

RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Dansk og international konjunkturvurdering
- Aktuel økonomisk politik
- Flere ældre – en udfordring for velfærdsstaten
- Bæredygtighed: Balance mellem generationer

Dansk og international konjunkturvurdering¹

Dansk økonomi ned i tempo

Efter fem års opsving er dansk økonomi ved at tabe pusten. Den økonomiske vækst ventes at aftage fra ca. 2½ pct. i år til ca. 1 pct. i 1999 og ca. 1¼ pct. i 2000. Den forholdsvis kraftige afdæmpning af væksten skyldes bl.a. økonomisk-politiske stramninger, en betydelig forværring af konkurrenceevnen og en lidt lavere vækst i udlandet. Med den lave vækst hører stigningen i beskæftigelsen op, og ledigheden i 2000 ventes at være på niveau med 1998, dvs. godt 180.000 personer. Prisstignings-takten forbliver afdæmpet, og overskuddet på de offentlige finanser stiger. Til gengæld ventes et betalingsbalanceunderskud på over 10 mia. kr. i både 1999 og 2000.

Kraftig afdæmpning af indenlandsk efterspørgsel

Vækstafmatningen i dansk økonomi skyldes, at der ventes en kraftig afdæmpning af den indenlandske efterspørgsel, bl.a. pga. den stramme økonomiske politik, der er lagt op til med Pinse-pakken, kommuneaftalerne og finanslovsforslaget. Væksten i det private forbrug ventes at blive forholdsvis lav, idet de reale disponible indkomster aftager i 1999, mens forbrugskvoten falder i 2000 som følge af lavere boligpriser. Lavere boligpriser vil også give anledning til et fald i boliginvesteringerne. Udsigten til lavere vækst i efterspørgslen og usikkerheden om den

1) Diskussionsoplægget inklusive resumeet er færdigredigeret den 23. november. Efter færdiggørelsen af konjunkturvurderingen er der indgået forlig om finansloven for 1999. Det er den umiddelbare vurdering, at dette ikke giver anledning til nævneværdige ændringer af konjunkturvurderingen. Afvigelse mellem finanslovsforliget og finanslovsforslaget, der ligger bag nærværende prognose, skønnes således ud fra en konjunkturmæssig betragtning at være af begrænset betydning.

danske og internationale konjunkturudvikling skønnes at afdæmpe virksomhedernes investeringslyst, så erhvervsinvesteringerne falder lidt i 1999 og kun stiger behersket i 2000.

Opsvinget i Vesteuropa synes ikke alvorligt truet

Den internationale konjunktursituation er blevet forværret i løbet af 1998. Japan og andre østasiatiske lande befinder sig i dyb recession, og den asiatiske krise har bredt sig til andre nye markeder, herunder Rusland og Brasilien. Opsvinget i Vesteuropa synes dog ikke at være alvorligt truet af krisen, og afmatningen i Norge og Storbritannien, to af Danmarks vigtige samhandelslande, kan i høj grad tilskrives interne forhold. Aktiviteten er derimod blevet styrket i Tyskland, Frankrig og andre kontinentaleuropæiske økonomier samt i Sverige som følge af en stærkere indenlandsk efterspørgsel både med hensyn til forbrug og investeringer. I USA fortsætter det langvarige opsving, men fra næste år i et noget lavere tempo. Selvom de økonomiske udsigter for Europa og USA fortsat er relativt gunstige, er der dog en reel risiko for en svækkelse gennem de mere turbulente finansielle markeder.

Usikkerhedens betydning

Uroen kan være et udtryk for en faldende optimisme og frygt for, at krisen kan sprede sig til Europa og USA. Den større usikkerhed kan i værste fald brede sig til forbrugere og virksomheder, der kan blive mere pessimistiske og mere tilbageholdende. De seneste rentesænkninger i både USA og Europa vil givetvis være gavnlige for hele verdensøkonomien, og det er muligt, at krisen har nået bunden. Krisen i Asien og Rusland har kun begrænset betydning for udviklingen i dansk økonomi som helhed, men enkelte sektorer, herunder landbruget og søfarten, påvirkes dog negativt. Samlet set ventes den økonomiske vækst i Danmarks aftagerlande i de kommende par år at være pæn og ligge omkring 2½ pct.

Svag eksportvækst

Eksporten, der falder i 1998, ventes kun at stige svagt i 1999 og 2000. Industリエksporten vil lide under en fortsat forværring af lønkonkurrenceevnen og den lidt lavere udlandsvækst og vil derfor kun stige beskedent. Til gengæld ventes landbrugs- og tjenesteeksporten ikke at udvikle sig helt så svagt som i år, og samtidig vil energieksporten vokse kraftigt i 1999.

Underskuddet på betalingsbalancen forsvinder ikke

Den svage eksportudvikling medfører, at der til trods for den afdæmpede indenlandske efterspørgsel ventes et betalingsbalancunderskud på over 10 mia. kr. i både 1999 og 2000.

Fald i privat beskæftigelse

Den private beskæftigelse ventes at falde i 1999 og 2000 som følge af den forholdsvis lave økonomiske vækst. Faldet i den private beskæftigelse dækker over, at beskæftigelsen i de tjenesteydende erhverv vil fortsætte med at stige, mens især beskæftigelsen i fremstillingssektoren vil aftage. Den offentlige beskæftigelse forudsættes at stige med ca. 8.500 personer i 1999 og ca. 6.000 i 2000. Det vil opveje tilbagegangen i den private beskæftigelse, så den samlede beskæftigelse ventes stort set uændret. Arbejdsstyrken ventes også at være nogenlunde konstant, og ledigheden i 2000 bliver derfor på niveau med 1998, dvs. godt 180.000, svarende til ca. 6¼ pct. af arbejdsstyrken. Lønstigningstakten ventes at aftage en anelse til knap 4½ pct. i 1999 og 2000, bl.a. fordi beskæftigelsesfremgangen ophører.

Forbedring af offentlige finanser i 1999

På trods af vækstafmatningen ventes overskuddet på de offentlige finanser at stige til ca. 30 mia. kr. i 1999 mod ca. 12 mia. kr. i 1998. Den store forbedring skyldes bl.a., at den særlige ATP-opsparing fra og med 1999 indgår i den offentlige opsparing, og at de grønne afgifter forhøjes pr. 1. januar 1999. I 2000 ventes en lille forværring af de offentlige finanser, bl.a. fordi skattetrykket falder lidt i medfør af Pinsepakken, og fordi den økonomiske vækst er forholdsvis lav.

Prognosens nøgletal

	1997	1998	1999	2000
BNP-vækst (pct.)	3,3	2,4	1,0	1,3
Offentlig saldo (mia. kr.)	2,6	11,7	30,0	26,5
Betalingsbalance (mia. kr.)	6,4	-16,3	-10,2	-11,6
Ledighed (1.000 personer)	220	183	181	181
Beskæftigelsesændring (1.000 personer)	59	52	2	-2
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3,8	5,0	4,2	4,4
Inflation ^a (pct.)	2,2	1,8	1,9	2,1

a) Inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Aktuel økonomisk politik

Problemer med eksporten

Det økonomiske opsving har primært været drevet af den indenlandske efterspørgsel. Der ventes en kraftig afdæmpning af denne i 1999 og 2000, og eksporten er ikke i stand til at tage over, hvilket i høj grad skyldes problemer med konkurrenceevnen. Siden 1995 er de danske lønninger vokset hurtigere end de udenlandske. Den danske konkurrenceevne er blevet sat under stærkt pres, og der er tabt store markedsandele i udlandet. I 1998 falder eksporten, hvilket dog skal ses på baggrund af storkonflikten på arbejdsmarkedet og de negative effekter på landbrugs- og tjenesteeksporten af krisen i Asien og Rusland. Lønkonkurrenceevnen ventes forværret i både 1999 og 2000, og da væksten i udlandet samtidig aftager, er eksportudsigterne ikke gunstige. En bedre eksportudvikling vil kræve, at den danske lønstigningstakt igen kommer på niveau med eller – i en periode – helst under udlandets. En afdæmpning af den danske lønstigningstakt er også nødvendig af hensyn til fastkurspolitikens troværdighed.

Stadig behov for reformer på arbejdsmarkedsområdet

Det er først og fremmest op til arbejdsmarkedets parter at begrænse den danske lønstigningstakt. Den økonomiske politik bør imidlertid hjælpe med til at sikre en holdbar lønudvikling. De seneste års reformer på arbejdsmarkedsområdet har bidraget til, at lønningerne er steget langsommere end i tidligere konjunkturoppgange. At den danske lønstigningstakt igennem adskillige år har oversteget udlandets indikerer dog, at der er behov for yderligere arbejdsmarkedsreformer, hvis ledigheden varigt skal bringes længere ned. En mulighed er et beskæftigelsesfradrag, der vil øge de lavtlønnedes gevinst ved at arbejde og samtidig virke løndæmpende, jf. *Dansk Økonomi, efterår 1997*. Fremrykning af aktivering og forbedret indsats mod flaskehalse kan være andre midler.

Der bør ikke slækkes på arbejdsmarkedspolitikken i dårlige tider

Det er naturligvis lettest at stramme arbejdsmarkedspolitikken i en opgangskonjunktur. Det er imidlertid vigtigt, at der ikke lempes på arbejdsmarkedspolitikken, når det går mindre godt. I så fald vil strukturledigheden stige igen, og lønpresset vil sætte ind tidligere i næste konjunkturoppsving.

Problematiske at sænke indirekte lønomkostninger som svar på for høje lønstigninger

Arbejdsmarkedsreformer og en mere afdæmpet økonomisk vækst vil bidrage til at sænke lønstigningstakten, men det vil tage tid. Det er fristende at forsøge at forbedre konkurrenceevnen ved at sænke de indirekte lønomkostninger. Dette er imidlertid ikke en holdbar løsning. Hvis man reducerer de indirekte lønomkostninger for at modvirke effekten af for høje lønstigninger, påvirkes løndannelsen. Arbejdsmarkedets parter vil så kunne aftale højere lønstigninger i forventning om, at regeringen efterfølgende vil "redde" konkurrenceevnen ved at sænke de indirekte lønomkostninger. Grundlæggende set bør arbejdsmarkedets parter selv løse de problemer, som de har hovedansvaret for.

For lempelig finanspolitik under opsvinget

Regeringen har i løbet af opsvinget annonceret, at der ville blive ført en stram finanspolitik, men faktisk har finanspolitikken været lempelig eller i bedste fald neutral under hele opsvinget. Dette skyldes bl.a., at de eksisterende institutionelle rammer mellem staten og kommunerne tilsyneladende ikke er effektive med hensyn til at gennemføre den annoncerede finanspolitik. Kommunerne har ikke overholdt deres budgetter, og staten har pålagt kommunerne nye udgiftskrævende opgaver. Den udeblevne stramning af finanspolitikken har været medvirkende til de forholdsvis høje lønstigninger i Danmark.

Betalingsbalanceoverskud vil koste arbejdspladser

I prognosen forventes et betalingsbalanceunderskud på over 10 mia. kr. i både 1999 og 2000. I realiteten er det kun ved at stramme finanspolitikken mere end forudsat i prognosen, at der hurtigt kan genskabes et overskud på betalingsbalancen. I opsvinget i perioden 1993-98 ville finanspolitiske stramninger have været forbundet med en mindre stærk fremgang i beskæftigelsen, men dog stadig en fremgang. I den nuværende konjunktursituation er det imidlertid sandsynligt, at yderligere finanspolitiske stramninger vil resultere i et fald i den samlede beskæftigelse. Med andre ord er regeringens målsætning om at afvikle udlandsgælden kommet i modstrid med hensynet til beskæftigelsen.

Ikke yderligere stramminger af finanspolitikken i 1999

Et betalingsbalanceunderskud på ca. 10 mia. kr. i et par år er ikke katastrofalt, og af hensyn til beskæftigelsen bør finanspolitikken ikke strammes yderligere på nuværende tidspunkt. En faldende beskæftigelse vil gøre det vanskeligere at gennemføre reformer på arbejdsmarkedsområdet, og samtidig viser erfaringerne, at det kan være svært at få vendt udviklingen, hvis ledigheden begynder at stige betydeligt.

Forbedring af betalingsbalancen i vente

Betalingsbalanceforværringen fra 1997 til 2000 skyldes, at den samlede opsparing svækkes. Umiddelbart er forværringen derfor mere bekymrende end forværringen fra 1993 til 1997, der skyldtes stigende investeringer. Det er dog normalt, at opsparingen svækkes i begyndelsen af en periode med forholdsvis lav vækst, idet det tager tid, inden forbruget tilpasser sig en lavere indkomstvækst. Det afgørende er, hvad der sker med opsparingen på lidt længere sigt. Pinsepakkens reduktion af rentefradragets skatteværdi vil styrke opsparingen, og det er derfor sandsynligt, at der vil ske en forbedring af betalingsbalancen på længere sigt.

Opsparingen skal styrkes på længere sigt

Det er imidlertid ikke givet, at Pinsepakken styrker den danske opsparing tilstrækkeligt. Der er flere grunde til, at den danske opsparing bør hæves. En højere opsparing er nødvendig, hvis regeringens målsætning om at afvikle udlandsgælden skal være forenelig med en høj beskæftigelse. En højere opsparing er også nødvendig for at imødegå de problemer, som aldringen af befolkningen giver. Den stigende ældrebyrde bliver først mærkbar om 10-15 år. Det er imidlertid vigtigt, at tiltag, der kan imødegå den stigende byrde, iværksættes så tidligt som muligt. Styrken af de nødvendige indgreb kan reduceres, hvis man handler i tide.

Flere ældre – en udfordring for velfærdsstaten

Stigende ældrebyrde

Antallet af personer over 65 år vil stige markant i løbet af de næste 40 år. Antallet af erhvervsaktive vil for hver person over 65 år derfor falde fra fire til to en halv. Den stigende andel af ældre vil øge presset på de offentlige udgifter. Redegørelsen indeholder en analyse af de problemstillinger, velfærdsstaten står over for som følge af den stigende ældrebyrde.

De offentlige udgifter stiger markant...

Beregningerne i kapitlet viser, at de offentlige udgifter vil stige markant. Alene den ændrede befolknings sammensætning vil med de nuværende regler give anledning til en stigning i de aldersfordelte serviceudgifter og overførsler på knap 5 pct.point af BNP fra 2005 frem til 2035.² Den fremtidige befolkningsudvikling vil også reducere antallet af erhvervsaktive, hvilket vil give anledning til stigende lønninger. Dette vil øge de offentlige udgifter yderligere. Inddrages disse effekter vil de samlede offentlige udgifters andel af BNP stige med godt 9 pct.point. Øgede skattepligtige pensionsudbetalinger vil automatisk øge skatteindtægterne, men dette er ikke tilstrækkeligt til at finansiere de højere udgifter. Modelberegningerne viser, at skattesatsen på personlig indkomst i 2035 skal øges med ca. 8 pct.point, med mindre der findes modgående besparelser på de offentlige finanser. Danmarks åbne grænser for varer, kapital og arbejdskraft gør, at en sådan stigning vil blive meget vanskelig at gennemføre, ikke mindst i lyset af det i forvejen høje skattetryk.

...og betydelig stigning i skattetrykket kan blive konsekvensen

- 2) De aldersfordelte udgifter udgør ca. 60 pct. af de samlede offentlige udgifter og indeholder alle overførsler samt ca. 60 pct. af det offentlige forbrug. Beregningen af stigningen i de aldersfordelte udgifter er foretaget under antagelse af, at de reale udgifter pr. person i de enkelte aldersgrupper holdes på det nuværende niveau. Der er i beregningerne set bort fra den reduktion af udgifterne, der vil følge af indkomsthængigheden i visse ydelser til de ældre. De nuværende regler for indkomstgraduering skønnes at reducere udgiftsstigningen med omkring 1 pct.point af BNP.

Usikkerhed ved beregningerne

Beregninger over den fremtidige økonomiske forsørgerbyrde og konsekvenserne heraf er forbundet med stor usikkerhed. Alle beregninger, herunder analyser fra OECD og den danske regering, peger imidlertid på øgede offentlige udgifter og dermed på et behov for modgående besparelser eller øget skatte-tryk. Usikkerheden i forbindelse med beregningerne går begge veje. For det første er der usikkerhed omkring den fremtidige befolkningsudvikling. For det andet er der usikkerhed om det fremtidige udgiftsbehov. Dette kan stige mere, f.eks. hvis den teknologiske udvikling åbner mulighed for flere, bedre og dyrere behandlingsformer, eller hvis øget velstand øger kravene til de offentlige ydelser. Omvendt kan udgifterne stige mindre, hvis den teknologiske udvikling og rationaliseringer reducerer omkostningerne. Øgede indkomster hos fremtidens pensionister vil reducere behovet for gratisydelser og overførsler, hvilket ligeledes kan dæmpe udgiftsvæksten. Endelig er der for det tredje usikkerhed knyttet til det anvendte modelgrundlag.

Vækst løser ikke ældrebyrden

Økonomisk vækst øger den generelle velstand, men vil ikke i sig selv løse de økonomiske fordelingsproblemer som følge af den stigende ældrebyrde, da ældreudgifterne må forventes at stige i takt med velstanden. Med de nuværende regler for lønindeksering af alle overførsler, herunder folkepensionen, vil stigende produktivitet indebære, at pensionisterne får del i den almindelige velstandsstigning. Også udgifterne til offentlig service vil som udgangspunkt blive forøget med væksten i BNP, hvis de offentlige lønninger følger de private. Vækst kan derfor kun afhjælpe de økonomiske konsekvenser af stigningen i antallet af pensionister, hvis pensionisterne ikke får fuld del i den generelle velstandsstigning.

Højere indkomst til pensionister i fremtiden...

Opbygningen af arbejdsmarkedspensioner og udbredelsen af individuelle pensionsordninger indebærer, at fremtidens pensionister i gennemsnit vil få en indkomst, der – udover den almindelige velstandsstigning – er ca. 40 pct. højere end i dag. Ifølge analyserne vil omkring en trediedel af pensionisterne have indkomster fra folkepension, ATP og arbejdsmarkedspension på over 200.000 kr. i dagens prisniveau. Analyserne i kapitlet viser også, at der samtidig med den stigende gennemsnitsindkomst vil fremkomme en øget indkomstspredning blandt fremtidens pensionister. Ulighed i arbejdslivet vil i højere grad

...og større ulighed

blive fulgt af ulighed blandt pensionisterne. Den øgede indkomstulighed skyldes udelukkende, at de bedst stillede pensionister får det væsentligt bedre end i dag, mens situationen for de dårligst stillede ikke forandres.

Øget indkomst- graduering af ydelse giver mindre vækst i udgifterne

Den højere gennemsnitsindkomst og den øgede indkomstspredning kombineret med udsigten til et stigende skattetryk gør det naturligt at overveje en mere udbredt indkomstgraduering af ydelserne til fremtidens pensionister. Øget indkomstafhængighed i de offentlige ydelser vil mindske uligheden ved at reducere forbrugsmulighederne for de bedst stillede pensionister. Samtidig vil det reducere væksten i de offentlige udgifter. Med de eksisterende regler for indtægtsregulering af folkepensionstillæg og individuelle ydelser vil der allerede komme en automatisk besparelse. Indtægtsregulering af flere ydelser til de ældre – f.eks. hjemmehjælp – og afskaffelse af positive særregler for ældre – f.eks. særregler for boligydelse – kan uden tvivl give yderligere besparelser på de offentlige finanser. Man kunne også overveje at indtægtsgraduere folkepensionens grundbeløb. En øget indkomstgraduering af ydelserne til de ældre vil med dagens indkomstniveau blandt pensionisterne kun give begrænsede besparelser. Med fremtidens mere velstående pensionister er potentialet imidlertid betydeligt.

Indkomst- graduering af ydelse påvirker opsparingen

Øget indkomstafhængighed af ydelserne til pensionister vil imidlertid påvirke opsparingstilbøjeligheden for de erhvervsaktive. Øget indkomstgraduering vil på den ene side øge behovet for egen opsparing for at sikre et givet forbrugsniveau i alderdommen. Denne positive effekt på opsparingen vil utvetydigt gøre sig gældende for dem, der kan se frem til en samlet privat pensionsindtægt ud over det niveau, hvor den offentlige ydelse er aftrappet. På den anden side kan indkomstafhængighed af ydelser til pensionister hæmme opsparingen hos dem, der forventer en indkomst i aftrappingsintervallet, fordi en ekstra privat pensionsindtægt vil reducere den offentlige ydelse. Virkningen af indkomstgraduering på den samlede opsparing vil i høj grad afhænge af reglernes nærmere udformning, herunder reglerne for aftrapping. Den eksisterende indtægtsgraduering af

ydelserne til de ældre har ikke forhindret etableringen af arbejdsmarkedspensioner. Det er vigtigt, at en eventuel øget brug af indkomstgraduering i fremtiden udformes på en sådan måde, at der ikke lægges hindringer i vejen for en fortsat udbygning af arbejdsmarkedspensionerne.

Brugerbetaling og prisindeksering er alternativer til indkomstgraduering

Et alternativ til øget indkomstgraduering ville være øget brugerbetaling af visse ydelser. En anden mulighed kunne være at ændre indekseringen af folkepensionen. I øjeblikket opreguleres folkepensionen med stigningen i lønindkomsterne. En regulering efter prisudviklingen ville indebære, at fremtidens pensionister ikke ville få del i den almindelige velstandsstigning, men alene få fastholdt folkepensionens reale købekraft. Pristalsregulering af folkepensionen ville tilskynde de erhvervsaktive til større pensionsopsparing og ville samtidig betyde besparelser på de offentlige finanser. Ulempen ville være øget tendens til ulighed blandt fremtidens pensionister. Uanset hvilke ændringer af ydelserne til de ældre, der gennemføres, kan man vælge at gennemføre ændringerne således, at de nuværende pensionister ikke berøres.

Tidlig tilbagetrækning er et dobbelt problem

Et forhold, der igennem de senere år har belastet de offentlige finanser, og som gør det fremtidige ældrebyrdeproblem dobbelt vanskeligt, er den tidlige tilbagetrækning. Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er i dag ca. 60 år, hvilket er fire år lavere end for 20 år siden. Tilbagetrækning på offentlig forsørgelse mindsker produktionen og dermed skattegrundlaget, samtidig med at den belaster de offentlige udgifter. Beregninger i kapitlet viser, at øges efterlønsalderen med ét år, reduceres den skatte-stigning, der er nødvendig som følge af befolkningsudviklingen, med op til $\frac{3}{4}$ pct.point. En højere effektiv tilbagetrækningsalder vil derved bidrage til at reducere de fremtidige økonomiske problemer ved aldringen.

Efterlønnen er dyr...

Efterlønnen er et dyrt velfærdsgode. Efterlønnen er ca. dobbelt så høj som folkepensionen og har i høj grad medvirket til at sænke den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder. Tendensen går i retning af fortsat øget træk på ordningen. Med mindre man politisk ønsker en lav effektiv pensionsalder og en høj kompensationsgrad ved tidlig tilbagetrækning, bør man derfor overveje væsentlige begrænsninger i efterlønnen. En forhøjelse af efterlønsalderen, en reduktion af efterlønssatsen og strengere krav

...og bør begrænses

om anciennitet på arbejdsmarkedet er tiltag, som vil bidrage til at reducere det fremtidige pres på de offentlige finanser. Derimod er det langt fra givet, at en mere fleksibel adgang til efterløn vil kunne mindske forsørgerbyrdeproblemet, idet efterlønnen herved kan blive attraktiv for grupper, der i dag ikke eller kun i begrænset omfang benytter sig af den. Ændringer af reglerne for efterløn bør annonceres i god tid og behøver ikke at berøre de nuværende efterlønsmodtagere.

De nedslidte

Efterlønsordningen fungerer i dag også som en tilbagetrækningsmulighed for personer, der er nedslidte. Hvis adgangen til efterløn reduceres kraftigt eller fjernes helt, skal det eksisterende førtidspensionssystem udfylde forsørgerrollen for de nedslidte. En begrænsning eller afskaffelse af efterlønnen vil bidrage til at løse det fremtidige ældrebyrdeproblem, men vil samtidig øge tilgangen til førtidspension. Det er formentlig især ufaglærte grupper, der er trådt tidligt ind på arbejdsmarkedet, som kan have et særligt behov for forholdsvis tidlig tilbagetrækning. Hvis man ønsker at bevare en efterlønsordning for i særlig grad at tilgodese denne gruppe, kunne man gøre udbetaling af efterløn til den nugældende sats betinget af f.eks. mindst 40 års anciennitet på arbejdsmarkedet og nedtrappe efterlønsatsen væsentligt for personer med lavere anciennitet.

Skattesubsidiering af pensionsopsparing...

Det danske skattesystem indebærer ligesom de fleste andre landes skattesystemer en subsidiering af pensionsopsparing. Skattesubsidiet kan opfattes som en præmie for at binde sin opsparing i mange år. Det er i samfundets overordnede interesse, at alle ældre har et anstændigt indkomstgrundlag og kan forsørge sig selv. En sidegevinst ved dette er, at de offentlige finanser herved ikke belastes så hårdt. Til gengæld betyder skattesubsidieringen i sig selv en svækkelse af skatteindtægterne, så nettoeffekten på den offentlige opsparing kan meget vel være negativ. Effekten på den samlede private opsparing er også usikker, da det er uklart, i hvilket omfang den skattesubsidierede pensionsopsparing blot fortrænger anden privat opsparing frem for at øge den samlede opsparing. Da personer med høj indkomst indbetaler relativt mere til pensionsordninger end personer med lav indkomst, har subsidieringen af pensionsopsparingen også en problematisk fordelingsmæssig side.

...er ikke uproblematisk

Skattebegunstigelse af kapitalpension er vanskelig at begrunde

Ikke alle typer pensionsopsparing er lige velegnede til at sikre livslang forsørgelse. Kapitalpensioner kommer til udbetaling som et engangsbeløb fra det 60. år. Kapitalpension sikrer således i modsætning til pensionsordninger med løbende ydelser ikke den enkelte en varig forsørgelse i pensionsalderen. Selvom kapitalpensioner kan omdannes til pensioner med løbende ydelser ved pensionering, er der ingen garanti for, at det sker, og skattebegunstigelsen af kapitalpensioner er derfor meget vanskelig at begrunde. Indbetaling til kapitalpension er i dag sandsynligvis i væsentligt omfang drevet af muligheden for skattearbitrage og benyttes primært af personer med høje indkomster.

Arbejdsmarkeds-pensionernes større udbredelse...

De senere års udbredelse af arbejdsmarkedspensioner har gjort det samlede danske pensionssystem mere opsparingsbaseret. Det må opfattes som en god udvikling, at pensionssystemet baseres på en kombination af opsparing og her-og-nu-finansiering via skatterne, idet der er forskellige fordele og risici forbundet med de to pensionssystemer. Da arbejdsmarkedspensionerne nu også er udbredt til at dække grupper, der tidligere ikke havde nævneværdig pensionsopsparing, må det formodes, at disse gruppers samlede opsparing er forøget. Selvom mange uden tvivl har foretaget omlægning af deres eksisterende opsparing eller måske endda taget lån, må det formodes, at den større udbredelse af arbejdsmarkedspensionerne har øget den samlede private opsparing; denne effekt kan dog endnu ikke dokumenteres.

...har sandsynligvis øget den private opsparing

Problemer ved arbejdsmarkedspensionerne...

Arbejdsmarkeds-pensionerne indebærer et element af tvang for den enkelte, hvilket gør, at kravene til pensionsordningerne med rette er store. De fleste ordninger indebærer begrænset valgfrihed, og mange ordninger indeholder en kombination af opsparing og forsikringsdækning, der gør produktet svært gennemskueligt for den enkelte. Samtidig er konkurrencen på markedet for arbejdsmarkedspensioner stærkt begrænset. For det første er den enkelte lønmodtager gennem sin overenskomst typisk bundet til én bestemt udbyder. Det betyder, at man ikke kan flytte sin pension, hvis man er utilfreds med produktsortimentet eller forvaltningen af midlerne. For det andet indebærer princippet om en garanteret mindsterente, at der er relativt store

...bl.a. mangel på konkurrence

ufordelte reserver i pensionskasser og forsikringsselskaber. Kombinationen af disse ufordelte reserver og de eksisterende vilkår for flytning af pensionsordninger reducerer i praksis yderligere konkurrencen mellem de forskellige pensionsudbydere.

Øget konkurrence er vanskelig...

...men kan nås, bl.a. ved frit valg af pensionsudbydere

De praktiske, juridiske og økonomiske vanskeligheder ved at øge gennemsækeligheden og konkurrencen i pensionssektoren er store. En klar adskillelse mellem forsikringsprodukter (så som f.eks. invalide- og ægtefællepension) og den rene aldersopsparing ville imidlertid give større gennemsigtighed. Samtidig ville frihed for den enkelte til at vælge pensionsudbydere – også for arbejdsmarkedspension – muliggøre konkurrence. Muligheden for reelt at kunne flytte sin arbejdsmarkedspensionsopsparing ville endvidere kunne forøges, hvis den enkelte fik ret til at foretage aldersopsparing på rene opsparingskonti. Rene opsparingskonti, der ikke baserer sig på en garanteret mindstere, indeholder ikke de ufordelte reserver, der i praksis er med til at begrænse flytbarheden af pensioner. Selvom øget valgfrihed og konkurrence kan være en fordel, er det på den anden side en fordel, at der også i fremtiden tilbydes standardpensionsprodukter, idet mange nok har et relativt distanceret forhold til pensionsforhold og formueadministration.

Forsikringsdækningen kan blive mere solidarisk

Forsikringsdækningen i de nuværende arbejdsmarkedspensioner bygger på solidaritet og tvungen dækning. Herved sikres relativt begrænsede omkostninger til f.eks. helbredsundersøgelser og markedsføring. Solidariteten indebærer, at gode liv betaler til dårlige liv, men det er værd at understrege, at dette kun sker inden for det enkelte delarbejdsmarked. Der er gode forsikringstekniske argumenter for tvungen forsikringsdækning, og disse argumenter skal stilles op mod de mulige fordele ved en øget konkurrence, som kunne blive resultatet af at indføre øget valgfrihed også på forsikringsdelen. Dette valg er ikke oplagt. En konsekvent efterlevelse af princippet om solidaritet kræver, at risikoen for invaliditet mv. deles af alle faggrupper. Det indebærer i sin yderste konsekvens, at alle bliver dækket af den samme forsikringsordning.

**Fordeling mellem
nuværende og
fremtidige
erhvervsaktive**

Den stigende ældrebyrde bliver først mærkbar om 10-15 år. Befolkningsudviklingen lægger ikke nødvendigvis op til en forringelse af de nuværende pensionisters vilkår, men rejser spørgsmålet om fordelingen mellem de nuværende og de fremtidige generationer af erhvervsaktive. Hvis de nuværende erhvervsaktive afviser reformer af de offentlige ydelser til fremtidens pensionister – der i gennemsnit vil være væsentligt bedre stillet end i dag – vil det medføre en mærkbar stigning i skattetrykket for fremtidens erhvervsaktive generationer. Hvis man ønsker en mere ligelig fordeling af omkostningerne ved den stigende ældrebyrde, er der derfor behov for justeringer af reglerne for de offentlige ydelser til fremtidens pensionister. Det er vigtigt, at fremtidige justeringer af ydelserne annonceres lang tid forinden, så borgerne kan planlægge derefter i god tid, inden de går på pension.

**Behov for øget
opsparing, senere
tilbagetrækning og
reform af ydelser til
pensionister**

Det er også muligt at reducere den fremtidige økonomiske belastning ved den voksende ældrebyrde ved at påbegynde en øget opsparing her og nu. En højere samlet opsparing vil øge den fremtidige nationalformue og dermed de fremtidige indkomster, der er til rådighed til fordeling mellem de erhvervsaktive og pensionisterne. Opsparingen kan ske i den offentlige eller i den private sektor. En øget offentlig opsparing og en tilhørende nedbringelse af den offentlige gæld vil mindske behovet for fremtidige skattestigninger ved at reducere de fremtidige offentlige renteudgifter. Annoncering af begrænsninger af de offentlige ydelser til fremtidens pensionister kan – hvis indgrebene er hensigtsmæssigt udformet – stimulere den private opsparing allerede i dag.

Bæredygtighed: Balance mellem generationer

Bæredygtighedsbegrebet på den internationale dagsorden

Med Brundtland-kommissionens rapport fra 1987 og Rio-deklarationen fra 1992 blev begrebet bæredygtig udvikling sat på den internationale dagsorden. Bæredygtighedsbegrebet er affødt af en bekymring for, at den nuværende økonomiske fremgang sker på bekostning af en nedslidning af naturen i et omfang, der truer fremtidige generationers levevilkår. Ved at fokusere på bæredygtighed understreges det dermed, at økonomisk vækst ikke skal finde sted for enhver pris.

Bæredygtighed et spørgsmål om fordeling

Bæredygtighed er dybest set et spørgsmål om fordeling mellem generationer. I hvor høj grad, der skal tages hensyn til kommende generationer, er et etisk spørgsmål, og derfor kan der ikke forventes universel enighed om en konkret bæredygtighedsmålsætning. Derfor kan der heller ikke konstrueres et enkelt mål, som alene kan fortælle, om en given udvikling er bæredygtig. Det kan dog alligevel have stor værdi at forsøge at operationalisere bæredygtighedsbegrebet, men det er nødvendigt at specificere klart, hvilket grundlag vurderingen hviler på.

Naturhensynet kun et element i bæredygtighed

Mange økonomiske analyser af bæredygtighed tager udgangspunkt i, at økonomisk vækst kan være bæredygtig, selvom den sker på bekostning af naturen. Dette betegnes ofte svag bæredygtighed. Den økonomiske tilgang lægger således op til en afvejning mellem forskellige miljøproblemer indbyrdes og mellem miljø og andre forhold, der er væsentlige for velfærden. En sådan tilgang er i overensstemmelse med Brundtland-kommissionens definition af bæredygtighed, hvor naturhensynet kun er et blandt flere elementer i en bæredygtig udvikling. Om en udvikling er bæredygtig, afgøres ved at se på samtlige de værdier, der bringes videre til de kommende generationer.

Behov for et økonomisk bæredygtighedsmål

Selvom naturhensynet kun er et aspekt af bæredygtighed, er det dog klart, at naturen må spille en central rolle, uanset hvordan bæredygtighedsbegrebet operationaliseres. Den økonomiske disciplin kan bidrage til at belyse bæredygtighed i kraft af et begrebs- og analyseapparat, hvor naturen opfattes som en del af den formue, der er afgørende for fremtidige generationers levevilkår. En økonomisk fortolkning af bæredygtighed er, at den samlede nationale formue, som en generation lader gå i arv til den næste, ikke må være mindre end den formue, den pågældende generation selv fik i arv. Nedslidning af naturen og dens ressourcer kan opfattes som afskrivninger på den del af vores nationalformue, der blandt økonomer kaldes naturkapitalen. En anden form for formueændring, der ikke medregnes i det sædvanlige opsparingsbegreb, er investeringer i den såkaldte humankapital, bl.a. gennem uddannelse samt forskning og udvikling. Ændringen i nationalformuen i bred forstand kaldes ægte opsparing.

Ægte opsparing

Slid på naturen opvejes tilsyneladende af formuevækst på andre områder

Den nettoopsparing, der beregnes i nationalregnskabet, har i Danmark været positiv og udgjort omkring 5 pct. af nettonationalproduktet (NNP) i perioden 1986-96. Den ægte opsparing findes ud fra nettoopsparingen ved at korrigere for ændringer i naturkapitalen og humankapitalen. I beregningerne er der kun taget højde for ændringer i naturkapitalen i form af udvindingen af olie og naturgas i Nordsøen, udslippet af drivhusgasser og udslippet af visse luftforurenende stoffer. Ved at korrigere nettoopsparingen for disse ændringer findes, at den ægte opsparing i Danmark har udgjort omkring 2,5 pct. af NNP i den betragtede periode. Det synes rimeligt at antage, at den positive korrektion for udviklingen i humankapital svarer til mindst 5 pct. af NNP. Beregningerne peger således i retning af, at den nuværende påvirkning af naturen ikke vil forhindre, at fremtidige generationer kan opnå mindst lige så stor velfærd som de nulevende. Dog må denne konklusion ses i lyset af usikkerheden i beregningerne og de naturpåvirkninger, det ikke har været muligt at medtage.

Ægte opsparing positiv i Danmark

Ægte opsparing må suppleres med indikatorer for kritisk naturkapital

Beregningen af den ægte opsparing bygger på en antagelse om, at de enkelte kapitaltyper er substituerbare, dvs. at de kan erstatte hinanden. Selvom der sker en forringelse af naturkapitalen, kan udviklingen således godt være bæredygtig. Det forudsætter blot, at der investeres tilstrækkeligt meget i de øvrige kapitaltyper. Denne helt centrale substitutionsantagelse er ikke uproblematisk, og ægte opsparing bør derfor kun bruges som bæredygtighedsindikator for forholdsvis små ændringer i naturkapitalen. For visse af naturens funktioner, især de livsunderstøttende, findes der givetvis en nedre kritisk grænse, som det vil være forbundet med store negative konsekvenser at overskride.

Miljøindikatorer er ikke i sig selv tilstrækkelige

I forsøget på at operationalisere bæredygtighed er det en væsentlig opgave at identificere sådanne kritiske nedre grænser eller såkaldt kritisk naturkapital, dvs. naturkapital, som er uerstattelig. Kritisk naturkapital unddrager sig dermed kravet om afvejning mellem gevinster og omkostninger. I det omfang, nogle dele af naturkapitalen er kritiske, skal den ægte opsparing under alle omstændigheder suppleres med fysiske miljøindikatorer for udviklingen i disse typer naturkapital. Miljøindikatorer er således en nødvendig forudsætning for og et væsentligt supplement til beregning af den ægte opsparing, men et sæt af miljøindikatorer giver ikke i sig selv tilstrækkelig information til at vurdere, om udviklingen overordnet set er bæredygtig.

Mangel på viden gør det svært at operationalisere bæredygtighedsbegrebet

Alt i alt må det konkluderes, at det er en vanskelig opgave at operationalisere bæredygtighedsbegrebet. Mulighederne for at afgøre, om den danske udvikling er bæredygtig, begrænses i høj grad af mangel på viden om helt centrale natur- og samfundsvidenskabelige forhold. Sammenhængene er meget komplekse, og derfor er der stor usikkerhed knyttet til at opgøre miljøeffekterne af den menneskelige adfærd og til at vurdere, hvilke konsekvenser miljøforringelser vil have for menneskelig behovstilfredsstillelse i fremtiden. Analyser af bæredygtighed er således uløseligt forbundet med usikkerhed.

Tekniske fremskridt er centrale...

Mulighederne for at opnå en bæredygtig udvikling vil i høj grad afhænge af fortsat teknologisk udvikling. Historisk har tekniske fremskridt spillet en stor rolle for stigningen i den menneskelige velfærd, og tekniske fremskridt kan i princippet gøre det muligt på en og samme tid at sikre økonomisk vækst og løse, eller i alt fald afhjælpe, visse miljøproblemer. Den teknologiske udvikling kan dog også i sig selv give anledning til nye miljøproblemer, og selvom tekniske fremskridt historisk har været af stor betydning, er det ingen naturlov, at de automatisk vil løse alle væsentlige problemer i fremtiden. Tekniske fremskridt kommer ikke som manna fra himlen. Der kræves en aktiv indsats, bl.a. i form af forskning og udvikling, og det er en væsentlig samfundsmæssig opgave at sikre tilskyndelse hertil. Offentlig miljøregulering kan bidrage til at øge og synliggøre erhvervenes og forbrugernes omkostninger ved at forurene. Offentlig regulering kan dermed tilskynde til, at der sker en målretning af forsknings- og udviklingsindsatsen, så tekniske fremskridt kommer miljøet til gode.

...men løser ikke alle problemer...

...og kommer ikke af sig selv

Usikkerhed og irreversibilitet kan begrunde brug af forsigtighedsprincippet

Forsigtighedsprincippet, som er en af grundpillerne i dansk miljøpolitik, er et rationelt beslutningskriterium ved regulering af miljøproblemer, der er karakteriseret ved usikkerhed og irreversibilitet. Graden af usikkerhed og irreversibilitet er afgørende for, hvor stor en risikopræmie vi bør betale for at minimere risikoen for store miljøkatastrofer i fremtiden. Brug af forsigtighedsprincippet er helt afgørende i de situationer, hvor kritisk naturkapital skal beskyttes, og der er usikkerhed om det kritiske niveau. Drivhuseffekten er et eksempel på et miljøproblem, hvor skaderne potentielt kan være meget store og irreversible. Det kan berettige en betydelig indsats for at reducere udslippet af drivhusgasser i dag.

Behov for en aktiv miljøpolitik

Markedet vil ikke af sig selv løse de centrale problemer knyttet til menneskets brug af naturen. Det er derfor vigtigt, at en effektiv offentlig regulering sikrer en hensigtsmæssig udnyttelse af naturens ressourcer. Det forudsætter, at miljøpolitikken udformes på en sådan måde, at der fås mest muligt miljø for pengene.