, jf. tabel 5.

Tabel 5: Restlevetiden for 60-årige og 90-årige i Danmark 1981-2005

	Mænd	Kvinder	Gns.	Ændr.
60-årige				
1981-1982	17.14	21.59	19.37	
1995-1996	17.73	21.46	19.60	+0.23
2004-2005	19.75	23.02	21.39	+1.79
90-årige				
1981-1982	3.37	3.92	3.65	
1995-1996	3.26	3.93	3.60	-0.05
2004-2005	3.54	4.27	3.91	+0.31

Kilde: Statistisk Årbog, Statistisk Tiårsoversigt, div. årg., www.statistikbanken.dk.

Det er også så godt som sikkert, at aldersgrænserne er hhv. 64 og 69 år for personer født efter 1.1.1968. Der forudsætter, at restlevetiden for 60-årige stiger med 1.3 år over en 14 års periode - langt mindre end hidtil.

For personer født efter 1.1.1973 hedder aldersgrænserne sandsynligvis 65 år for efterløn (67 år for fuld efterløn) og 70 år for folkepension. Det forudsætter, at restlevetiden for 60-årige er 23.7 år i 2023-24. Det er 2.3 år mere end i 2004-05. Men det er ikke mere, end man allerede *har* nået i Frankrig, Sverige og flere andre lande. I Frankrig var restlevetiden 24.0 år for 60 årige i 2004 (Pison, 2005). Det skulle danskerne nok kunne nå på 20 år.

Såvidt den politiske aftale, som et overvældende flertal i Folketinget står bag. Formelt skal Folketinget træffe beslutning hvert femte år, men det *er* fastlagt, hvad beslutningen skal gå ud på. Det kan vel ikke principielt udelukkes, at Folketinget om 20 år vil tilsidesætte en gammel aftale, f.eks. med henvisning til, at bilagsmaterialet fra Velfærdskommissionen havde omtalt en trendfaktor på 0.06 i den forbedrede restlevetid. Men at spekulere i en lovændring er rene gisninger. Folketinget kan i det hele taget altid omgøre en lov, men gør det sjældent. Ovenstående er, hvad der er vedtaget.

Usikkerhed om virkningen

Med en sandsynlig forhøjelse af efterlønsalderen til 65 år og pensionsalderen til 70 år for personer født efter 1973 er velfærdsreformen den skrappeste reform, der er vedtaget i Europa. Noget andet er så, om den kommer til at virke efter hensigten. I forligsteksten (2006) tales om 85.000 ekstra i arbejde frem for tidlig tilbagetrækning i 2025, stigende til 100.000 i 2040. Det er formentlig baseret på samme antagelse som i Velfærdskommissionen om, at 80 pct. af de potentielle efterlønsmodtagere i stedet ender i beskæftigelse, mens resten går på førtidspension eller anden overførselsindkomst.

Strengt taget behøver der ikke komme én person mere i arbejde, fordi man forhøjer efterløn- og pensionsalderen. Det forudsætter, at folk ændrer adfærd. Der foreligger i dag (2007) næsten ingen viden om, hvad der påvirker tilbagetrækningen, så de beregninger, der er lavet, er rent gætterier. Faktisk kan de ikke engang påberåbe sig status som kvalificerede gæter. For man har ikke været opmærksom på den information, der trods alt foreligger om efterlønsmodtageres helbredsproblemer.

Det vil være en sensation, hvis det lykkes at øge beskæftigelsen med 85.000 alene som følge af overgang fra efterløn til beskæftigelse. Som nævnt er danskerne i forvejen i den europæiske elite, når det gælder tilbagetrækning, og reformen forudser et yderligere tigerspring til et verdensrekordniveau. Der må forventes, at der bliver kø ved de andre exit-skilte: Førtidspension, sygedagpenge, A-dagpenge mv. for de økonomisk svage. Blandt de økonomisk stærke vil nogle vælge at finansiere deres tilbagetrækning selv. Sandsynligvis vil der også være nogle, der forlader arbejdsmarkedet *tidligere* på grund af reformen: Nogle af dem, der i dag kæmper sig frem til 60 års grænsen for at trække sig "frivilligt" tilbage på efterløn, vil give op tidligere og søge førtidspension, sådan som man ser det i mange andre lande. Beskæftigelsen blandt 55-59 årige danskere er i dag exceptionelt høj (OECD, 2006), kun overgået af Island og Japan, jf. tabel 4.

I princippet kunne nettoeffekten af reformen ligefrem blive negativ. Det mest sandsynlige er dog, at alene signaleffekten kan påvirke danskernes normer og - ikke mindst - virksomhedernes investeringer i uddannelse og kurser til de lidt ældre medarbejdere. Især hvis den lave ledighed fortsætter.

Aldersgrænserne forsvinder

Normerne er nok det vigtigste. For aldersgrænserne for efterløn og tilbagetrækning får mindre og mindre betydning. Det er en logisk følge af overgangen til pensioner, der defineres ud fra den enkeltes pensionsbidrag (*defined contribution*): Personer kan vælge at stoppe tidligt og få en lav pension, eller de kan vælge at fortsætte nogle år mere og få en højere pension. Folk bestemmer selv, og aldersgrænser får kun symbolsk betydning.

I Sverige er pensionsalderen ved at være historie. Helt så vidt går det ikke i Danmark. Men den stigende pensionsopsparing betyder, at efterlønnen - og folkepensionen - delvist udfases for middelklassen (med mindre de kan omgå reglerne via opsat pension). De velstillede har altid selv kunnet bestemme, hvornår de ville trække sig tilbage - gruppen, der har denne mulighed, bliver bare langt større.

Den oprindelige målgruppe mister efterlønnen

Efterlønnen udstrakte muligheden for selv at bestemme sin tilbagetrækning til lønmodtagere uden formue. I dag har de fleste egenpension, men blandt lavtlønnede vil de offentlige ydelser fortsat veje tungt. Der er her, aldersgrænserne gør en forskel. Her kan de til gengæld få social slagside. Efterlønnen tog oprindeligt sigte på lønmodtagere, der var nedslidte, men ikke helt nok til at få førtidspension. Det er denne gruppe, der kommer i klemme med de nye regler.

Efterhånden forsvinder meget fysisk nedslidende arbejde. Og der er en tendens til, at helbredet forbedres i takt med levealderen. Det bedre helbred er imidlertid skævt socialt fordelt. Der bliver flere 70-årige skiløbere, men i den modsatte ende af den sociale skala er der ikke de store fremskridt. Der er livsstilsrelaterede sygdomme. Og der er stadig fysisk - og ikke mindst psykisk - nedslidende arbejde. I dag rammer det blot i højere grad kvinderne.

Derfor får velfærdsreformen sociale konsekvenser. Inden for de grupper, som har mest brug for efterlønnen, vil der være mange, der ikke klarer at arbejde til 65 eller 67 år. De bliver atter henvist til førtidspension - ligesom før 1979. Efterlønnen vil fortsat være en lukrativ mulighed for de mest velstillede, der kan udskyde deres arbejdsmarkedspension. For mellemgruppen med godt helbred bliver efterlønnen et tilskud til arbejdsmarkedspensionen.

Nettoeffekten er usikker, men det vil nok være et godt gæt, at arbejdsglæde plus normer for, hvornår det er passende at trække sig tilbage, på langt sigt bliver de afgørende parametre. For den bedst stillede halvdel af befolkningen, hvor den største arbejdskraftreserve ligger, bliver aldersgrænserne i sig selv mindre og mindre interessante dag for dag.

3. Det danske pensionssystem

Dermed er vi ovre i spørgsmålet om pensionssystemets fremtid. Som antydnet kan man ikke nøjes med at se på den statslige pension. Man må også inddrage den private.

3.1. Fra én til mange søjler

Alle pensionssystemer er blevet mere komplicerede, men det danske pensionssystem har udviklet sig fra et enkelt folkepensionssystem til at være et af de mest komplekse i verden. Det er svært at forudsige reglerne, for systemet er i konstant forandring. Systemet er delvist

uden for politisk kontrol, for det er et af verdens mest privatiserede. Og det er svært at forudsige ydelserne, for det er et af verdens mest opsparingsbaserede systemer. Men systemet giver indtil videre en enestående sikring mod fattigdom og en temmelig høj lighed blandt pensionister, samtidig med at det fuldt ud lever op til de krav, som f.eks. Verdensbankens hårde nyliberale økonomer har opstillet.

Oprindeligt var det danske system et rent folkepensionssystem. Skattefinansieret over de almindelige skatter og udbetalt med samme beløb til alle, dog med et beskedent pensionstillæg til lave indkomster. Folkepension for alle blev indført i 1956, men *fuld* folkepension for alle blev først vedtaget i 1964 og var først fuldt gennemført i 1970. Dette *flat-rate* pensionssystem var baseret på, at alle fik tilstrækkeligt til at leve anstændigt. De, der ville have mere, måtte så lave en opsparing ved siden af, f.eks. en fordelagtig indekskontrakt, som var en del af den borgerlige pris for et ja til folkepensionen. Mange holdt udgifterne nede ved at sidde gældfrit i eget hus. Man kunne også have arbejde eller anden indkomst ved siden af, stort set uden modregning.

Pensionsmodeller

Der er mange måder at klassificere pensionssystemer og deres elementer på. Når det gælder finansieringen, kan man dels skelne mellem statslig og privat, dels mellem skatte- og bidragsfinansiering:

- skattefinansieret statslig
- bidragsfinansieret statslig
- privat

Hertil kan man skelne mellem, om der spares op til pensionen. Det giver 2 à 3 muligheder:

- *Pay As You Go (PAYG)* eller “her og nu” systemer: Ydelserne til de nuværende pensionister betales af de nuværende erhvervsaktive; ingen opsparing
- *Funded* (opsparingsbaserede) systemer: Bidragene til pensionerne spares op og finansierer de fremtidige pensionsudbetalinger. Dvs. hver enkelt finansierer selv sin pension.

Når det udmålingen af pensionens størrelse, kan man skelne mellem tre modeller, der tjener forskellige formål:

- behovsprøvet (*means-tested*): bekæmpe fattigdom
- ens for alle (*flat-rate*): skabe lighed
- indkomstrelateret (*income replacement*): sikre delvis bevarelse af tidligere indkomst

Her er der videre to muligheder:

- *defined contribution*: Pensioner defineret ud fra bidrag (“aktuarisk”)
- *defined benefit*: En fastlagt ydelse eller en vis procentdel af indkomsten i de bedste år.

Historisk startede det med to typer af systemer:

(1) Residualt system: skattefinansierede behovsprøvede ordninger (som Danmark 1891)

(2a) Korporativt system: bidragsfinansierede, indkomstrelaterede, *defined contribution* ordninger (som Tykland 1889, jf. nedenfor)

Efterhånden blev mange af de bidragsfinansierede systemer ændret bort fra det aktuariske og direkte markedsrelaterede over mod *defined benefit* programmer. Samtidig blev de behovsprøvede ordninger udstrakt til alle, så de residuale systemer (1) mere eller mindre forsvandt til fordel for universelle systemer. Omkring 1960 kunne man således tale om to systemer:

(2b) Korporativt system: bidragsfinansierede, delvist indkomstrelaterede, *defined contribution* ordninger

(3) Universelt system: skattefinansierede, for alle. Kan være ren flat-rate ordning for alle, evt. med en vis behovsprøvning eller vis indkomstrelatering

Model (3) var den skandinaviske folkepensionsmodel. Efterhånden kom denne dog under pres, fordi den ikke tilgodeså hensynet til indkomsterstatning. Enten udviklede den sig til et bidragsfinansieret indkomstrelateret offentligt system, eller også fik man et system med flere elementer eller søjler (*pillars*), som både kan være offentlige og private. Man skelner derefter mellem (Myles & Pierson, 2001; Bonoli, 2005):

(2c) *Social insurance* systemer (bidragsfinansieret, indkomstrelateret)

(4) *Multipillar* eller flerstrengede systemer (både private og offentlige elementer), hvor den offentlige del ofte som i det danske tilfælde bliver lig med (1) et residualt system målrettet til de svage.

Ideen om flere søjler blev lanceret af Verdensbanken (World Bank, 1994: 15) og det er i dag blevet en udbredt anbefaling blandt økonomer, at det store flertal af landene, hvor der oprindeligt kun var én søjle, bør supplere med flere, fordi de forskellige dele tjener forskellige formål. Analytisk betyder det naturligvis, at pensionssystemer bør ses som en helhed - det bliver mere end nogensinde misvisende udelukkende at se på den offentlige del. Samtidig har der været en (også anbefalet) modbevægelse fra defined benefit til defined contribution - hvilket også kan ses som en slags "privatisering" eller i hvert fald "individualisering" af sociale risici.

Det er lidt forskelligt, hvordan de tre søjler afgrænses og defineres. Verdensbankens tre søjler er følgende:

- tvungen offentlig søjle: skattefinansieret, behovsprøvet eller flat-rate: beskytte mod fattigdom)
- tvungen, reguleret privat søjle: fuldt opsparingsbaseret (rent defined contribution)
- frivillig søjle: fuldt opsparingsbaseret, (rent defined contribution)

Verdensbankens definition af den anden søjle er dog for svæver. Den kan være offentlig, privat, eller aftalt og administreret af arbejdsmarkedets parter. Det afgørende er, at den (i hvert fald de facto) er obligatorisk og udmåles i forhold til bidrag.

De to rollemodeller: Danmark og Tyskland

Folkepensionssystemet var det mest enkle system, man kunne forestille sig. Det var en videreudvikling af, at Danmark i 1891 som det andet land i verden med offentlig aldersunderstøttelse havde valgt en skattefinansieret model til alle medborgere - uanset køn og status på arbejdsmarkedet.

Det var i starten et behovsprøvet, residualt system, der alene skulle sikre de svageste. Ydelsen blev tildelt og udmålt efter skøn. Men lidt efter lidt blev skøn til faste regler, målgruppen blev gradvist udvidet, indtil den omfattede hele befolkningen, og ydelsen voksede til en ydelse, man kunne leve af. Det blev til en medborgerrettighed, der sikrede mod

fattigdom og gav en enestående lighed. Men for de højerelønnede gav folkepensionen ikke dækning for den indkomst, de tidligere havde haft.

Det er karakteristisk, at det eneste land, der har fastholdt den rene folkepensions- eller medborgerskabsmodel (O'Connell, 2004), var New Zealand, der i 1903 som det tredje land i verden indførte offentlig aldersforsørgelse og stort set valgte at efterligne det danske system (Øverbye, 1998). Det samme gjorde Norge og Sverige, der dog efterhånden overhalede Danmark og kom først med folkepension til alle.

Verdens *ældste* pensionsystem var det tyske, der i 1889 blev indført af den konservative kansler Otto von Bismarck. Det var baseret på sociale bidrag til regionale pensionskasser, ligeligt fordelt mellem arbejdere og arbejdsgivere, og suppleret med et mindre tilskud fra staten. Pensionsalderen var høj - 70 år - men til gengæld var der også indbygget en invalidepension i ordningen.

Bismarck-systemet dannede model for de fleste lande uden for Skandinavien, UK og Australien/New Zealand. I starten var systemet ofte kun for arbejdere, men efterhånden blev det udstrakt til alle erhvervsgrupper og udbygget til så høj dækning for tidligere indkomst, at det stort set gjorde privat pensionsopsparing overflødig. Det gav tryghed for dem, der havde arbejde, men ingen sikring mod fattigdom for dem, der ikke havde arbejde - dog blev gifte kvinder efterhånden sikret med en enkepension. Systemet gav heller ikke lighed, men videreførte uligheden blandt erhvervsaktive ind i pensionsalderen.² Man kan bedst sammenligne det med en tjenestemandspension, der bare omfatter hele befolkningen.

Det gælder også finansieringen. Ligesom tjenestemandspensioner finansieres af de løbende skatter, bliver pensionerne i Bismarck-systemet finansieret af de løbende bidrag til pensionskassen (*kaldt Pay As You Go eller blot PAYG*). Der sker (stort set) ingen opsparing i pensionskassen. Der er en "generationskontrakt", hvor de nuværende erhvervsaktive betaler til de nuværende pensionister - i håb om, at den næste generation vil gøre det samme. Denne generationskontrakt kommer imidlertid under pres, hvis befolkningens aldring bringer ubalance mellem generationernes størrelse.

² Der findes talrige modifikationer, hvor arbejdernes repræsentanter i de socialdemokratiske og kristeligdemokratiske partier typisk har arbejdet for at gøre systemerne knapt så afhængig af bidrag (defined contribution), men f.eks. afhængig af indkomsten i de bedste år (defined benefit). Siden er det som sagt gået den modsatte vej. I Esping-Andersens termer kan man tale om rekommodificering.

Pensionsreformer

I de sidste par årtier har den dominerende økonomiske anbefaling som sagt været at blande systemerne, så pensionssystemet får flere “streng” eller “søjler”. En skattefinansieret mindstepension er god til at sikre mod fattigdom. En bidragsfinansieret pension er god til at sikre (delvis) opretholdelse af den tidligere indkomst. Og en opsparingsbaseret pension er god til at sikre, at der er penge til at betale de fremtidige pensioner.

I de øvrige nordiske lande gik man allerede i 1960'erne over til at supplere folkepensionen med en indkomstbestemt pension. I den næste generation af reformer i Sverige, Finland og Norge fra 1990'erne og fremover er folkepensionen helt afskaffet. I stedet er der indført en mindsteydelse, som aftrappes med anden indkomst. Systemet er delvist opsparingsbaseret, rent bidragsfinansieret og udelukkende udmålt i forhold til bidragene. Hvis levealderen stiger, bliver pensionen mindre. Pensionisterne kan så - hvis helbredet tillader det - selv vælge, om de vil leve med en mindre pension eller arbejde længere for at opretholde den hidtidige pension. Man kan sætte en aldersgrænse for pensionsudbetalinger, men idette system giver det egentlig ingen mening at tale om pensionsalder. Det er op til folk selv.

Dette system er ikke nær så lighedsorienteret som folkepensionssystemet - men det afhænger dog lidt af, hvor højt man lægger mindsteydelsen. Det giver heller ikke samme lighed mellem kønnene som folkepensionen. Men fordi hele befolkningen så at sige er medlem af én stor pensionskasse, får kvinder og mænd med samme indkomst trods alt samme årlige pension, selv om kvinderne lever længere. Det gør de f.eks. ikke i Danmark. Kvinderne trækker kort sagt et relativt større beløb ud, end de betaler ind - og omvendt for mændene. Desuden optjener kvinder i sådanne de fleste systemer pensionspoint i forbindelse med barsel o.l. - der er sådan set ingen grænser for, hvor meget man kan kompensere kvinderne (og andre målgrupper) i et bidragsbaseret system.

I systemer som i Sverige og Norge er der egentlig ingen brug for supplerende privat pensionsopsparing. Men navnlig i Sverige har man alligevel temmelig omfattende arbejdsmarkedspensioner, dog med mindre bidrag end i Danmark.

I Danmark havde folkepensionen i 1960'erne og 1970'erne enorm folkelig legitimitet. Ikke mindst arbejderne foretrak en udbygning af folkepensionen frem for et indkomstrelateret system som i Sverige og Norge. Det skyldtes også, at folkepensionen i Danmark var væsentligt højere end i Norge og Sverige og faktisk gav en ganske god dækning, ikke mindst med de særregler, der efterhånden kom til for pensionister. Til gengæld har der ved større og mindre knopskydninger udviklet sig et højst mærkværdigt pensionssystem, som

selv danskere har svært ved at forstå. Man har bevaret selve folkepensionen, men man har afskaffet folkepensionssystemet.

3.2. Det danske pensionssystem i dag

Udviklingen væk fra det rene folkepensionssystem er sket gradvist. Allerede fra 1964 var der to modifikationer. For det første indførte man sammen med den fulde folkepension et lille pensionstillæg, som var afhængig af anden indkomst. Begrundelsen var politisk: Ellers ville de dårligt stillede ikke få noget ud af reformen. Men det gav en knap at dreje på, hvis folkepensionen skulle gøres mere målrettet til de svage. For det andet indførte man - også i 1964 - ATP: Arbejdsmarkedets Tillægs Pension.

Opsparingsbaserede offentlige pensioner

ATP er en opsparingsbaseret offentlig pension, jf. figur 1, der skitser alle elementerne i det nuværende danske pensionssystem. ATP er obligatorisk for lønmodtagere og er baseret på, at alle betaler det samme ind og får det samme ud - kun afhængig af arbejdstid (hvor 27 timer om ugen regnes som fuldtid). Årsbidraget udgør 2.924 kr (2007), hvoraf 2/3 betales af arbejdsgiveren, 1/3 af lønmodtagerne. ATP giver (2007) en årlig pension på op til 23.000 kr. De fleste offentligt ansatte betaler dog en lavere sats³ Efterhånden er de fleste grupper på overførselsindkomst også blevet mere eller mindre inddraget i ATP-ordningen.

ATP fik i 1998 følge af SP - Særlig Pensionsopsparing med et bidrag på 1 pct. af bruttoindkomsten. Den blev oprindelig indført som en midlertidig ordning for 1998, men blev derefter gjort permanent og omfordelende, således at alle fik udbetalt samme beløb i pension (dog ligesom ved ATP afhængig af arbejdstid). Det kom dog kun til at gælde for 1999 og 2000, hvorefter VK-regeringen tilbageførte den til en såkaldt aktuarisk ordning, hvor pensionsydelsen følger bidraget. Udbetaling sker i øvrigt som ratepension. SP-ordningen blev midlertidigt suspenderet i 2003 (foreløbig med virkning for 2004-2007) for at sætte "gang i hjulene". Da skattefradraget for SP-indbetalingerne samtidig faldt bort, gav dette staten et skatteprovenu og dermed et kærkomment bidrag til at finansiere skattelettelser. Af samme grund er prognosen for, at suspensionen ophæves, næppe den bedste.

³ Størrelsen af bidraget er dog aftalt ved kollektive overenskomster, og en stor del af de offentligt ansatte valgte i 1987 at fastfryse bidraget på 1.166 kr. årligt (B-bidrag). Heraf har nogle senere fortrudt og betaler beløb mellem disse to yderpunkter (C- eller D-bidrag), jf. www.atp.dk og hjemmesider for diverse fagforeninger.

Figur 1: Det danske pensionssystem 2007.

Søjle 1 A. skattefinansierede offentlige pensioner	Folkepension	Grundbeløb	Betales af skatteyderne (PAYG)
		Pensionstillæg	
	Supplerende pensionsydelse (Ældrecheck)		
Søjle 1 B. særlige offentlige støtteordninger for pensionister	Boligydelse		
	Varmehjælp		
	Andre individuelle tillæg		
	Diverse skattefordele og rabatter		
Søjle 1 C. opsparingsbaserede offentlige pensioner	Tillægspensioner (Bidrag, opsparing)	ATP SP (suspenderet)	Opsparing: Betales af pensionisterne (dog indirekte tilskud i form af fradrag)
Søjle 2. Kollektive bidragsfinansierede private pensioner	Arbejdsmarkedspensioner		
Søjle 3. Individuelle frivillige private pensioner	Andre private pensioner		

Farvede felter: Behovsprøvede.

Arbejdsmarkedspensioner

Den største danske pensionsreform er dog den, der aldrig blev vedtaget i Folketinget: Indførelsen af arbejdsmarkedspensioner via kollektive overenskomster. Det skete gradvist - den ældste ordning er mere end 100 år gammel. I 1950'erne, 1960'erne og 1970'erne bredte sådanne pensionsordninger sig inden for både den offentlige og private sektor, i 1989 kom de til at omfatte stort set alle offentligt ansatte, og i 1991/1993 kom næsten alle privat ansatte med. Pensionsbidragene for de nye ordninger var i starten små, men er hurtigt sat i vejret, så de nærmer sig de gamle ordninger. I 2007 har mange LO-fagforeninger sat et mål på 12 pct., hvilket kan sammenholdes med 15-18 pct. i mange af de "gamle" ordninger.⁴

Oven i arbejdsmarkedspensionerne kommer så rent individuelle, privattegnede pensioner. De har et ganske voldsomt omfang, og den samlede pensionsopsparing i Danmark rundede i 2006 2 1/4 billion kroner, altså rundt regnet 1/3 højere end et års bruttonationalprodukt (BNP). Det overgås kun af få lande i verden.

Den voldsomme vækst i arbejdsmarkedspensionerne slår først fuldt igennem om 30-40 år. Men til den tid bliver disse pensioner sandsynligvis ryggraden i pensionssystemet.

⁴ Selv om det typiske er indbetaling til lønmodtagerstyrede eller arbejdsgiver- og lønmodtagerstyrede pensionskasser, findes der dog også personer og faggrupper, som enten slet ikke har nogen pensionsordning i tilknytning til arbejdet eller har rent virksomheds- eller jobkontraktbestemte ordninger.

Det er pensionssystemets anden søjle, der i modsætning til Sverige og Norge altså formelt set ligger i privat regi. En anden vigtig forskel er, at den danske arbejdsmarkedspension er 100 pct. opsparingsbaseret, mens de norske og svenske ordninger kun er delvist opsparingsbaserede. En tredje forskel er, at nogle grupper i Danmark falder uden for, mens disse ordninger i de fleste andre lande er lovbestemte og obligatoriske for alle.⁵

En sidste forskel er, at danskerne er opdelt mellem pensionskasser, der har forskellig sammensætning på køn. Det er forbudt at diskriminere mellem mænd og kvinder *inden for* en pensionskasse, men der sker en stor de facto diskrimination på tværs. Det er ufordelagtigt at tilhøre en pensionskasse, hvor flertallet er kvinder. Kvinder lever længere, og derfor bliver den årlige pension mindre i de pensionskasser, hvor flertallet er kvinder. Samtidig savner det danske system optjening af pensionspoint under barsel mv., som de fleste pensionssystemer har. I Danmark er det op til arbejdsmarkedets parter og er langt fra gennemført fuldt ud.

Der savnes i det hele taget en følgelovgivning, der afdækker hullerne i systemet og desuden skaber en udligning mellem mænd og kvinder. Det er overraskende, at det ikke giver anledning til større protest. Det er næppe nogen overdrivelse at sige, at det danske system er et af de mest kønsdiskriminerende i Europa. Det gælder specielt for kvinder i mellemgruppen. De dårligst stillede kvinder nyder til gengæld gavn af, at det danske system har en helt usædvanlig høj mindstesikring, der effektivt forhindrer fattigdom.

Skattefinansierede pensioner mv.

Mindstesikringen i det danske pensionssystem ligger dels i selve folkepensionen, dels i den supplerende pensionsydelse (ældrecheck), boligydelse, særlige rabatordninger, samt varmegjælp og andre individuelle tillæg til svagt stillede pensionister.

Folkepensionen var oprindelig (næsten) ens for alle over 67 år. Det er dog ændret, så folkepensionen i stigende grad målrettes til de svage pensionister. Dermed svarer folkepensionen mindre og mindre til sit navn.

Princippet om folkepension til alle blev brudt første gang i 1984, hvor der blev indført modregning for arbejdsindkomst for 67-69 årige og igen i 1994, hvor det blev udvidet til alle pensionister. Folkepensionens grundbeløb reduceres således med 30 pct. af den arbejdsindkomst, der er over 252.400 kr. årligt, og det bortfalder helt, hvis indkomsten overstiger 450.400 kr. årligt. Det er et vigtigt brud på principper, men det berører i praksis ikke

⁵ Det betyder også, at danskerne er lidt mere skatteplagede, end det fremgår: Lovbestemte bidrag til pension regnes i alle internationale statistikker som en skat - det gør de danske arbejdsmarkedspensionsbidrag ikke.

så mange. Til gengæld bliver den sammensatte marginalskat (skat plus værdien af mistet pension) ofte over 75 pct. for dem, der rammes. Det er så højt, at det strengt taget godt kan være med til at forklare den faldende beskæftigelse blandt danske ældre over 65 år.

Tabel 6: Modregning af folkepensions grundbeløb for arbejdsindkomst, 2007.

	arbejdsindkomst
Nedre grænse for modregning	252.400 kr.
Modregningsprocent	30 %
grundbeløb bortfalder	450.400 kr.

Da den fulde folkepension blev indført i 1970, udgjorde grundbeløbet næsten hele pensionen, mens pensionstillægget var ganske beskedent. Endnu i 1993 udgjorde pensionstillægget kun godt 20 pct. af den samlede folkepension. Men ved skattereformen i 1993, hvor man (stort set) sidestillede pensionister skattemæssigt med resten af befolkningen og bl.a. ophævede det dobbelte personfradrag for enlige pensionister, kom der alene at hæve det indkomstprøvede pensionstillæg. I 2007 er grundbeløbet for en enlig pensionist 4952 kr. pr. måned, mens pensionstillægget er 4985 kr. For par er grundbeløbet det samme, men pensionstillægget kun godt det halve. Beløbene er skattepligtige.

Tabel 7: Modregning af folkepensions pensionstillæg for arbejdsindkomst, 2007.

	indkomst ud over pension	
	enlig	pens.ægtepar
Nedre grænse for modregning	55.700	111.800
Modregningsprocent	30 %	15 %
pensionstillæg bortfalder	255.100	298.000

Flere og flere får dog beskåret pensionstillægget, der for en enlig reduceres med 30 pct. for den indkomst ud over folkepensionen (pr. person), der er over 55.700 kr. årligt. Med en ATP på 23.000 skal en arbejdsmarkedspension således ikke være ret høj, før den udløser fald i pensionstillægget. Det betyder også, at nettoudbyttet fra arbejdsmarkedspensionerne kan være ret behersket. Den effektive marginalbeskatning (skat plus mistet pensionstillæg) for arbejdsmarkedspensioner over 32.700 kr. starter således med 57 pct. for så at stige til ca. 71 pct. når hertil lægges evt. aftrapning af boligydelse mv., bliver det forståeligt, hvor-

for nogle pensionskasser har en ambivalent holdning til at øge bidragene til arbejdsmarkedspensioner for lavtlønnede. For højtlønnede er problemet mindre, for pensionstillægget bortfalder alligevel helt ved en indkomst ud over folkepensionen på 255.100.

Boligydelse og sikring mod fattigdom

En mindstepension på knap 10.000 skattepligtige kroner om måneden er ret pænt efter international målestok, men nok så afgørende for mindstesikringen er de mange udbygninger, der er sket. De er kommet til lidt tilfældigt. I 1970 blev der som led i et økonomisk indgreb for at begrænse forbruget indført en ekstra skat på 1 pct. Den blev øremærket til pensionsforbedringer og indbetalt til Den Sociale Pensionsfond. Senere blev satsen forhøjet til 2 pct. for til slut at blive afskaffet i 1982. Der blev aldrig truffet nogen endelig afgørelse om anvendelsen, men fonden kom til at medfinansiere to vigtige tiltag: En særlig fordelagtig *boligydelse* for pensionister (vedtaget i 1978) og *varmehjælp* for pensionister (i 1981).

Boligydelse og varmehjælp er ikke formelt en del af pensionssystemet, men boligydelsen er den mest afgørende sikring mod fattigdom blandt pensionister i Danmark. Boligydelser kan max. udgøre 36.612 kr. årligt (2007) og gives til de første 65 m² for en enlig, 85 m² for et ægtepar, og op til en årlig husleje på 69.400 kr. Ydelsen er indkomstbestemt, og er formuen over 651.000 kr., lægges 10 pct. af det overskydende (og fra 1.3 mio og opefter 20 pct.) til indkomsten. Egenbetalingen er mindst 11 pct. af husstandsindkomsten og mindst 13.100 kr. Ydelsen beregnes som 75 pct. af (årlig boligudgift plus 5.200 kr.) minus 22.5 pct. af indkomst over 123.700, jf. tabel 8. Ydelsen kan også udbetales til bolig ejere, men i så fald som lån til lav rente.

Tabel 8: Modregning af boligydelse. 2007.

Boligydelse som udgangspunkt	75 pct. af husleje + 5.200
Mindste egenbetaling i pct. af husstandsindkomst*)	11 pct.
Mindste egenbetaling i pct. af husstandsindkomst*)	13.100
Nedre grænse for reduktion*)	123.700
Reduktion i ydelse, pct. af indkomst	22.5

*) Beregnet indkomst = Indkomst + 10 pct. af formue mellem 651.000 - 1.350.000 og 20 pct. af formue derover

Sammenlignet med boligsikring er boligydelsen ekstremt fordelagtig, jf. tabel 9. Boligsikring kan maksimalt udgøre 15 pct. af huslejen. For en enlig person med en årlig husleje på 50.000 og en indkomst på 125.000 er boligsikringen derfor på maksimalt 7.500 kr. Hvis den samme person er pensionist, er boligydelsen imidlertid 36.217 kr. Forskellen på 28.717 kr. er netto efter skat. I en gennemsnitskommune med en bundskat på 38.8 pct. (2007) ville det svare til værdien af et ekstra pensionstillæg på 46.923 kr. eller næsten 4.000 kroner om måneden.

Varmehjælpen er stærkt målrettet til de svageste. Den gives ligesom andre personlige tillæg efter den såkaldte personlige tillægsprocent, der er 100 for en enlig pensionist med mindre end 16.100 kr i årlig indtægt ud over pensionen og 0, hvis indtægten er over 55.700

Tabel 9: Boligyldelse og boligsikring for person, der har 125.000 i indkomst. 2007.

husleje 50.000	boligsikring	boligyldelse
ydelse	7.500	36.217
forskel (skattefri)		+28.717
forskel omregnet til pensionstillæg brutto før 38.8 pct. skat		+46.923

(for pensionistægtepar det dobbelte). I modsætning til andre personlige tillæg kan varmhjælp imidlertid ikke modregnes for formue, hvilket ikke mindst har betydning for husejere. Egenbetalingen er 3900 for enlige og 5850 for ægtepar. Men af de næste 7.300 kr. i varmeudgift ydes 75 pct. i varmhjælp, derefter 50 pct. for de følgende 3.500 og 25 pct. for de sidste 3.500. Varmehjælpen kan i alt udgøre op til 8.100 kr. (www.social.dk/kontanteydelser; Pensionisternes Samvirke & LO Faglige Seniorer, 2007).

Skulle man afskaffe den særlige boligydelse og varmhjælp for pensionister og neutralisere dette ved at forhøje pensionstillægget, skulle dette altså rundt regnet fordobles, hvis ingen skulle stilles ringere. Det illustrerer, hvor fundamental en del af pensionssystemet, dette udgør. Men det er med til at gøre hele det offentlige system mere målrettet til de svage.

Der findes også en række andre personlige tillæg, der er stærkt målrettet de svageste pensionister. Det drejer sig bl.a. om helbredstillæg og medicintilskud, og her indgår både indkomst og formue i beregningen af den individuelle tillægsprocent. Udgifterne til

såvel varmhjælp som andre personlige tillæg er dog klart faldende i kroner og øre - og endnu kraftigere, hvis man korrigerer for inflationen.

Endelig er der ligesom i de fleste andre lande en række særordninger for pensionister, f.eks. billige billetter til kollektiv transport, mulighed for nedsat TV-licens, osv. Personer over 65 år i ejerboliger købt før 1.7.1998 slipper desuden med halv ejendomsværdiskat, mens pensionister med bolig købt efter denne dato kan få et indkomstbestemt nedslag på op til 6.000 kr. årligt i ejendomsværdiskatten. Det sidste er et eksempel på, at særordninger for pensionister er under et vist pres for at blive afviklet.

Det sidste skud på stammen i det danske pensionssystem er den supplerende pensionsydelse ("ældrecheck"), som blev indført i 2003 efter ønske fra Dansk Folkeparti. Den er indkomst- og formuebestemt og aftrappes med den personlige tillægsprocent. Friværdi i bolig medregnes imidlertid i dette tilfælde *ikke* i opgørelsen af tillægsprocenten, kun likvid formue. Dvs. at pensionsydelsen gives med et maksimum på 7.600 kr. årligt (2007) til personer med mindre end 16.100 og ægtepar med mindre end 31.800 kr., hvorefter beløbet aftrappes og helt bortfalder ved en indkomst+formue på 58.200 kr. pr. person ud over folkepensionen. Fra 2007 medregnes den supplerende pensionsydelse ikke ved beregningen af boligydelse.

3.3. Fremtiden for det danske pensionssystem

Det danske pensionssystem er et af de mest underlige og komplekse, verden har set. Det er ikke længere et folkepensionssystem, for folkepensionen er ikke rygraden i systemet på langt sigt. Desuden er den statslige del af pensionssystemet - boligydelse, varmhjælp, personlige tillæg og efter 1993 folkepensionen selv - efterhånden stærkt målrettet de svageste pensionister. I så henseende svarer det lidt til de øvrige nordiske lande, hvor man helt har afskaffet folkepensionen til fordel for en mindsteydelse.

Det danske pensionssystem er endvidere et af verdens mest opsparingsbaserede systemer. Man kan sige, at generationskontrakten næsten er ophævet i Danmark, for folk betaler i stigende grad selv deres pension. Til gengæld er systemet ret uforudsigeligt, for systemets fremtid afhænger helt af forrentningen af den investerede kapital. Bliver forrentningen lille, består dele af folkepensionssystemet mange år endnu. Bliver forrentningen høj, udfases det over nogle få årtier.

Under alle omstændigheder er systemet billigt for fremtidige skatteydere. Det danske pensionssystem er et af de mest økonomisk bæredygtige i Europa - på langt sigt kan

finansministeren se frem til at skulle betale en pension på godt og vel SU-niveau til en stor del af pensionisterne, fordi det meste af pensionstillægget falder bort. Samtidig strømmer der penge i statskassen fra indkomstskat og forbrugsskatter, når udbetalingerne af de opsparede pensionsformuer tiltager.

Det har været diskuteret, om det egentlig gør nogen forskel, om man har et opsparingsbaseret eller skattefinansieret system. Pengene til pensionisternes forbrug skal jo alligevel - so oder so - tages fra dem, der til den tid er erhvervsaktive, lyder argumentet. Opsparingen kan i heldigste fald give lidt større investeringer og dermed en større fremtidig produktion. Til gengæld er der et samfundsmæssigt spild, fordi det koster at administrere pensionsformuerne. Det sidste er et vigtigt, klassisk lærebogsargument for skattefinansierede pensioner, men må vurderes konkret ved at se på udgifterne til administration.

Men hvad med argumentet om, at det alligevel er de erhvervsaktive, der skal betale? Argumentet ville være korrekt, hvis vi havde en lukket økonomi. Men det er blevet forældet i takt med globaliseringen. Den store pensionsopsparing investeres i høj grad i udlandet. Det bør føre til, at Danmark ikke blot afvikler udlandsgælden, men opbygger en betydelig nettoformue i udlandet, som kan give et afkast til fremtidens pensionister. Føres der ikke en økonomisk politik, der sikrer dette, kan man omvendt se frem til, at pensionsopsparingen bliver et økonomisk problem den dag, pensionisterne vil trække deres formuer ud til forbrug. Selv i bedste fald, hvor Danmark får et stort tilgodehavende i udlandet, kan der blive problemer med, om der er *hænder* nok til at dække pensionisternes store efterspørgsel. Er der ikke hænder nok, kan det føre til en overophedning af økonomien - og en inflation, der kunne ruinere pensionssparerne. Inflationstruslen er danske pensionister yderst sårbare over for.

Ulighed og fattigdom

Det mest bemærkelsesværdige ved det danske system er måske, at et så gennemprivatiseret og opsparingsbaseret system alligevel har en mindstepension, der er i den absolutte eliteklasse mht. at undgå fattigdom. Man kan spørge, om dette vil vare ved. Der er mindst tre forbehold:

For det første bliver der et stigende antal "brøk-pensionister", nemlig indvandrere, der ikke opfylder det krav om mindst 40 års ophold i landet (mellem 15 og 65), som blev indført i forbindelse med, at Danmark blev medlem af EU (dengang EF) i 1973. De vil

altså ikke være berettigede til den fulde folkepension. Det kan ikke fuldt kompenseres af de øvrige ordninger.

For det andet udhules folkepensionen langsomt, men sikkert, af den såkaldte satsregulering, der i princippet sikrer, at overførselsindkomster følger med den almindelige indkomstudvikling i samfundet. Der er imidlertid en række finesser, der betyder, at overførselsindkomsterne sækker rundt regnet $\frac{1}{2}$ pct. bagud om året - og det betyder meget, når vi taler om pensionssystemer, som altid skal vurderes på 30, 40 eller 50 års sigt. Der er navnlig to faktorer i satsreguleringen, der giver et efterslæb. For det første går der normalt 0.3 pct. fra til den såkaldte satsreguleringspulje.⁶ Denne pulje er øremærket til ekstraordinære forbedringer for de svageste grupper på overførselsindkomst. Det har dog ofte været tolket ret liberalt, så man undertiden har ladet eksisterende ordninger overgå til finansiering via satspuljen. For det andet benytter man faste vægte ved en sammenvejning af lønudviklingen for arbejdere og funktionærer. Hvis arbejdernes løn stiger 3.0 pct. og funktionærernes løn stiger 3.0 pct., stiger satsreguleringen også med 3.0 pct. Men da der i årets løb er blevet flere funktionærer og færre arbejdere, har lønmodtagerne under ét faktisk haft en lønfremgang på over 3.0 pct. En del af indkomstfremgangen i samfundet skyldes, at der sker en opkvalificering af arbejdskraften, og denne del af lønstigningen slår ikke fuldt igennem i satsreguleringen. Derfor sker der på langt sigt en alvorlig udhuling af mindstepensionen.

Hertil kommer så, at pensionsforbedringer og kortere arbejdstid ikke indgår i satsreguleringen. Som det fremgår af tabel 10, kan det give meget betydelige efterslæb. Dette er fsv. rimeligt - pensionisterne skal ikke belønnes for, at de erhvervsaktive i stigende grad accepterer selv at betale for deres pensioner. Til gengæld giver det alvorlige fejl i f.eks. Velfærdskommissionens (2006) beregninger af den fremtidige ældreforsørgerbyrde, fordi man har lagt til grund, at overførselsindkomsterne stiger i takt med lønnen. Det tager hverken højde for efterslæbet i satsreguleringen eller for højere pensionsbidrag i overenskomsterne.

⁶ Det forudsætter, at lønnen i løbende priser stiger mindst 2.3 pct.; da der som regel er en inflation på et par procent og herudover en reallønsstigning, er denne betingelse som regel - men ikke altid - opfyldt. Er lønstigningen 2.0 pct. eller derunder, går der ikke noget fra til satspuljen.

Tabel 10: Udvikling i BNP, lønninger og overførsler, 1994-2003, i løbende priser.

	stigning i pct.
BNP	44.0
Lønindex private sektor	41.5
Gennemsnitlig personlig indtægt	38.6
Folkepensionens grundbeløb og tilsv. overførsler	22.3

Kilde: Danmarks Statistik

Endelig er der den *politiske usikkerhed*. Hvor man i de øvrige nordiske lande har haft to store pensionsreformer i de sidste 50 år, har man i Danmark haft et utal af større og mindre ændringer. Blot inden for de sidste 10 år er der kommet to helt nye strenge: Den særlige pensionsopsparing (SP) og den supplerende pensionsydelse (ældrecheck'en). Pensionssystemet har ikke nået en ligevægt.

Den vigtigste langtidstendens har været, at de offentlige ordninger bliver mere og mere bliver målrettet til de svage, og at særordninger for pensionister kommer under pres. Det kan ikke undgå at svække de svage pensionister politisk, at de stærke pensionister efterhånden bliver uafhængige af de skattefinansierede ordninger. På mellemlangt sigt ligger det største pres dog på særordninger for pensionister, specielt boligydelsen, fordi pensionister ikke længere italesættes som en svag gruppe. Helt i overensstemmelse med tidligere forudsigelser (Goul Andersen, 2001) var boligydelsen da også en af de ordninger, Velfærdskommissionen i 2006 pegede på som en særordning, der burde afskaffes. Som det er fremgået, ville det dog være umuligt at gennemføre uden betydelige omkostninger for de pensionister, der i dag nyder gavn af den.

4. Ældreomsorg og ældreservice

Ældreplejen som helhed beskæftiger ca. 100.000 fuldtidsbeskæftigede, de fleste kvinder, og mange på deltid. I alt drejer det sig om ca. 130.000 mennesker eller næsten 5 pct. af arbejdsstyrken. Den store udbygning af ældreplejen hænger både sammen med stigningen i kvindernes erhvervsarbejde og med det stigende antal ældre.

Men Danmark, Norge og Sverige bruger mange flere ressourcer end andre lande, så udviklingen skyldes også et politisk valg. Et højdepunkt var indførelsen af gratis varig hjemmehjælp i 1992, og Danmark har formentlig den mest generøse ældrepleje i verden. Ud over Danmark har kun Skotland og Nordirland helt gratis hjemmehjælp - og de to regioner har langt færre modtagere. I Danmark og Norge er det hver fjerde ældre over 65 år, der modtager hjemmehjælp eller er på plejehjem. I Sverige og Finland er tallet 15-16 pct. Et lignende niveau finder man i Frankrig og Holland, mens tallet i Tyskland og de fleste andre lande er under 10 pct.

I Danmark er det kommunerne, der står for ældreplejen. I mange europæiske lande finansieres ældreplejen gennem sociale bidrag til en obligatorisk plejeforsikring. Ofte kan man vælge mellem professionel hjælp og "cash for care", hvor f.eks. et familiemedlem påtager sig opgaven. Dette er normen i Tyskland og flere andre lande, mens formelt frivillige organisationer står for det meste af ældreplejen i Holland. I nogle lande er kommunen stort set ikke involveret i ældreplejen.

Når det gælder ressourceforbruget, ligger Danmark, Sverige og Norge i top. Når der er færre modtagere af ældrepleje i Sverige, hænger det sammen med, at man under krisen i 1990'erne strammede visitationen og indførte en mindre brugerbetaling. Til gengæld har man opprioriteret de svage ældre. Reelt er der sket noget lignende i Danmark, hvor kommunerne siden 1997 har benyttet deres frihed til at skære stærkt ned på den praktiske hjælp til rengøring mv. til fordel for de svageste ældre.

4.1. Fra alderdomshjem til hjemmehjælp for ældre

Ældreplejen var oprindeligt alene knyttet til alderdomshjem, som blev stærkt udbygget fra 1920'erne og fremover. Efter krigen kom plejehjemmene til, og med bistandsloven i 1976 fik de alle betegnelsen plejehjem.

I 1970'erne aftog udbygningstakten dog til fordel for hjemmehjælp, og i 1987 skete der en vigtig ændring, da ældreboligloven blev vedtaget. Sigtet var en yderligere "afinstitutionalisering", og fra 1987 til 2004 blev antallet af plejehjemspladser mere end halveret fra knap 50.000 til godt 21.000 pladser. Også antallet af beskyttede boliger faldt. Til gengæld eksploderede antallet af ældreboliger – fra godt 3.300 i 1987 til 47.500 i 2004 (Agger Nielsen & Goul Andersen, 2006). Op mod halvdelen af disse fungerer servicemæssigt som plejehjem med bl.a. tilknyttet døgnbemanding. I 2007 er ca. 75 pct. af plejeboligerne leve-

bo miljøer, typisk med individuelle lejligheder à 40-50 m², og en stor del af de tidligere plejehjem er blevet ombygget til formålet.

4.2. Hjemmehjælp

Det er dog hjemmehjælpen til ældre i eget hjem (herunder ældreboliger), der udgør den største del af ældreplejen i dag. Målet om "længst muligt i eget hjem" blev formuleret første gang allerede i 1958, og fra 1970'erne blev det den afgørende ledetråd. Det svarer til de ældres ønsker - og det sparer (som regel) penge. Historisk opstod hjemmehjælpen dog ikke som en del af ældreplejen, men ved en lidt "konstruktiv" brug af loven om midlertidig husmoderafløsning fra 1949. Først i 1958 fik kommunerne formel *mulighed* for at organisere varig hjemmehjælp til ældre, og først i 1968 fik de *pligt* til det. Med bistandsloven i 1976 blev husmoderafløsning skrevet ud af historien. I 1968 formulerede man også en omsorgstankegang om bl.a. opretholdelse af evner, som i bistandsloven bl.a. blev udmøntet i bestemmelser om "aktivering" af de ældre og forebyggende indsats.

Bistandsloven udgjorde grundlaget for udførelsen af hjemmehjælp i de næste godt tyve år. Udførelsen af hjemmehjælp sker i dag på grundlag af Serviceloven (*Lov om Social Service*) fra 1997, der har afløst bistandsloven. Med Serviceloven forsvandt begrebet "hjemmehjælp" i øvrigt til fordel for "personlig pleje og service". Også stillingsbetegnelsen hjemmehjælper udgår og afløses af social- og sundhedsassistenter eller social- og sundhedshjælpere.

Ældreplejen har lidt ufortjent fået et lidt dårligt rygte i 1990'erne. I diverse undersøgelser af, hvor godt borgerne synes, den offentlige sektor fungerer, lander hjemmehjælpen som regel på en sidsteplads. Det hænger bl.a. sammen med en del rædselshistorier i medierne, som ikke synes at være særligt repræsentative. Totalt set er området efter alt at dømme siden 2000 tilført ekstra ressourcer - også selv om antallet af ældre stort set ikke er steget. Men der er også sket nedskæringer pga. omprioriteringer (Agger Nielsen & Goul Andersen, 2006).

Hjemmehjælpen gives både som praktisk hjælp (rengøring mv.) og som hjælp til personlig pleje. Over 40 pct. af hjemmehjælpsmodtagerne får udelukkende praktisk hjælp, der siden 1997 er skåret ned med omkring 1/3 og i mange tilfælde består i en times rengøring hver anden uge. Ikke overraskende finder man en temmelig udbredt utilfredshed med hjemmehjælpen på netop dette punkt.

Til gengæld har kommunerne prioriteret den personlige pleje til de svage modtagere af hjemmehjælp. Det er her, 5/6 af hjemmehjælpstimerne i dag leveres - også fordi en stadig større andel af de ældre forbliver i eget hjem. Her vurderer langt de fleste modtagere af hjemmehjælp imidlertid, at de får den service, de har brug for.

Et stort flertal af hjemmehjælpsmodtagerne er i øvrigt kvinder. Det skyldes primært, at kvinder lever længere, men også at kvinder har lidt flere skavanker. Og så skyldes det ikke mindst, at ældre mænd hyppigt har en lidt yngre hustru, der kan klare opgaverne.

4.3. Nyere reformtiltag inden for ældreplejen

Hjemmehjælpen har siden midten af 1990'erne været genstand for et utal af reformer, der dels har sigtet mod at styrke brugernes rettigheder, indflydelse og valgfrihed, dels har sigtet mod at højne effektiviteten. Det har givet anledning til en del kritik. At ikke alt er lykkedes lige godt, viser sig bl.a. i form af et meget højt sygefravær inden for ældreplejen, der også har tiltagende rekrutteringsproblemer. Nogle af de vigtigste reformer er nævnt nedenfor.

Skriftlig visitation

I 1995 kom "loven om aftaleskema", der indførte skriftlig visitation med oplysning om, på hvilket grundlag kommunen har truffet afgørelse om tildeling, om formålet med hjælpen, og om hvilke opgaver, der gives hjælp til. Formålet var at skabe en mere ensartet tildeling af hjemmehjælp på grundlag af mere gennemskuelige kriterier. Det er da også vurderingen, at dette er lykkedes, men specialiseringen af visitationsfunktionen har kostet administrative ressourcer og gjort kommunikationen mere formel.

Kvalitetsstandarder

1998 blev der indført kvalitetsstandarder, der er en slags servicedeclarationer for, hvilket serviceniveau borgeren kan forvente i kommunen. Sigtet er at synliggøre brugernes rettigheder og klargøre, hvilke ydelser de har ret til. Også dette vækker gennemgående tilfredshed - men koster ressourcer.

Fælles sprog

Endnu et middel til at gøre hjemmehjælpen mere gennemsigtig var det såkaldte Fælles Sprog-projekt, der blev lanceret af Kommunernes Landsforening (KL) i 1998. Sigtet var at standardisere begreber, med henblik på standardisering af visitationspraksis og arbejdsgange. Det specificeres ofte helt ned på minutter til diverse opgaver og er hovedanledningen til, at kritikere taler om “minuttyranni” eller “stregkodetyranni” i hjemmehjælpen.

Brugen af Fælles Sprog er principielt frivilligt, men i praksis er det så stærkt indbygget i de elektroniske omsorgsjournaler, at kommunerne dårligt kan unddrage sig det. Næsten alle kommuner bruger Fælles Sprog til visitationen. I den praktiske udførelse er det dog i de fleste tilfælde ikke sådan, at de ansatte holder sig strengt til minutspecifikationerne. Mange finder også tid til en kop kaffe sammen med den ældre, såfremt denne ønsker det.

Fleksibel hjemmehjælp

En fuldstændig standardisering ville også være i modstrid med lovgivernes hensigter, for bl.a. som reaktion på anklager om minuttyranni vedtog Folketinget i 2000 en lov om fleksibel hjemmehjælp, der gav brugeren mulighed for selv at bestemme, hvad den tildelte tid til praktisk bistand skulle bruges til. Med den såkaldte “Ældre pakke” i 2002 blev det udvidet til også at omfatte den tid, der var afsat til personlig pleje. Det sidste synes dog svært at omsætte til praksis, og når det gælder den praktiske bistand, betyder nedskæringerne, at der heller ikke her er meget at flytte rundt med.

Ældre pakke: Frit valg mv.

2002 vedtog et bredt flertal i Folketinget den såkaldte “Ældre pakke”, der ud over erstatningshjælp ved udeblivelser indførte frit valg af plejehjem, plejebolig og ældrebolig og fra 1.1.2003 frit leverandørvalg til både praktisk bistand, personlig pleje og madordning. Fritvalgsordningen pålagde alle kommuner at udregne prisen på hjemmehjælp og gøre det muligt for private leverandører at byde ind på hjælpen.

Fritvalgsordningen har samtidig mere eller mindre tvunget kommunerne til at opdele den kommunale organisation efter den såkaldte Bestiller-Udfører-Model (BUM). Bestillerenheden varetager myndighedsopgaver – visitering af borgerne, tilsyn med kvaliteten, information af brugerne, og bestilling af opgaverne. Udførerenheden er nærmest sidestillet

med private leverandører, der byder ind på hjemmehjælpen. Efter reformen, der gav protester i en del kommuner, har brugerne i de fleste kommuner frit valg. Mere end 20 pct. benytter privat leverandør, og andelen er stigende. Det er dog mest til rengøring, så det var i 2005 mindre end 3 pct. af timerne, der blev leveret af private leverandører.

De administrative udgifter til etablering af frit valg har været relativt store, men til gengæld er det væsentligt mindre omkostningskrævende blot at administrere ordningerne. Derimod klager kommunerne over, at det er ekstremt dyrt pr. enhed at administrere ordningen, hvor en bruger selv ansætter en person til at levere hjælpen. Det er nemlig en ordning, som kun bruges af ganske få. Der har dog i forbindelse med diskussionen om en kvalitetsreform være overvejelser om i form af "personlige budgetter" at finde mindre bureaukratiske metoder til en udvidelse af disse ordninger.

Hvad betyder de mange ændringer?

Mange af de nævnte ændringer er inspireret af en generel reformbølge inden for den offentlige sektor, der går under betegnelsen *New Public Management*. Den offentlige omsorg ses som en serviceproduktion, og man henter inspiration fra den private sektor og prøver at skabe markedslignende vilkår, f.eks. via udlicitering, fritvalgsordninger, bestiller-udførermodeller mv. Borgeren får rollen som forbruger, der har valgmuligheder i et gennemsigtigt marked, hjulpet af servicedeclarationer, smileys og anden forbrugeroplysning. De ansatte skal helst ikke have for mange frihedsgrader, da de vil følge deres egen interesse eller slet og ret arbejde mindre. Det kan f.eks. imødegås ved benchmarking, kvalitetsnormer, eller slet og ret ved en programmering af arbejdet med tidsstudier osv.

Kritikken lyder, at disse reformer sætter omsorgen over styr og leder til både lavere kvalitet og effektivitet (Rold Andersen, 1999). Flexibilitet erstattes af stregkode- og minuttyranni, de ansatte får flere sygedage, ressourcerne går til administration frem for pleje. Kort sagt virker de mange reformer stik imod hensigten: Brugerne mister indflydelse og får dårligere service, samfundet spilder ressourcer, og personalet mister arbejdsglæde og omsorgsorientering.

Det er nyttige advarsler, men virkeligheden er mere nuanceret. Der bruges flere ressourcer på administration, men det er fra et lavt udgangspunkt. Der er blevet mindre vilkårlighed i visitationen, og borgernes retssikkerhed er styrket. Kommunerne arbejder ikke kun med *New Public Management*, men også med værdibaseret ledelse. Der er i princippet fleksibel hjemmehjælp, og personalet arbejder væsentligt mere fleksibelt, end Fælles Sprog

kunne lægge op til. Konkurrencen med de private bygger på en nøje specifikation af, hvilken service, der skal leveres. Det kunne lede til mere "stregkodetyranni", men de privates eneste konkurrenceparameter er at være fleksible og brugerorienterede, og det bliver kommunen også nødt til at indstille sig efter, hvis den skal holde på "kunderne".

Til gengæld er det åbenbart, at personalet og kommunerne ofte har følt, at reformerne blev trukket ned over hovedet på dem, hvilket ikke har bidraget til engagement og arbejdsglæde. Ved evt. fremtidige reformer er det vigtigt at sikre større ejerskab, og der er akut behov for at forbedre arbejdsglæden, hvis man skal løse rekrutteringsproblemet i fremtiden. Det betyder dog ikke, at der ikke er behov for at sikre mere "value for money". Der er store forskelle i ressourceforbruget fra kommune til kommune, som det kan være svært at forklare, og de falder ikke sammen med forskelle i hverken personalets arbejdsglæde eller brugernes tilfredshed. På grund af dårlig statistik er det endda svært for kommunerne at sammenligne sig med andre og se, om de ligger højt eller lavt på eksempelvis ansigt-til-ansigt tid, transporttid, ressourceforbrug, brugertilfredshed, osv. Der arbejdes hårdt i hjemmeplejen, men mere effektivt arbejde betyder ikke altid hårdere arbejde. Det kan endda være tværtimod.

5. Ældrepolitiske udfordringer

Diskussionen om ældrepolitiske udfordringer har i nogen grad været afsporet af diskussionen om finansieringen af forsørgerbyrden for det stigende antal ældre. Her ligger Danmark usædvanligt lunt i svinget som en rollemodel i Europa, fordi det danske pensionssystem er ekstremt billigt, fordi fødselstallet i mange år har været blandt Europas højeste, og fordi danskerne trækker sig sent tilbage. Ingen kan sige, om det vil gå lidt op eller lidt ned med statens nettoudgift til pension - fraregnet besparelser på pensionstillæg og stigende skatteindtægter fra udbetalte pensionsopsparinger. Men en finansiel belastning bliver det ikke - modsat situationen i de fleste andre lande.

Derimod ligger Danmark i den dyre ende, når det gælder ældrepleje. Og følger udgifterne antallet af ældre, vil Danmark komme til at opleve større stigninger her end andre lande - med mindre man antager, at disse andre lande bliver nødt til at indhente efterslæbet i forhold til det danske serviceniveau og derfor har et dobbelt problem. Under alle omstændigheder er der grund til at sætte fokus på, hvordan man kan begrænse væksten. Noget

kommer af sig selv. Man skal ikke vente, at en 80-årig om 20 år har samme plejebæbehov som en 80-årig i dag. Plejebæbehovet vil alt andet lige have en tendens til at fæolge udviklingen i levealderen. Det er navnlig de sidste 2-3 år af livet, plejebæbehovet bliver stort. Stiger levealderen, forskydes også den mest plejekrævende periode - men den forlænges næppe meget. Men en central opgave må samtidig være at arbejde for en forbedring af folkesundheden, så de ældre bliver så selvhjulpne som muligt. Det er en banal konstatering, men faktisk en vældig opgave. For det andet er der også behov for at fokusere på effektiviteten. Hårdt arbejde og effektivt arbejde er ikke det samme. Der er behov for at afsøge alle muligheder for at gøre plejepersonalets arbejde mere effektivt - og mindre hårdt. Det kræver bl.a. en bedre statistisk sammenlignelighed, så man kan identificere, hvor skoen trykker - og en mere systematisk spredning af "best practices".

Velfærdskommissionen gjorde samfundet lidt af en bjørnetjeneste ved at sætte fokus på *finansieringsproblemer* som fæolge af den *demografiske* udvikling.⁷ Dermed mistede man fokus på *politiske* faktorer (hvis betydning for udgifterne næsten altid er langt stærkere) - og på *rekrutteringsproblemer*: Det skal nok lade sig gøre at skaffe de nødvendige penge, men kan man skaffe de nødvendige hænder? Det kan blive mere end svært blot at sikre nyrekruttering til erstatning for de ansatte, der forlader ældreplejen i de nærmeste år. Og det vil være en kæmpe udfordring at finde nyrekruttering til den ganske betydelige ekspansion i antallet af ansatte i ældreplejen, som man dårligt kan undgå fremover. Det vil bl.a. kræve, at arbejdet bliver mere attraktivt, ikke (kun) i økonomisk forstand, men nok så meget derved, at det tilfredsstillende lysten til at "arbejde med mennesker" og omgærdes af faglig respekt.

Den anden hovedudfordring vil være fortsat at sikre mod fattigdom blandt ældre. Her er der to problemer. Det ene er det stigende antal pensionister, som ikke har opholdt sig i landet i 40 år og derfor ikke er berettigede til fuld folkepension - de såkaldte "brøkpensionister". Det andet er, at mindsteniveauet kommer under pres. I og med, at færre og færre bliver afhængige af de skattefinansierede ordninger, kan de ressourcetsvage ikke regne med, at disse ordninger vil være lige så uangribelige som tidligere. Folkepensionen sakter langsomt, men sikkert bagud i forhold til den almindelige indkomstudvikling. Det ville der tidligere være ressourcestærke folkepensionister til at kæmpe imod, men det er der ikke

⁷ Finansieringsproblemerne blev så i øvrigt overdrevet ved en række urealistiske forudsætninger - som ikke alene stemmer dårligt med fortiden, men bl.a. også indebar, at finansieringsproblemet ville blive større, jo højere den økonomiske vækst var.

fremover. Dernæst bliver pensionister ikke længere italesat som en svag gruppe - i den offentlige debat tager man endda forskud på glæderne og glemmer, at flertallet af de nuværende pensionister ikke har de store indtægter ved siden af pensionen. Når pensionister ikke opfattes som en svag gruppe, svækkes også argumenter for særordninger for pensionister: Rabatter, personlige tillæg og frem for alt boligydelsen, som det vil være umuligt at kompensere via forhøjelse af pensionstillæg eller supplerende pensionsydelse.

Referencer

- Agger Nielsen, Jeppe & Jørgen Goul Andersen (2006) *Hjemmehjælp - mellem myter og virkelighed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Albrekt Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2004) *Magten på Borgen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2001) 'Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency', pp.121-38 i Jochen Clasen, ed., *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspectives*. The Hague: Kluwer Law International.
- Myles, John & Paul Pierson (2001) "The Comparative Political Economy of Pension Reform", pp. 305-34 i Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Connell, Alison (2004) "Citizen's Pension: Lessons From New Zealand". Discussion Paper, Pensions Policy Institute.
- OECD (2005) *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2006) *Labour Force Statistics*. Paris: OECD.
- Pensionisternes Samvirke & LO Faglige Seniorer (2007) *Pensionist eller efterlønsmodtager 2007*. Pjece.
- Pison, Gilles (2005) "France 2004: Life expectancy tops 80 years". *Population & Societies* no. 410. Paris: Institut national d'études démographiques.
- Rold Andersen, Bent (1999) *Ældrepolitik på afveje*. København: Framad.
- World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. London: World Bank and Oxford University Press.
- Øverbye, Einar (1998) *Risk and Welfare*. NOVA Rapport 5/1998. Oslo: NOVA.
- Velfærdskommissionen (2006) *Analyserapport januar 2006. Fremtidens velfærd - vores valg*. København: Velfærdskommissionen.

CCWS Working papers

<i>No.</i>	<i>Author</i>	<i>Title</i>
1-1998	Peter Taylor-Gooby	Risk and Welfare
2-1998	Peter Taylor-Gooby	Markets and Motives: Implications for Welfare
3-1998	Wim van Oorschot	The reconstruction of the Dutch Social Security System 1980-2000: Retrenchment and Modernization
4-1998	Jørgen Goul Andersen, Knut Halvorsen, Per H. Jensen, Asbjørn Johannessen, Olli Kangas, Gunnar Olofsson and Einar Øverbye	Unemployment, Early Retirement and Citizenship: Margin- alisation and Integration in the Nordic Countries
5-1998	Jochen Clasen	Unemployment Insurance and Varieties of Capitalism
6-1998	Peter Taylor-Gooby	When is an Innovation? Recent Pension Reform in France, Germany, Italy and the UK
7-1999	Per H. Jensen	Activation of the unemployed in Denmark since the early 1990s. Welfare of Workfare?
8-1999	Knut Halvorsen	Unemployment in disguise: The case of Norway
9-1999	Knut Halvorsen	Labour force status of married/-cohabiting couples in Nor- way: Associations and explanations of (un)employment homogamy
10-2000	Pernille Drewsgård Sørensen & Jan Bendix Jensen	Væsentligste ændringer i ret og pligt til aktivering i 90'erne. Ikke-forsikrede kontanthjælpsmodtagere
11-2000	Sanne Lund Clement	Dansk forskning om førtidspensionister og medborgerskab
12-2000	Per H. Jensen	Velfærdens variationer, dynamikker og effekter
13-2000	Jørgen Goul Andersen	Velfærdens veje i komparativt perspektiv
14-2000	Jørgen Goul Andersen	Change without Challenge?
16-2000	Jørgen Goul Andersen	Borgerne og sygehusene
17-2000	Martin D. Munk	Social Inequality in the Welfare State
18-2000	Asbjørn Johannesen	Velferd uten begrensinger? Velferdsreformer i Norge på 1990-2000
19-2000	Per H. Jensen	The Danish Leave-of-absence schemes - Origins, function- ing and effects from a gender perspective
20-2001	Olli E. Kangas	Why are some welfare states more robust than other? Po- tentiality for changes
21-2001	Einar Overbye	Political equilibria, near substitutes, and the provision of income security in old age

22-2002	Jørgen Goul Andersen with Jan Bendix Jensen	Different Routes to Improved Employment in Europe
23-2002	Jørgen Goul Andersen	Coping with Long-Term Unemployment: Economic security, labour Market Integration and Well-being. Results from a Danish Panel Study, 1994-1999
24-2002	Christian Albrekt Larsen	Challenging the Hegemonic Discourse of Structural Unemployment. <i>- An Analysis of Barriers on the Labour Market based on a Danish Panel Study.</i>
25-2002	Jørgen Goul Andersen	Ambivalent values: The value foundations of the universal welfare state, citizens', and potentials for change
26-2002	Christoffer Green-Pedersen	The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the problem and looking for solutions
27-2002	Jørgen Goul Andersen & Christian Albrekt Larsen	Pension politics and policy in Denmark and Sweden: Path Dependencies, Policy Style, and Policy Outcome
28-2002	Christian Albrekt Larsen	Forskellige ledige og forskellige problemer: En eksplorativ korrespondanceanalyse
29-2002	Hans Ole Stoltenborg	Hjemmehjælp i Danmark En forskningsoversigt med fokus på lovgivning, omfang, organisering og kvalitet
30-2002	Christian Albrekt Larsen	Magt, politik og beslutning i dansk pensionspolitik
31-2003	Christoffer Green-Pedersen	Still there but for how long?: The counter-intuitiveness of the universal welfare model and the development of the universal welfare state in Denmark
32-2004	Knut Halvorsen	How to combat unemployment?
33-2004	Christian Albrekt Larsen	Blessing or Blame? Public attitude to Nordic 'workfare' in the 1990s
34-2005	Wim van Oorschot	Immigrants, Welfare and Deservingness Opinions in European Welfare States
35-2005	Wim van Oorschot	On the cultural analysis of social policy
36-2005	Wim van Oorschot	A European Deservingness Culture? Public deservingness perceptions in European welfare states
37-2006	Trond Beldo Klausen	Humankapital. Hvad betyder dimittendalder for indkomsten?
38-2006	Christian Albrekt Larsen	Social Capital and Welfare regimes. The impact of institution dependent living conditions and perceptions of poor and unemployed
39-2006	Christian Albrekt Larsen	How welfare regimes influence judgement of deservingness and public support for welfare policy

40-2006	Christian Albrekt Larsen	The political logic of labour market reforms. The importance of popular images of target groups
41-2006	Wim van Oorschot	The Dutch Welfare State. From collective solidarity towards individual responsibility
42-2006	Trudie Knijn	Social policy and Social interventions: The role of professionals under new governance
43-2006	Trond Beldo Klausen	Højest løn til unge dimittender
44-2006	W. van Oorschot (with W. Arts, J. Gelissen)	Social capital in Euroe. Measurement, and social and regional distribution of a multi-faceted phenomenon
45-2006	Trudie Knijn and Wim van Oorschot	The need for and the societal legitimacy of social investments in children and their families. Critical reflections on the Dutch case
46-2007	Wim van Oorschot	SOCIAL LEGITIMACY OF THE EUROPEAN WELFARE STATE. Sociological reflections on solidarity and re-distributive justice with some empirical illustrations
47-2007	Jørgen Goul Andersen	Ældrepolitikken og velfærdsstatens økonomiske udfordringer. Tilbagetrækning, pension og ældreservice i Danmark - en kortfattet oversigt.