

Förord

Debatten kring och analysen av offentliga stöd- och trygghetssystem handlar ofta om någon snävt avgränsad enstaka fråga. Diskussionen handlar om ett system i taget även om detta system samverkar med andra system som riktar sig till samma grupper.

ESO gav därför 1996 ut en rapport om samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49), som behandlade det samlade stödet till barnfamiljerna i Sverige, Danmark, Finland Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland.

I denna rapport görs motsvarande genomgång för dessa åtta länder när det gäller samhällets stöd till de äldre. Rapporten har utarbetats på Statskontoret av *Magnus Medelberg* (projektledare), *Åsa Forssell* och *Margareta Axén Andersson*. Under slutfasen av projektet medverkade även *Dan Ljungberg*.

Trots svårigheterna att jämföra olika länder - det är ofrånkomligt att det ibland handlar om att jämföra äpplen och päron - kan författarna dra slutsatser, som ibland är oväntade eller förvånande. Det visar sig att de svenska utgifterna för äldreomsorg, pensioner m.m. inte är särskilt höga internationellt sett särskilt om man tar hänsyn till Sveriges åldrade befolkning. De ligger på en genomsnittlig europeisk nivå. Sverige skiljer sig däremot från övriga länder, genom ett otydligare avgiftssystem för äldreomsorgen. Även i fråga om vad som är individens respektive samhällets ansvar inom äldreomsorgen föreligger stora oklarheter. Även i fråga om avgifterna inom vården och omsorgen är det oklart. Framför allt betonar författarna behovet av större genomskinlighet och tydlighet för den enskilde.

Genom den nya pensionsuppgörelsen har Sverige på detta område hunnit längre än många andra länder när det gäller att samhällsekonomiskt klara en allt äldre befolknings pensioner.

Kring vården och omsorgen behövs en genomgripande diskussion inför den kommande kraftiga ökningen av antalet äldre. Det är min för-

hoppning att denna rapport skall kunna fungera som ett underlag för en sådan debatt.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna själva för rapportens innehåll.

Stockholm i oktober 1999

Anna Hedborg

Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning, slutsatser och förslag	13
1.1	Kort sammanfattning av studien	13
1.2	Äldrestödets totala omfattning	15
1.3	Pensioner och bidrag	17
1.3.1	Utgifter för pensioner och bidrag	17
1.3.2	Så uppfylls målen för pensioner och bidrag	19
1.4	Vård och omsorg	27
1.4.1	Utgifter för vård och omsorg	27
1.4.2	Så uppfylls målen för vård och omsorg	30
1.5	Äldrepolitiken i sin helhet	35
1.6	Detta bör göras	37
2	Bakgrund, syfte och studiens uppläggning	39
2.1	Bakgrund och syfte	39
2.2	Inriktning och avgränsning	40
2.3	Rapportens disposition	41
3	Metod	43
3.1	Informationsinsamling	43
3.2	Särskilda jämförbarhetsproblem	44
3.3	Utgiftsjämförelsen	45
3.4	Typfamiljsanalysen	46
3.5	Inkomststatistiken	46
4	Några bakgrundsfakta	47
4.1	Befolkning och samhällsekonomi	47
4.2	Möjligheter till utträde ur arbetskraften före ålderspensionering	50

4.2.1	Utträde ur arbetskraften	52
4.2.2	Betydelse för utgiftsjämförelsen	55
5	Samlade offentliga utgifter för äldre	59
5.1	Måttet offentliga nettoutgifter per äldre	59
5.2	Utgifter per äldre år 1995	61
5.2.1	Utgifternas fördelning på pensioner och bidrag respektive vård och omsorg	62
5.2.2	Utgifterna i relation till BNP per capita	63
5.3	Utgifter per äldre från pensioneringen och livet ut	65
6	Pensioner och bidrag	67
6.1	Offentliga nettoutgifter för pensioner och bidrag	68
6.1.1	De offentliga pensionerna	70
6.1.2	Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner	74
6.1.3	Pensionssystemens ersättningsprinciper	80
6.1.4	Pensionssystemens omfördelande effekter	83
6.1.5	Utgiftsskillnaderna - en förklaring	91
6.1.6	Offentliga nettoutgifter för efterlevandepensioner	93
6.1.7	Offentliga nettoutgifter för socialbidrag och bostadsbidrag	96
6.2	Icke offentliga avtalspensioner	98
6.2.1	Offentliga subventioner av avtalspensioner	99
6.2.2	Avtalspensionernas omfattning	100
6.2.3	Avtalspensionernas konstruktion och täckningsgrad	102
6.3	Ekonomisk välfärd	103
6.3.1	Genomsnittsinkomsten	104
6.3.2	Andel med låg inkomst	109
6.3.3	Andel kvinnor med låg inkomst	113
6.3.4	Förmögenhetens roll	116
6.3.5	Omsorgsavgifternas betydelse	117
7	Vård och omsorg	121
7.1	Offentliga nettoutgifter för vård och omsorg	123
7.1.1	Utgifter per äldre år 1995	124
7.1.2	Hur olika inputpriser påverkar utgifterna	125
7.1.3	Hur demografiska skillnader påverkar utgifterna	127

7.2	Äldreomsorgens omfattning	131
7.2.1	Institutionsboende för äldre	131
7.2.2	Öppen äldreomsorg	133
7.2.3	Äldreomsorgens totala omfattning	137
7.2.4	Behovstäckning	
7.3	Äldreomsorgens finansiering och organisation	139
7.3.1	Finansieringen	143
7.3.2	Brukaravgifter och behovsprövning	147
7.4	Informell äldreomsorg	156
7.4.1	Omfattningen av den informella omsorgen	156
7.4.2	Offentliga subventioner till den informella omsorgen	164
7.5	De äldres hälsa och välbefinnande	167
7.5.1	Hälsa	167
7.5.2	Sociala relationer	171
7.5.3	Anhörigvårdens effekter	172
8	Inför nästa sekel	175
8.1	Förändringar i pensionssystemen	175
8.2	Förändringar i vård och omsorg	180
8.3	Sambandet mellan vård och omsorg och pensioner och bidrag	183
	Referenser	185
	Bilaga I Omräkning av uppgifter i nationella valutor	191
	Bilaga II Beräkningar av offentliga nettoutgifter	195
	Bilaga III Typfamiljsberäkningar	208
	Public Expenditure for the Elderly in Europe - A Summary	215

Tabeller

Tabell 4.1	Andelen invånare som är 65 år och äldre respektive 80 år och äldre av den totala befolkningen	47
Tabell 4.2	Andelen anställda män och kvinnor i olika åldersgrupper	54
Tabell 6.1	Formell pensionsålder, förväntad livslängd och skillnaden däremellan	76
Tabell 6.2	Totala utgifter för icke offentliga avtalspensioner jämfört med de offentliga pensionssystemen	100
Tabell 6.3	Totala utgifter för icke offentliga avtalspensioner jämfört med de offentliga pensionssystemen	101
Tabell 6.4	Den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldre kring 1995, i procent av samma mått för yngre	107
Tabell 6.5	Den kvinnliga förvärvsfrekvensen åren 1991, 1983 och 1973	114
Tabell 7.1	Det offentligas respektive brukarnas andel av finansieringen av kostnaderna för äldreomsorgen	145
Tabell 7.2	Brukaravgift för en äldre man med en inkomst på 80 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön	149
Tabell 7.3	Avgiftsnivåer för institutionsboende	152
Tabell 7.4	Andelen individer 65-84 år som träffar någon annan person minst en gång per vecka	171
Tabell 7.5	Andelen individer 65-84 år som är med i en förening eller organisation	172

Figurer

Figur 1.1	Samlade offentliga nettoutgifter per äldre, år 1995	16
Figur 1.2	Offentliga nettoutgifter för pensioner och bidrag per äldre, år 1995	18
Figur 1.3	Offentlig nettopension vid tre olika inkomstnivåer samt garantipensionen, år 1995	20
Figur 1.4	Offentliga nettoutgifter för vård och omsorg per äldre, år 1995	28
Figur 1.5	Antal platser på sjukhem och ålderdomshem samt antal med hemtjänst per 100 invånare över 65 år	29

Figur 4.1	BNP per capita	48
Figur 4.2	BNP per capita, förändring i förhållande till OECD-snittet, 1990-1995	49
Figur 4.3	Statens inkomster från direkta och indirekta skatter samt socialavgifter, som andel av BNP	50
Figur 4.4	Andelen anställda kvinnor i olika åldrar, år 1995	53
Figur 4.5	Andelen anställda män i olika åldrar, år 1995	54
Figur 5.1	Samlade offentliga nettoutgifter per äldre, år 1995	61
Figur 5.2	De samlade offentliga nettoutgifterna per äldre fördelade på pensioner och bidrag respektive vård och omsorg, år 1995	62
Figur 5.3	Samlade offentliga nettoutgifter per äldre år 1995 i relation till landets BNP per capita	64
Figur 5.4	Samlade offentliga nettoutgifter per äldre från pensioneringen och livet ut	66
Figur 6.1	Offentliga nettoutgifter för pensioner och bidrag per äldre, år 1995	69
Figur 6.2	Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner per äldre år 1995, per delsystem	71
Figur 6.3	Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner per äldre, år 1995	75
Figur 6.4	Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner per äldre från 65-årsdagen och livet ut	78
Figur 6.5	Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner per individ över formell pensionsålder, år 1995	79
Figur 6.6	Offentlig nettopension vid tre olika inkomstnivåer samt garantipensionen, år 1995	81
Figur 6.7	Offentliga nettoutgifter för efterlevandepensioner per äldre, år 1995	94
Figur 6.8	Offentlig pension för en industriarbetaränka som aldrig arbetat jämfört med landets garantipension år 1995	95
Figur 6.9	Offentliga nettoutgifter för bostadsbidrag och socialbidrag per äldre, år 1995	97
Figur 6.10	De äldres genomsnittliga disponibla inkomst år 1994 i procent av Sveriges	105
Figur 6.11	Offentlig nettopension för den genomsnittliga industriarbetaren i procent av den senaste nettolönen under yrkeskarriären, år 1995	106

Figur 6.12	Den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldre jämfört med yngre, uppdelad på offentliga transfereringar och övrigt	108
Figur 6.13	Andelen äldre som har en disponibel inkomst som är lägre än 50 procent av genomsnittet för samtliga invånare i landet åren 1990 och 1995	109
Figur 6.14	Andelen äldre som har en disponibel inkomst som är lägre än den svenska gränsen för låg inkomst	111
Figur 6.15	Skillnaden i andelen individer med låg inkomst mellan äldre och yngre åren 1990 och 1995	112
Figur 6.16	Skillnaden i andelen individer med låg inkomst mellan ensamstående äldre kvinnor och samtliga äldre åren 1990 och 1995	115
Figur 6.17	De äldres förmögenhet i förhållande till årsinkomsten kring 1995	117
Figur 7.1	Offentliga nettoutgifter för vård och omsorg per äldre, år 1995	124
Figur 7.2	Offentliga nettoutgifter för vård och omsorg per äldre år 1995, köpkraftskorrigerat på två olika sätt	126
Figur 7.3	Andel individer över 80 år av samtliga invånare över 65 år, år 1995	127
Figur 7.4	Hypotetiska offentliga nettoutgifter för vård och omsorg per äldre om länderna haft samma "styckutgifter" per ålderskategori som Sverige	128
Figur 7.5	Ålderskorrigerade offentliga nettoutgifter per äldre, år 1995	129
Figur 7.6	Antal platser på institution per 100 invånare över 65 år	132
Figur 7.7	Andelen personer över 65 år med hemtjänst samt genomsnittligt antal timmar per vecka och mottagare	134
Figur 7.8	Antal timmar hemtjänst per vecka och invånare över 65 år	136
Figur 7.9	Antal platser på sjukhem och ålderdomshem samt antal med hemtjänst per 100 invånare över 65 år	138
Figur 7.10	Andelen av de totala hälso- och sjukvårdsutgifterna som finansieras offentligt, år 1995	143
Figur 7.11	Omsorgsgivare, fördelat på informell, offentlig och privat omsorg	157

Figur 7.12	Förekomst av omsorg i hemmet från de vanligaste informella omsorgsgivarna	158
Figur 7.13	Andel ensamhushåll bland individer över 65 år	159
Figur 7.14	Andel äldre som bor med sina barn	160
Figur 7.15	Andel förvärvsarbetande kvinnor i åldersgrupperna 45-54 år respektive 55-64 år	161
Figur 7.16	Förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder, för män respektive för kvinnor	168
Figur 7.17	Andelen individer 65-84 år som har en hälsonefsättning som "allvarligt hämmar deras dagliga aktiviteter"	169
Figur 7.18	Andelen individer 65-84 år som har en hälsonefsättning som "allvarligt hämmar deras dagliga aktiviteter" jämfört med 45-64 åringarna	170
Figur 8.1	Procentuell förändring av andelen individer över 65 år i totalbefolkningen från år 1995 till år 2010, 2020 och 2050	176
Figur 8.2	Procentuell förändring av andelen individer över 80 år i totalbefolkningen från år 1995 till år 2010, 2020 och 2050	181

1 Sammanfattning, slutsatser och förslag

1.1 Kort sammanfattning av studien

I denna rapport redovisas resultatet av en internationell jämförelse av det offentliga stödet till de äldre. I studien jämförs Sverige med Danmark, Norge, Finland, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland (före detta Västtyskland). Jämförelserna avser i huvudsak uppgifter från 1995.

Sveriges *totala* offentliga nettoutgifter för äldrestödet är, räknat per person över 65 år, varken höga eller låga i ett internationellt perspektiv. Utgifterna för *pensioner och bidrag* (ålderspension, efterlevandepension, bostadsbidrag och socialbidrag) är lägre än i Frankrike och Tyskland, ungefär jämförbara med i Finland och Nederländerna men högre än i Danmark, Norge och Storbritannien. Utgifterna för *vård och om-sorg* är lägre än i Norge, jämförbara med Danmark och Nederländerna, men högre än i Finland, Frankrike, Storbritannien och Tyskland.

De offentliga *pensions- och bidragssystemen* är mycket olika i dessa länder, både vad gäller de totala utgiftsnivåerna och systemens grundprinciper. Trots detta är de äldres genomsnittliga inkomster relativt lika. Detta förklaras av att andra system, främst s.k. avtalspensioner, kompletterar de offentliga systemen.

När det gäller inkomstfördelningen är skillnaderna mellan länderna större. Sverige hör till de länder som har få äldre med låga inkomster. Andelen äldre med låga inkomster är större i Storbritannien, Frankrike och Tyskland, dvs. de länder, som saknar det slag av garantipensioner, som ges till alla äldre oavsett tidigare yrkeskarriär.

Det svenska pensions- och bidragssystemet, som det såg ut år 1995, utmärker sig negativt genom en mångfald av, ofta otydliga, regler som fördelar om inkomster mellan individer. Detta ger ett svagt samband mellan inbetalda avgifter under yrkeskarriären och utbetalade förmåner efter pensioneringen. Detta kan skada samhällsekonomin genom att vil-

jan att arbeta påverkas negativt. Genom reformeringen av det svenska pensionssystemet kommer en del av dessa brister att avhjälpas.

Den svenska *vården och omsorgen* står sig, genom ett jämförelsevis omfattande utbud, väl när det gäller att ge de äldre oberoende i förhållande till sina anhöriga, och ett självständigt och aktivt liv. Danmark uppfyller dock dessa mål i ännu högre grad. Det har däremot inte varit möjligt att jämföra kvaliteten på omsorgen i de olika länderna.

En brist i den svenska äldreomsorgen är en betydande otydlighet vad gäller dels vilken vård och omsorg man har rätt till, dels vilka avgifter man måste betala. Danmark och Nederländerna har tydligare avgiftssystem.

Den demografiska utvecklingen under den första hälften av 2000-talet förväntas inte medföra en lika stor ökning av andelen äldre i Sverige som i övriga länder. Trots detta kommer andelen äldre i befolkningen att öka kraftigt också i Sverige, vilket leder till ett ökat utgiftstryck inom äldrepolitiken. Genom ålderspensionsreformen har Sverige nu in-tagit en position bland de länder som kan bedömas ha god kontroll på de framtida pensionsutgifterna.

Även den offentliga vården och omsorgen av de äldre kommer att utsättas för ett ökat utgiftstryck. Hur stort det framtida utgiftstrycket blir är dock svårt att uttala sig om. Bland annat beroende på hur sociala nätverk, medicin- och vårdteknik samt hälsan hos de framtida äldre generationerna utvecklas kan olika prognoser göras. Detta hindrar dock inte att frågan hur den framtida vården och omsorgen skall finansieras måste tas på största allvar.

De otydliga regler som i dag råder riskerar, oavsett svårigheterna att prognostisera utgifterna, att skapa en otrygghet hos dem som är unga i dag och osäkerhet om vilken vård och omsorg som kommer att finnas tillgänglig när de blir äldre och vad den kommer att kosta.

Med tanke på att en del av otydligheten gäller vilka avgifter som måste erläggas inom ramen för äldreomsorgen och sjukvården, riskerar en del av pensionsreformens positiva effekter att urvattnas. För att framtidens äldre skall kunna planera sin ekonomi är även frågan om framtidens vård- och omsorgsavgifter i högsta grad relevant.

För att åstadkomma långsiktig stabilitet, som ger framtidens äldre bättre trygghet, bör således också vården och omsorgen reformeras. Ett sådant arbete har också påbörjats. Det är av största vikt att detta arbete präglas av ett långsiktigt tänkande och en ambition att skapa tydliga regler.

1.2 Äldrestödets totala omfattning

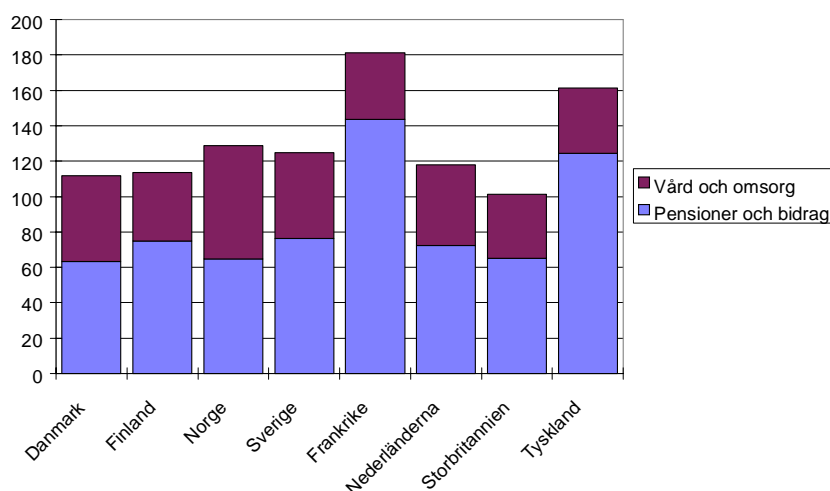
Huvudfrågan i denna studie har varit om Sveriges offentliga utgifter för stöd till äldre är högre än i andra länder. Med äldre avses personer över 65 år. I rapporten jämförs ländernas samlade offentliga nettoutgifter för äldrepolitiken. Med nettoutgifter menas att brukaravgifter för vård och omsorg samt inkomstskatter som betalas för pensioner och bidrag är borträknade. De länder som jämförs är Danmark, Finland, Norge, Sverige, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland (före detta Västtyskland). Jämförelseåret är 1995.

Det är viktigt att poängtera att studien antar ett *systemperspektiv* som kontrast till det *individperspektiv* som ofta används i internationella studier av stöd riktade till enskilda. Systemperspektivet innebär i detta sammanhang att det är de samlade utgifterna i respektive land som utgör utgångspunkten. Individperspektivet skulle snarare ha utgått från hur mycket respektive individ i målgruppen erhåller och i vilken ekonomiska situation som han eller hon därmed befinner sig.

I figur 1.1 redovisas de samlade offentliga utgifterna utslaget per individ över 65 år. I jämförelsen ingår dock även vissa utgifter för personer under 65 år. Detta gäller t.ex. när personer tar ut ålderspensionen före 65-årsdagen. Utgifter för andra stöd som utges före 65-årsdagen och som inte är en del av respektive lands äldrepolitik, t.ex. den svenska förtidspensionen, ingår dock inte. Att populationen utgörs av antalet individer över 65 år innebär att ländernas olika pensionsåldrar får genomslag i utgifterna.

Eftersom även vissa utgifter till personer under 65 år ingår skall de redovisade nettoutgifterna *inte* betraktas som det genomsnittliga årliga offentliga stödet till personer över 65 år i respektive land. På motsvarande sätt är den del av utgifterna som hänförs till *pensioner och bidrag* inte att betrakta som en genomsnittlig disponibel inkomst för äldre i respektive land. För att göra en sådan jämförelse behöver dessutom även andra inkomster än de offentliga pensionerna och bidragen vägas in.

Figur 1.1 Samlade offentliga nettoutgifter per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Som framgår av figuren är utgifterna i både Frankrike och Tyskland betydligt högre än i Sverige. Därefter är nivån ganska jämn mellan länderna möjligen med undantag för Storbritannien som har något lägre utgifter.

I våra utgiftsmått har vi inte kunnat väga in de subventioner som, via skattsedeln, ges till avtalspensioner och privata pensioner. Storbritannien torde vara det land som har de kraftigaste subventionerna till sådana pensioner. Storbritanniens låga utgiftsnivå är således delvis missvisande.

Utgifterna kan beräknas på olika sätt. Figuren ovan visar de årliga köpkraftskorrigerade utgifterna. Enkelt uttryckt anger detta mått det reala värdet av stödet under ett år. Denna beräkning tar således ingen hänsyn till att länderna har olika hög bruttonationalprodukt (BNP) eller genomsnittlig livslängd.

Väger man in att svenskar har en hög medellivslängd, och därmed får stöd under en längre tid, ökar de svenska utgifterna något jämfört med de övriga ländernas, bortsett från Frankrike. Sätter man utgiftsmåttet i relation till BNP per capita, för att svara på frågan hur äldrestödet prioriteras i ekonomin totalt sett, ökar också Sveriges utgifter något relativt de flesta andra länder. Detta beror på att Sverige tillsammans med Finland och Storbritannien har lägst BNP per capita.

Sammantaget blir svaret på vår huvudfråga ändå att Sveriges offentliga utgifter för stöd till äldre inte är höga jämfört med de andra länderna i studien.

Internationella jämförelser av utgifter rymmer alltid ett visst mått av osäkerhet. Detta gäller även denna studie. När skillnaderna mellan ländernas utgifter bara är några få procent ligger de inom "felmarginalen" för studien. Därför kommenterar vi i allmänhet endast större skillnader.

En mer detaljerad bild av utgifterna ges i de följande avsnitten som har delats upp på dels *pensioner och bidrag*, dels *vård och omsorg*. Där redovisar vi också våra slutsatser om hur Sverige uppnår några av målen för äldrepolitiken i jämförelse med de andra länderna. I avsnitt 1.4 gör vi en sammanfattande bedömning av helheten.

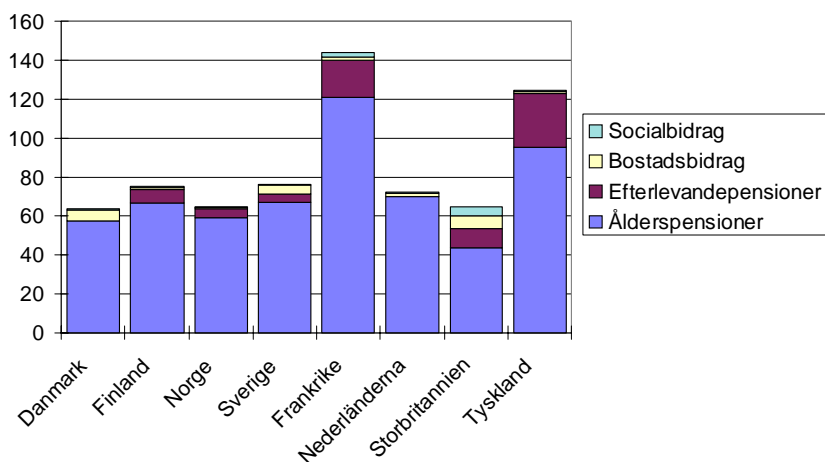
Observera att det är 1995 som är vårt jämförelseår. Vi kommenterar dock hur det nya ålderspensionssystemet i Sverige kan komma att förändra bilden. Trots att beslutet om ett nytt ålderspensionssystem redan tagits är den bild som här ges med det gamla svenska pensionssystemet i fokus i högsta grad relevant. Det är i praktiken inte förrän på 2020-talet som det nya systemet kommer att dominera de svenska utgifterna för ålderspensioner och inte förrän närmare år 2050 som det kan sägas helt ha tagit över från det nuvarande systemet.

1.3 Pensioner och bidrag

1.3.1 Utgifter för pensioner och bidrag

I figur 1.2 redovisas de offentliga nettoutgifterna för *pensioner och bidrag*, per äldre år 1995. Här ingår ålderspensioner, efterlevandepensioner, bostadsbidrag och socialbidrag. Med offentliga pensionssystem avses de statligt kontrollerade systemen samt avtalspensioner i de fall där regering eller parlament beslutat att dessa ska vara obligatoriska för hela arbetsmarknaden.

Figur 1.2 Offentliga nettoutgifter för pensioner och bidrag per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Det är främst de höga utgifterna för pensioner och bidrag som gör att Frankrike och Tyskland har högre totalutgifter för äldrepolitiken än övriga länder. Utgifterna är i dessa länder grovt räknat dubbelt så höga som i övriga länder.

Frankrike och Tyskland har de i särklass högsta utgifterna för *ålderspensioner*. Det beror dels på att många går i pension flera år före 65-årsdagen, dels på att ersättningsnivåerna är högre. De höga ersättningsnivåerna, även för inkomster i höga lönelägen, gör att andra pensionslösningar, t.ex. avtalspensioner som inte faller inom ramen för vår definition av offentligt stöd, betyder mindre än i andra länder. Frankrike och Tyskland har även betydligt högre utgifter för efterlevandepensioner än övriga länder.

Sverige och Finland har de näst högsta utgifterna. Nederländerna kommer strax efter medan Norge, Danmark och Storbritannien har utgifter som är ungefär 15 procent lägre än Sveriges. Storbritannien har de i särklass lägsta utgifterna för ålderspensioner, men relativt höga utgifter för "kompletterande stöd" som bostadsbidrag, socialbidrag och efterlevandepensioner.

Utgiftsjämförelsen kan även göras genom att sätta utgiften per äldre i relation till BNP per capita och med hänsyn till att medellivslängden varierar mellan länderna. Även vid en sådan jämförelse framstår Sveriges utgifter för *pensioner och bidrag* som avsevärt lägre än Frankrikes och Tysklands. I en sådan jämförelse ökar avståndet till våra

grannländer Danmark och Norge vars utgifter då är cirka 35 procent lägre än Sveriges.

1.3.2 Så uppfylls målen för pensioner och bidrag

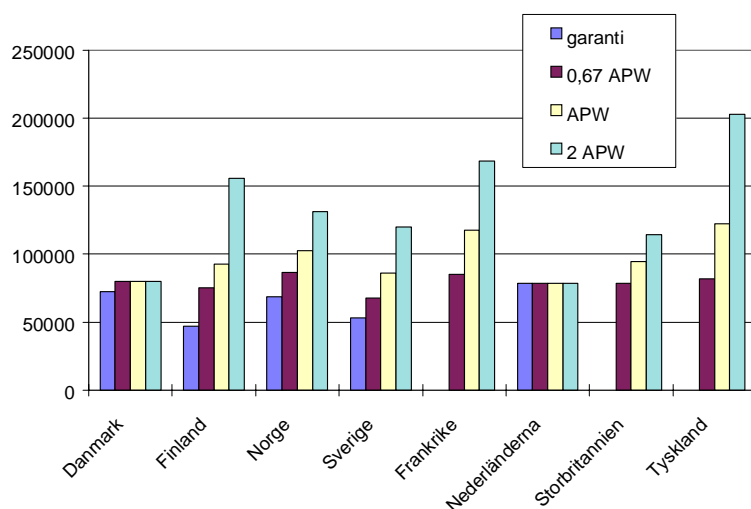
Det är viktigt att ställa utgifterna mot vad man får för pengarna och hur finansieringen av stödet påverkar den övriga samhällsekonomin. Vi skall här föra ett resonemang kring hur Sverige uppnår några av målen för stödet. För att bättre kunna föra resonemanget redovisar vi först en figur som beskriver, för tre olika lönenivåer, vilken offentlig nettopension en full yrkeskarriär ger, samt dessutom den garantipension som ges till en person som stått utanför arbetsmarknaden hela livet.

Figuren bygger på de typfamiljsberäkningar som vi gjort, och där vi utifrån regelverken räknat ut vad nettopensionen blir i olika situationer. Beräkningarna bygger på mycket enkla antaganden och bör endast ses som en illustration av grundprinciperna i de offentliga pensionssystemen. Det är i detta sammanhang särskilt viktigt att komma ihåg vår definition av vilka stöd som ingår i jämförelsen. Typfallsberäkningarna är inte avsedda att beskriva olika individers ekonomiska situation utan avser endast att redovisa vilken ålderspension som utges inom ramen för de offentliga systemen.

Den stapel som benämns APW¹ visar hur mycket nettopension de offentliga systemen skulle ge en ensamstående med genomsnittlig industriarbetarlön, som gick i pension år 1995 och som arbetat från det han var 20 år fram till den formella pensionsåldern i landet. De staplar som benämns 0,67 APW respektive 2 APW är beräkningar som bygger på antagandet att pensionären hela tiden haft en lön som varit *två tredjedelar av respektive dubbla* APW-lönen. Stapeln som benämns "garanti" visar pensionen för en person som hela tiden varit ensamstående och aldrig haft någon anknytning till arbetsmarknaden.

¹ APW=OECD:s Average production worker. Den genomsnittliga industriarbetarlön som OECD årligen beräknar för varje land.

Figur 1.3 Offentlig nettopension vid tre olika inkomstnivåer samt garantipensionen, år 1995, kronor per år (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga III

Länderna har valt helt olika principer för hur pensionen påverkas av tidigare inkomster. Det råder ett starkt negativt samband mellan garantipensionens storlek och yrkeskarriärens betydelse.

Tyskland och Frankrike, som valt att ge "bra betalt" för ett långt yrkesliv med hög lön, har ingen garantipension för dem som har en begränsad yrkeskarriär. I Nederländerna, som har den högsta garantipensionen, har däremot yrkeskarriären ingen betydelse för pensionens storlek. Danmark har ett liknande system med en hög garantipension som dock kompletteras med en begränsad tilläggspension.

Sverige, Norge och Finland har valt en medelväg mellan hög garantipension och en stark koppling till inkomster under yrkeslivet. Storbritannien liknar i detta avseende inget annat land, eftersom de inte har någon garantipension men inte heller någon stark koppling till tidigare inkomster.

Sverige har många olika politiska mål för pensioner och bidrag till de äldre. Vi har ställt samman några av dessa i fem punkter. Vissa av målen finns uttalade bl.a. i budgetpropositioner. I andra fall har vi fritt tolkat den allmänna uppfattningen i debatten kring dessa frågor. Observera att vi använder dessa mål som jämförelsekriterier trots att andra länder kan ha andra mål för politiken på detta område. Det är vidare svårt att studera hur väl olika politiska mål uppfylls endast med avseende på hur det offentliga systemet fungerar. Det är vanligt med kompletterande system, t.ex. avtalspensioner, som vuxit fram parallellt

med de offentliga och som därigenom ingår i den samlade bilden och påverkar politiska bedömningar. I vissa fall kan olika politiska mål också konkurrera med varandra. Detta innebär att man ibland tvingas prioritera mellan målen och att denna prioritering kan ha gjorts olika i de olika länderna.

Mål 1. Pensioner och bidrag skall garantera att äldre har tillräckliga inkomster för att täcka ett rimligt konsumtionsbehov. Varje individ skall ha en egen inkomst för att slippa vara beroende av andras inkomster.

Sverige har tillsammans med Finland, Norge, Danmark och Nederländerna pensionssystem med garantipensioner. Detta innebär att varje individ har ett grundskydd som kan försörja dem när de blir äldre, oavsett tidigare arbetsmarknadshistoria och familjesituation. En kvinna som har varit hemmafru under stora delar av livet hamnar inte i samma beroendeställning till mannen som i länder där en begränsad yrkeskarriär ger låga, eller inga, pensionsförmåner.

I Tyskland, Frankrike och Storbritannien finns inget sådant grundskydd. I Tyskland och Frankrike kan de höga pensionsnivåerna för dem som har en full yrkeskarriär ses som ett sätt att försörja även "hemmafruarna" på äldre dagar. I den traditionella hemmafrufamiljen är det först när mannen dör som kvinnan får en egen inkomst i form av efterlevandepensionen. "Änkepensionens" stora betydelse i dessa länder framgick också av figur 1.2. I Storbritannien som har betydligt lägre pensionsnivåer utgör även socialbidrag och bostadsbidrag ett viktigt extra skyddsnät.

Målet att tillgodose ett rimligt konsumtionsbehov är väl uppfyllt i Sverige. Andelen äldre med inkomster som ligger under de "fattigdomsgränser" som brukar användas vid internationella jämförelser hör till de lägsta bland länderna i denna studie.

Här finns en skillnad mellan länderna med höga garantipensioner i pensionssystemen och de länder där grundskyddet är svagt. Samtliga länder med garantipensioner har få äldre med låga inkomster. Det går inte att se någon skillnad härvidlag mellan de inkomstrelaterade systemen i Sverige, Norge och Finland och de "platta" systemen i Nederländerna och Danmark.

Däremot har länderna utan garantipension, dvs. Storbritannien, Tyskland och Frankrike en högre andel äldre med låga inkomster. Detta gäller trots att dessa länder har högre utgifter för "riktade bidrag" som bostadsbidrag, socialbidrag och efterlevandepensioner.

Även målet att varje individ ska vara ekonomiskt oberoende är förmodligen väl uppfyllt i Sverige, åtminstone så länge analysen be-

gränsas till pensioner och bidrag. Det ligger nära till hands att tro att kvinnornas ekonomiska oberoende är betydligt större i de länder som har höga garantipensioner än i de länder där sådana inte finns. I den senare gruppen av länder (Tyskland, Frankrike och Storbritannien) är dessutom den kvinnliga förvärvsfrekvensen lägre vilket borde innebära att många äldre kvinnor har låga inkomster.

Tyvärr medger inte de inkomststudier vi redovisar några bra jämförelser av skillnader mellan kvinnor och män vad gäller inkomster och "fattigdomsrisker". Statistiken bygger nämligen på uppgifter om inkomster för hela hushåll. En kvinna utan några egna inkomster kan hamna långt över "fattigdomsgränsen" om hon lever tillsammans med en man med goda inkomster.

Inkomststatistiken för *ensamstående* män och kvinnor kan heller inte användas. Det beror dels på att antalet individer i dessa under-grupper av urvalet blir så lågt att inga säkra slutsatser kan dras, dels på att kvinnor utan egna inkomster i mindre utsträckning än andra kvinnor är ensamstående. Dessutom är det, åtminstone i Tyskland och Frankrike, betydligt vanligare att äldre kvinnor bor hos sina vuxna barn än i de nordiska länderna. I Tyskland och Frankrike utgör således familjen ett extra socialt skyddsnet.

I Sveriges nya pensionssystem kommer garantipensionen att bli ungefär lika stor som folkpensionen i det gamla systemet. I dag utgör även bostadstillägget ett viktigt stöd för de äldre som har det sämst ställt ekonomiskt. Hur det blir med bostadstillägget i framtiden är ännu inte beslutat. Därför är det också svårt att uttala sig om framtiden vad gäller dessa mål. I de direktiv som beslutats för utredningen om en översyn av bostadstillägget till pensionärer uttalas dock att det förslag som lämnas skall innebära i stort sett oförändrade "förutsättningar för pensionärer att ha en tillfredsställande boendestandard".

Mål 2. Pensionssystemet skall ge inkomstrygghet.

Med inkomstrygghet menas att övergången från förvärvsarbete till ålderspension inte skall innebära en alltför stor sänkning av den ekonomiska standarden.

Sverige har det inkomstrelaterade ATP-systemet som ett komplement till grundpensionerna. ATP skall bl.a. garantera att inkomstbortfallet inte blir för stort efter pensionen. Liknande system finns i Finland och Norge. Även Frankrike och Tyskland har, genom den starka kopplingen till tidigare arbetsinkomster, pensionssystem som avser att ge en god inkomstrygghet.

Här avviker i stället i första hand Nederländerna där de offentliga pensionerna är helt oberoende av tidigare inkomst. Även Danmark och Storbritannien är länder där de inkomstrelaterade delarna av det offentliga pensionssystemet är av liten betydelse. I dessa länder har det i stället vuxit fram omfattande avtalspensioner som komplement till de offentliga systemen. I Nederländerna och Danmark täcker avtalspensionerna en mycket stor del av arbetsmarknaden. I Storbritannien är täckningsgraden lägre.

Det går inte att uttala sig om graden av inkomstrygghet utan att ta hänsyn till också andra inkomster än den offentliga pensionen. Här har vi därför jämfört inkomsterna från samtliga källor för de äldre med inkomsterna i de åldrar då de flesta fortfarande yrkesarbetar. Jämförelsen visar att skillnaden mellan de äldres inkomster och inkomsterna i de yrkesarbetande åldrarna inte har något samband med hur omfattande de inkomstrelaterade delarna i de offentliga pensionerna är. Inkomstnivån för de äldre verkar vara väl så god i t.ex. Nederländerna som i de länder som har inkomstrelaterade pensioner.

Möjligen utgör Storbritannien ett undantag. Där är de äldres inkomster något lägre i förhållande till den övriga befolkningen än i andra länder. Detta verkar ju också logiskt med tanke på att avtalspensionerna har en lägre täckningsgrad i Storbritannien. Å andra sidan finns det studier som visar att de äldre i Storbritannien har en större förmögenhet i förhållande till inkomsterna än i de andra länderna. Förmögenheten finns inte inräknad i inkomstjämförelserna.

Sammantaget förefaller målet att ge ålderspensionärer en god inkomstrygghet vara väl uppfyllt i samtliga länder. Vad avser detta mål är inte de offentliga ålderspensionssystemen de enda som bidrar. Det finns en koppling mellan å ena sidan det offentliga pensionssystemet och å andra sidan andra pensionslösningar (t.ex. avtalspensioner) och eget sparande som tillsammans bidrar till att målet uppfylls.

Hur det nya svenska pensionssystemet påverkar inkomstryggheten är därför svårt att säga eftersom även pensioner och sparande utanför det offentliga systemet bör vägas in i bedömningen. Dessutom beror det på hur man definierar begreppet inkomstrygghet. Eftersom förmåner i det nya systemet i högre grad knyts till livsinkomsten kan inkomstryggheten förbättras om man avser skillnaden mellan pensionen och genomsnittsinkomsten under hela arbetslivet. Däremot kan de som får höga inkomster först under den senare delen av yrkeskarriären troligen få en offentlig pension som är lägre i förhållande till slutlönen än vad som är fallet i dag.

Mål 3. Pensions- och bidragssystem skall stimulera till arbete.

Pensioner och bidrag skall utformas på ett samhällsekonomiskt förnuftigt sätt. En aspekt på detta är att såväl finansierings- som förmånsregler i möjligaste mån skall stimulera till arbete. I detta sammanhang har vi särskilt studerat kopplingen mellan de avgifter och skatter en person betalar in till pensionssystemet under yrkeskarriären och de förmåner som han eller hon erhåller som ålderspensionär.

Generellt gäller att ju mer *försäkringslikt* ett pensionssystem är desto mindre negativa effekter på arbetskraftsutbudet. Med försäkringslikt menar vi i detta sammanhang att det finns en stark koppling mellan de avgifter och skatter man betalar under arbetslivet och de förmåner man får ut efter pensioneringen.

Om denna koppling är svag är systemet *skattelikt*. Då omfördelar systemet inkomster mellan individer vilket ofta är ett viktigt inslag i socialförsäkringssystemens funktion. Många system syftar ju till att skydda svaga grupper i samhället. En nackdel är dock att skattelika system kan ge negativa effekter på arbetskraftsutbudet. Om människor känner att de betalar skatt till ett pensionssystem utan att det leder till någon högre pension för dem själva i framtiden kan viljan att arbeta påverkas negativt.

Alla länder har pensions- och bidragssystem som, mer eller mindre, fördelar om inkomster mellan individer. Tyskland, Frankrike och Storbritannien har *pensionssystem utan garantinivå* varför omfördelningen till individer med en begränsad yrkeskarriär är betydligt mindre än i de övriga ländernas pensionssystem.

Samtidigt har dock Tyskland, Frankrike och Storbritannien de högsta utgifterna för *andra bidrag* till dem som haft en begränsad yrkeskarriär. I dessa länder sker omfördelningen till dem som haft en begränsad yrkeskarriär utanför ålderspensionssystemen i form av efterlevandepensioner, socialbidrag och bostadsbidrag. I Tyskland och Frankrike med omfattande efterlevandepensioner är omfördelningen särskilt riktad till hemmafrufamiljer.

Olika länder har valt helt olika grundprinciper. Att uttala sig om vilket system som är mest arbetsbefrämjande totalt sett är mycket svårt. Till stor del handlar det om att man valt olika mål t.ex. vad gäller kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. En annan skillnad som bör nämnas är att det i Frankrike, Tyskland och Storbritannien, är vanligt att ålderspensioneras flera år före 65 år.

Däremot förefaller det, givet att länderna har olika mål, som att vissa länder har pensionssystem med särskilt många regler som, för den enskilde arbetstagaren, innebär en svag koppling mellan inbetalda avgifter och skatter under arbetslivet och förmåner efter pensioneringen.

Här utmärker sig framför allt Sverige och Norge. Båda länderna har inkomstprövade pensionstillskott som gör att de först intjänade pensionspoängen inte ger någon högre pension. I dessa två länder finns också ett tak för pensionsförmånerna men motsvarande tak för avgifterna saknas helt eller delvis. Vidare beräknas i både Sverige och Norge tilläggs pensionen på ett mindre antal "bästa år" av yrkeskarriären i stället för hela livsinkomsten.

Många av reglerna i de svenska och norska pensionssystemen omfördelar inkomster från höglönegrupper till låglönegrupper, men det finns också exempel på motsatsen. Den begränsade beräkningsperioden för tilläggs pensionen gör t.ex. att inkomster omfördelas från dem som har en lång yrkeskarriär med svag löneutveckling till dem som haft en kortare yrkeskarriär men med en kraftig löneutveckling.

I de svenska och norska systemen går det att peka på många situationer där individer betalar avgifter och skatter till pensionssystemet utan att det ger dem högre pension. Eftersom vissa regler gynnar låglönegrupper medan andra gynnar höglönegrupper borde det vara möjligt att uppnå samma totala omfördelningseffekt till en lägre samhälls ekonomisk kostnad i form av negativa effekter på arbetskraftsutbudet. En skillnad mellan de båda länderna är att Sverige har betydligt högre utgifter för inkomstprövade bostadsbidrag än Norge.

Sammantaget innebär detta att Sverige förmodligen har det minst arbetsbefrämjande systemet för pensioner och bidrag i den meningen att vi har den svagaste kopplingen mellan inbetalda avgifter och skatter under arbetslivet och förmåner efter pensioneringen. I sammanhanget bör dock nämnas att såväl Sverige som Norge snarare utmärker sig genom ett mycket högt förvärvsdeltagande vilket visar att även många andra faktorer påverkar arbetskraftsutbudet.

Här kan det tyckas att de platta pensionssystemen i Nederländerna och Danmark borde vara de som allra minst premierar förvärvsarbete. I dessa länder finns dock ett betydligt större inslag av kompletterande avtalspensioner som i allmänhet torde ha en starkare koppling mellan pensionsförmåner och tidigare inkomster. Även avtalspensionerna kan dock ha negativa effekter på arbetskraftsutbudet. Exempelvis kan olika avtalssystem som är dåligt samordnade innebära att man förlorar pensionsrättigheter om man byter yrke, vilket minskar rörligheten på arbetsmarknaden.

I det nya svenska pensionssystemet blir kopplingen mellan inbetalda avgifter under arbetslivet och pensionsförmåner starkare. Hela livsinkomsten skall vägas in vid pensionsberäkningen och pensionstillskottet försvinner. Det nya pensionssystemet blir således mer arbetsbefrämjande än det gamla.

Mål 4. Pensions- och bidragssystem skall vara tydliga.

Ett viktigt mål för socialförsäkringssystemen bör vara att de är tydliga för medborgarna. Man skall kunna förstå vilka grundprinciper som styr förmånerna. Ur denna aspekt kan det svenska pensionssystemet kritiseras. ATP-systemet skall se till att det finns en tydlig koppling mellan inkomster under arbetslivet och den pension man får. I själva verket är denna koppling i många fall mycket svag eller t.o.m. obefintlig. Vid en låg livsinkomst ger de pensionspoäng man tjänat in över huvud taget inte någon högre inkomst som pensionär eftersom pensionstillskottet reduceras i motsvarande grad. Dessa effekter förstärks av det inkomstprövade bostadstillägget. De som å andra sidan haft en hög lön har betalat in avgifter till pensionssystemet som, p.g.a. förmånstaket, inte medför någon högre pension.

Alla dessa regler bidrar till att kopplingen mellan de arbetsinsatser som görs under yrkeskarriären och de offentliga pensioner och bidrag man får efter pensioneringen blir mycket oklar.

Sammantaget har Sverige troligen ett otydligare system för pensioner och bidrag än de flesta övriga länder. Norge har dock ett system med liknande effekter.

Det nya pensionssystemet blir tydligare genom en klarare koppling mellan inkomster under arbetslivet och framtida pensionsförmåner. Hur bostadstillägget kommer att utformas är dock oklart.

Det nya pensionssystemet har dock även en nackdel vad gäller tydligheten. Eftersom förmånerna kommer att bero på faktorer som samhällsekonomins utveckling, den förväntade livslängdens utveckling och hur väl pengarna i premiereservsystemet förräntas blir det svårare att exakt beräkna de framtida förmånernas storlek. Detta är dock måhända ett pris vi måste betala för ett långsiktigt hållbart system.

Mål 5. Pensionssystemet skall vara långsiktigt stabilt och pålitligt.

Socialförsäkringssystemen bör också kännas pålitliga i den meningen att man kan lita på att de utlovade förmånerna verkligen finns kvar i den form man tänkt sig den dag man behöver dem. Detta är särskilt viktigt när det gäller stödet till de äldre. Alternativet till offentliga pensioner är ju att många år före pensioneringen börja spara på något annat sätt. Pensionssystemets långsiktiga stabilitet är därför en central fråga. Alla länder som ingår i denna studie har pensionssystem som i huvudsak bygger på *fördelningsprincipen*. Det innebär att pensionerna ett visst år i princip finansieras genom de avgifter och skatter som betalas in av den yrkesverksamma befolkningen under samma år. Detta gör systemen känsliga för demografiska förändringar.

Det nya pensionssystemet i Sverige är anpassat till att klara den ökande andelen äldre utan att samhällsekonomin äventyras. Förmåner i det nya systemet påverkas av både samhällsekonomin och den genomsnittliga livslängdens utveckling. *De internationella jämförelser vi tagit del av placerar nu Sverige bland de länder som har bäst kontroll över pensionsutgifterna.* Alla länder med inkomstrelaterade pensionssystem har dock förändrat de grundläggande principerna för systemen för att klara av de utgifter den ökande andelen äldre kommer att kräva.

Nederländerna och Danmark har däremot inte gjort några stora förändringar i pensionssystemen. I den typ av pensionssystem som dessa båda länder har, finns inte heller samma skäl att förändra systemen vid demografiska förändringar. I dessa länder har man valt en modell där en stor del av pensionärernas inkomster kommer från andra system än de offentliga. Ett ökat demografiskt tryck skulle kunna innebära att garantinivån måste sänkas eller att de skatter och avgifter som finansierar pensionerna måste höjas, men det skulle inte innebära att systemets grundprincip förändras.

Det är förstås positivt att Sverige nu har ett pensionssystem som är *ekonomiskt stabilt* på lång sikt. Att en stor majoritet av riksdagen stod bakom beslutet om det nya pensionssystemet innebär, förhoppningsvis, också att systemet är *politiskt stabilt*. I så fall har det svenska folket fått ett klart besked om en av de stora frågorna kring hur vi skall klara av den ökande andelen äldre på 2000-talet.

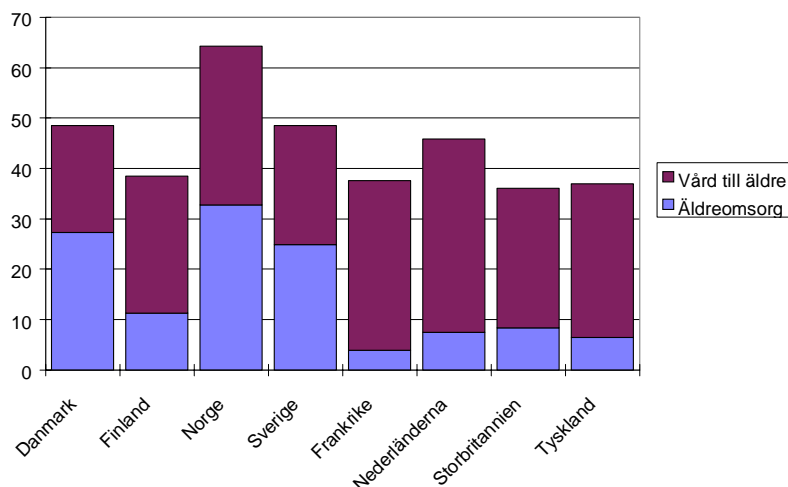
1.4 Vård och omsorg

1.4.1 Utgifter för vård och omsorg

I figur 1.4 redovisas de offentliga utgifterna för vård och omsorg per äldre år 1995 uppdelat på sjukvård och äldreomsorg. Gränsdragningen mellan vad som räknas som sjukvård och vad som räknas som äldreomsorg varierar från land till land, vilket gör att vi måste inkludera sjukvården i jämförelsen. Vi koncentrerar dock analysen till i första hand äldreomsorgen.

När det gäller *vård och omsorg* vill vi påpeka att det är mycket svårt att jämföra såväl utgifter som utbud av tjänster mellan länderna. Svårigheterna är väl kända från andra internationella jämförelser. Vi har ändå valt att försöka jämföra länderna trots att utgifterna i många fall måste betraktas som osäkra.

Figur 1.4 Offentliga nettoutgifter för vård och omsorg per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Av figuren framgår att Norge, Danmark och Sverige har klart högre äldreomsorgsutgifter än övriga länder. De länder som har låga äldreomsorgsutgifter har samtidigt högre sjukvårdsutgifter, dvs. skillnaderna mellan ländernas totala utgifter för sjukvård och äldreomsorg är mindre än för enbart äldreomsorg. Detta beror delvis på rena definitionsskillnader. För samtliga icke nordiska länder samt Finland har vi funnit att verksamhet som vi i Sverige klassificerar som äldreomsorg räknats in i sjukvårdsutgifterna.

Sammantaget har Norge klart högre utgifter för vård och omsorg till äldre än Sverige. Danmarks och Nederländernas utgifter ligger på ungefär samma nivå som Sveriges, medan Finland, Frankrike, Tyskland och Storbritannien har klart lägre utgifter. Med hänsyn till att Sverige har den högsta andelen mycket gamla bland de äldre, kan vi inte finna att Sveriges utgifter skulle vara anmärkningsvärt höga. Det är bland de allra äldsta som de stora vård- och omsorgsbehoven finns.

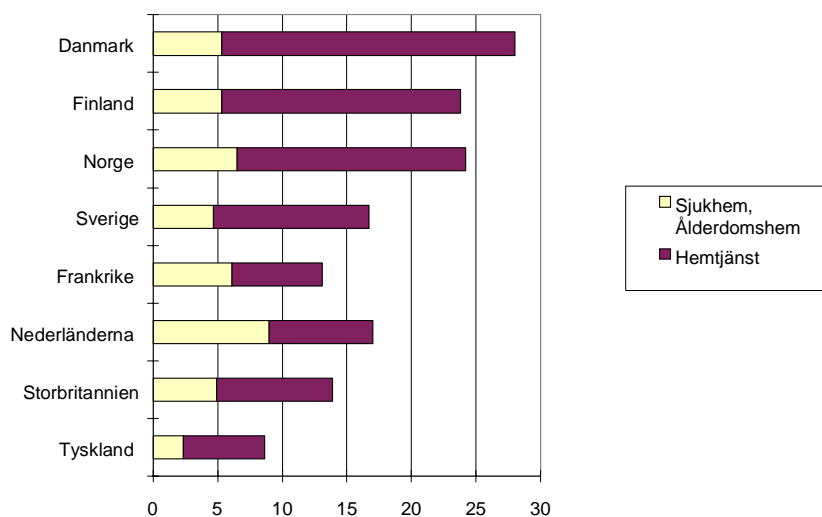
Bortsett från definitionsproblem och skillnader i åldersstruktur bland de äldre finns det ett antal faktorer som kan förklara skillnaderna. Dessa faktorer är bl.a följande.

- Faktisk skillnad i omfattningen av den offentligt finansierade äldreomsorgen samt fördelningen mellan institutionsvård och öppenvård.
- Omfattningen av anhörigvård och ideella insatser.

- Hur stor del av kostnaderna som finansieras med brukaravgifter eller andra källor än offentliga medel.

De tre faktorerna skiljer sig mellan länderna. Ser vi på verksamheten inom äldreomsorgen, dvs. omfattningen av institutioner med kontinuerlig omsorg och andelen äldre med hemtjänst, framträder följande bild.

Figur 1.5 Antal platser på sjukhem och ålderdomshem samt antal med hemtjänst per 100 invånare över 65 år.



Källa: Se figur 7.6 och 7.7

Om man jämför utgifterna för äldreomsorg med de ovan redovisade uppgifterna om omfattningen av den huvudsakliga äldreomsorgen ser man att skillnaderna mellan länderna när det gäller verksamhetens omfattning är betydligt mindre än när det gäller utgifterna. Detta bekräftar vår tes att skillnaderna i äldreomsorgsutgifterna delvis kan förklaras av definitionsskillnader. Utgiftsjämförelsen överskattar skillnaderna mellan Sverige, Norge, Danmark och övriga länder. Men det finns också faktiska skillnader vad gäller utbudets omfattning.

Uppgifterna som ligger till grund för figur 1.5 räcker inte för att göra en bra jämförelse. Den information som saknas för att få en mer fullständig bild är bl.a. genomsnittligt antal hemtjänsttimmar per mottagare. De uppgifter vi har säger att Sverige är det land som har klart flest antal timmar per mottagare. Väger man samman uppgifterna förefaller det totalt sett som om äldreomsorgen är mest omfattande i de nordiska länderna. Med tanke på att Sverige hör till de länder som har den mest

utbyggda äldreomsorgen förstärks intrycket av att utgifterna för svensk vård och omsorg inte är speciellt höga jämfört med andra länder.

När det gäller omfattningen av anhörigvård har vi endast knapphändig uppgifter. I de flesta studier som gjorts är dock bedömningen att anhörigvården i samtliga länder är en viktig del av äldreomsorgen för dem som bor kvar i det egna hemmet. I flera länder är anhörigvården basen i den öppna omsorgen om de äldre. I Frankrike och Tyskland finns ett uttalat ansvar för anhöriga att i möjligaste mån ge omsorg till de äldre, medan det i de nordiska länderna inte finns några motsvarande krav. Danmark framstår som det land som har lägst krav på de anhöriga. Jämförelser visar också att Frankrike och Tyskland har en mer omfattande anhörigvård än de nordiska länderna. Vi kan därmed se att det finns ett negativt samband mellan de offentliga utgifterna för äldreomsorg och anhörigvårdens omfattning, dvs. ju mer anhörigvård, desto lägre utgifter.

När det gäller hur mycket av äldreomsorgen som finansieras med offentliga medel och hur stor del som finansieras genom brukaravgifter och andra medel kan vi konstatera att avgifternas andel av de totala utgifterna är högre i länder utanför Norden. Möjligen är det så att man i Frankrike och Tyskland valt att finansiera en större del av äldreomsorgen via de offentliga pensionssystemen. I dessa länder ger en lång yrkeskarriär med genomsnittlig lön en klart högre pension.

1.4.2 Så uppfylls målen för vård och omsorg

Hur väl uppfyller Sverige målen för äldreomsorgen jämfört med övriga länder? I det följande försöker vi kommentera detta utifrån sju svenska kriterier på "god äldreomsorg". En del av dessa är mål har vi hämtat från olika budgetpropositioner och i äldrepropositionen (prop. 1997/98:113). I andra fall har vi fritt tolkat den allmänna uppfattningen i den svenska debatten kring äldreomsorgen. Observera att vi använder målen nedan som jämförelsekriterier trots att andra länder kan ha andra mål för politiken på detta område.

Mål 1. Utbudet av vård och omsorg skall räcka till alla som har behov oavsett ekonomi och var man bor i landet. Kvaliteten skall vara god.

De bedömningar som görs i de studier vi tagit del av pekar på att alla länder klarar att täcka behoven för de mest omsorgsbehövande, dvs. de som inte klarar av att bo ensamma. Det finns inget som tyder på att det skulle finnas äldre som lämnas utan vård och omsorg, exempelvis för att de inte klarar att betala avgifterna.

När det gäller omsorgen om dem som fortfarande bor hemma, är skillnaderna mellan länderna större. Den offentliga omsorgen är mer utbyggd i de nordiska länderna, medan anhängvården täcker en större del av behoven i andra länder.

När det gäller den öppna omsorgen kan man i vissa fall notera mycket stora skillnader också inom länderna. Medan det i Sverige finns öppen äldreomsorg i hela landet, är exempelvis utbudet av öppen omsorg i Frankrike till två tredjedelar koncentrerat till Parisområdet. Observeras bör dock att även om Sveriges öppna äldreomsorg är utbyggd i hela landet kan det ändå finnas stora skillnader i vilken omsorg man får vid ett visst behov. Undersökningar visar på stora skillnader även inom Storstockholmsområdet. Det mesta pekar på att de geografiska skillnaderna är stora inom de flesta länderna.

Det är mycket svårt att jämföra kvaliteten i äldreomsorgen. Såväl i institutionsvården som i den öppna omsorgen är verksamheterna alltför olika utformade för att med rimliga resurser kunna göra en bra jämförelse. Trots att vi gått igenom en mängd internationella jämförelser har vi inte funnit någon som innehåller några tillförlitliga påståenden om kvalitetsskillnader mellan olika länder.

Sammantaget är vår bedömning att Sverige ligger bra till jämfört med övriga länder vad gäller omfattningen av utbudet av äldreomsorg. Vi har inte funnit några tecken på skillnader mellan länderna när det gäller kvaliteten i utbudet.

Mål 2. Utbudet skall utformas så att äldre med vård- och omsorgsbehov kan leva ett aktivt liv.

En utbyggd öppen omsorg och varierande former av stöd bidrar till att de äldre med mindre omsorgsbehov inte blir socialt isolerade utan kan delta i samhällslivet. Här har de nordiska länderna ett större och mer varierat utbud av öppen omsorg, vilket i högre grad borde ge möjlighe-

ter till ett aktivt liv på äldre dagar. Sverige har t.ex. byggt ut färdtjänsten på ett sätt som saknar motstycke i något av de andra länderna.

Åtminstone vad gäller Sverige finns ett visst stöd för att de äldre fortsätter att leva ett aktivt liv i olika attitydundersökningar (se avsnitt 7.5). De äldre i Sverige uppger, i ungefär samma utsträckning som i de andra länderna, att de har en nedsatt hälsa, som allvarligt hämmar de dagliga aktiviteterna. Jämför man svaren från gruppen äldre med de från yngre åldersgrupper är dock skillnaden minst i Sverige. I de övriga länderna verkar ålderdomen i högre utsträckning innebära en försämring av möjligheterna att klara de dagliga aktiviteterna.

Även om inte dessa svar direkt går att hänföra till utbudet och kvaliteten på den svenska vården och omsorgen antyder de ändå att möjligheten att leva ett aktivt liv som äldre är bättre i Sverige än i många andra länder.

Mål 3. De äldre skall kunna bibehålla sitt oberoende trots omsorgsbehov, dvs. de skall inte vara beroende av anhörigas vilja, tid och kraft.

I fråga om att ha en äldreomsorg utformad så att de äldre inte skall behöva vara beroende av hjälp från anhöriga, som t.ex. make/maka eller vuxna barn, är Danmark det land som hunnit längst. Därefter följer Sverige samt Finland och Norge. I Frankrike och Tyskland finns däremot ett uttalat ansvar för de anhöriga, inklusive vuxna barn, att bidra till omsorgen.

Man kan även vända på målet ovan och säga att en utbyggd äldreomsorg ger de anhöriga ett större oberoende. Det ger t.ex. större möjlighet för kvinnor att arbeta heltid utan att gamla föräldrar riskerar att bli utan omsorg. Här har Sverige lyckats så till vida att vi har den högsta förvärvsfrekvensen bland kvinnor över 45 år. Om det verkligen föreligger ett orsaksband mellan en utbyggd äldreomsorg och en hög kvinnlig förvärvsfrekvens är dock oklart. Ett faktum är dock att det är betydligt vanligare att vuxna barn (läs kvinnor) står för den öppna omsorgen av gamla föräldrar i t.ex. Tyskland och Frankrike.

Mål 4. Det skall finnas tydliga regler för vilka behov man kan få tillgodosedda.

Enhetliga regler och normer för att bedöma behovet av insatser från äldreomsorgen saknas i de flesta av länderna. I samband med den nya äldreomsorgsförsäkringen i Tyskland år 1995 fastställdes emellertid

olika behovsnivåer och vilket stöd eller ersättning som kan utgå. Även i Finland görs bedömningar utifrån en enhetlig mall. I Norge pågår försöksverksamhet kring standardiserad bedömning. Behovsprövningen är ofta delegerad till lokal nivå och skillnader inom landet kan finnas i såväl vilka behov som skall prioriteras och hur bedömningen går till. Några länder, bl.a. Nederländerna har maximerat antalet timmar per månad eller vecka som hemtjänst kan erhållas, men har inte någon standardiserad behovsprövning. Det är inte heller möjligt att sätta likhets-tecken mellan enhetliga och tydliga regler. Enhetliga regler för ett land kan dock åtminstone vara tydliga i det avseendet att en äldre person kan flytta från en del av landet till en annan utan att riskera att förutsättningarna för att få sina behov tillgodosedda förändras.

Sverige uppfyller inte målet om tydliga regler för vilka behov äldreomsorgen skall tillgodose. Detsamma gäller dock de flesta länder i studien. Möjligen är Tyskland, genom den nya äldreomsorgsförsäkringen, det land som kommit längst vad gäller tydligheten.

Mål 5. Avgiftssystemen skall vara tydliga och inte skilja sig mellan olika delar av ett land på ett omotiverat sätt.

I Sverige är avgifterna inom äldreomsorgen ett stort diskussionsämne. Avgifterna beslutas på lokal nivå. Detta har lett till mycket stora skillnader mellan kommunerna och det är svårt för den enskilde att veta hur stor avgiften kommer att bli för den omsorg man behöver. Den ekonomiska prövningen är i flera kommuner komplicerad och marginaleffekterna kan vara stora. Även Tyskland och Frankrike har komplicerade avgiftssystem och variationerna kan vara stora mellan olika delar av landet eller beroende på vilken vårdorganisation som anlitas.

Nederländerna har ett betydligt tydligare avgiftssystem än Sverige och det är dessutom enhetligt över hela landet. Även Danmark har ett tydligt avgiftssystem. Hemtjänsten är avgiftsfri och avgiften för boende på institution är fastställd till viss procentsats av inkomsten. Danmark har således ett system som både är avsevärt tydligare än det svenska och dessutom är marginaleffekterna när pensionsinkomster m.m. prövas mot äldreomsorgsutgifter oftast mindre.

På denna punkt ligger således Sverige efter en del av de andra länderna. Det bör dock påpekas att det inte nödvändigtvis är det avgiftssystem som ger exakt samma avgift vid lika omsorgsbehov och lika inkomst som är det bästa. I vissa fall kan avgiftsskillnader vara motiverade i olika delar av landet. Den mest naturliga förklaringen till detta är att omsorgen betalas både via avgifterna och via skattsedeln, och att den politiska ledningen, kommuner med låg skatt kan ha valt att ta ut

en högre avgift i stället för att höja skatten. Också variationer i omsorgspersonalens löner och lokalkostnader kan motivera olika höga avgifter

Mål 6. Avgiftssystemen skall konstrueras så att de inte medför orimliga ekonomiska effekter för de anhöriga.

I Sverige innebär de otydliga avgiftssystemen att det kan skilja mycket mellan olika delar av landet även när det gäller effekter för de anhöriga. Vid inkomstprövning av avgifterna vägs ofta även makes/makas inkomst in. Speciellt när det gäller avgifter för institutionsvård kan effekterna på den hemmaboende partners ekonomi ibland bli mycket stora. I vissa situationer slår Sveriges avgiftssystem hårdare mot make eller maka än i till exempel Danmark.

I Nederländerna och Finland tas också hänsyn till hushållets samlade intäkter. Make/maka till någon äldre som bor på en institution kan drabbas hårt och bli tvungna att använda besparingar eller sälja hus för att kunna betala avgifterna.

I Frankrike och Tyskland går man ännu längre i den ekonomiska prövningen. Där vägs även barnens ekonomi in vid bedömning av betalningsförmågan respektive möjligheterna att få socialbidrag för att klara avgifterna. Den nya äldreomsorgsförsäkringen i Tyskland kan dock innebära att de anhörigas ekonomi inte längre behöver drabbas i samma utsträckning.

I de flesta länder gäller att make/makas ekonomi kan drabbas hårt av partners omsorgsavgifter. Jämfört med Sverige är effekterna på make/makas ekonomi mindre i Danmark. Frankrike och Tyskland utmärker sig särskilt genom att även de vuxna barnen har ett ekonomiskt ansvar för föräldrarna.

Mål 7. Man skall kunna lita på att det finns tillgång till en god vård och omsorg för alla även i framtiden när andelen äldre ökar.

Det är inte bara när det gäller pensionsutgifter som de offentliga systemen kommer att utsättas för ett hårt utgiftstryck på grund av den ökande andelen äldre i början av nästa sekel. Även utgifterna för vård och omsorg påverkas. Det är dock mycket svårare att beräkna hur utgifterna för vård- och omsorg kommer att påverkas. Detta beror på att förändringar i hushållens sammansättning, sociala nätverk, de medicinska framstegen m.m. har stor betydelse och att utvecklingen av dessa faktorer är mycket svåra att bedöma.

De prognoser som kan göras, bl.a. utifrån utvecklingen av andelen invånare över 80 år, pekar snarast på att utgiftstrycket kommer att öka mindre i Sverige än i andra länderna. Detta får dock inte hindra att frågan om framtidens vård och omsorg av äldre tas på största allvar.

Sverige har lyckats skapa viss stabilitet och trygghet kring frågan om framtidens pensioner men det finns betydande osäkerhet kring den framtida vården och omsorgen. Vilka behov av omsorg skall den offentliga sektorn tillgodose? Kommer det att finnas tillräckligt med resurser för att klara dessa? Vilka omsorgsbehov måste man finansiera själv genom att spara pengar eller teckna en privat försäkring? På detta område är många viktiga frågor obesvarade.

Dessa osäkerheter kännetecknar även de andra länderna vi studerat. Inte i något av länderna finns t.ex. planer på några fonderade försäkringar, eller att på annat sätt spara offentligt, för att klara kommande utgiftsökningar. Möjligen är Tyskland genom den nya äldreomsorgsförsäkringen mer tydligt än andra länder när det gäller att tala om vilka behov staten tillgodoser och vilka behov den enskilde individen måste klara på annat sätt.

1.5 Äldrepolitiken i sin helhet

I det föregående diskuterade vi ett antal mål för äldrepolitiken och bedömde för *varje mål* för sig hur väl Sverige lyckats jämfört med de andra länderna. I detta avsnitt frågar vi oss om det går att göra någon bedömning av *helheten*, dvs. om några länder lyckats bättre än Sverige om man väger ihop alla målen för äldrepolitiken.

Det är av flera skäl mycket svårt att göra en sådan bedömning, bl.a. av följande skäl.

- Det finns i praktiken fler mål än de som vi analyserat i denna studie.
- Det har, för några av de mål vi analyserat, varit mycket svårt att jämföra länderna. Det gäller t.ex. kvaliteten i äldreomsorgen.
- Länderna prioriterar olika mål olika högt. Även i Sverige torde åsikterna variera, från individ till individ, om vilka av äldrepolitikens mål som är viktigast.

Med dessa reservationer i minnet är det intressant att jämföra Sverige med Danmark och Nederländerna när det gäller några mål som, åtminstone delvis, konkurrerar med varandra. Det gäller dels de *fördelningpolitiska målen*, som t.ex. en låg andel äldre med låga inkomster,

dels det vi kan kalla *effektivitetsmål*, som att de offentliga systemen skall stimulera till arbete och vara tydliga.

I Sveriges fall är det uppenbart att vi lyckats väl med de fördelningspolitiska målen men sämre med effektivitetsmålen. Vi har en låg andel äldre med låga inkomster, men pensions- och bidragssystem, tillsammans med inkomstprövade äldreomsorgsavgifter, bildar en helhet som troligen innebär en svagare koppling mellan livsinkomst och ekonomisk standard på äldre dagar än i något av de andra länderna. Detta kan medföra negativa effekter på arbetskraftsutbudet.

De många leden av inkomstprövningar och svåröverskådliga regler, som när det gäller omsorgsavgifterna kan skilja sig mycket mellan olika kommuner, gör också att det svenska systemet blir mycket otydligt och svårt att överblicka för medborgarna.

Är då detta bara ett uttryck för att vi i Sverige prioriterat de fördelningspolitiska målen framför effektivitetsmålen? Denna studie kan inte ge något definitivt svar på denna fråga men det finns det som talar för att Danmark och Nederländerna lyckats bättre med att förena dessa mål.

I dessa länder har man genom ett "platt" offentligt pensionssystem – med samma pension oavsett arbetslivskarriär – valt att i de offentliga systemen i första hand koncentrera sig på att lösa det grundläggande inkomstfördelningsmålet nämligen att alla äldre skall ha en dräglig ekonomisk standard. Andra mål, som t.ex. inkomstryggheten för de som haft goda inkomster under arbetslivet, har i stället överlåtits till arbetsmarknadens parter.

Både Nederländerna och Danmark har en låg andel äldre med låga inkomster *samtidigt* som kopplingen mellan livsinkomsten och inkomster efter pensioneringen förefaller starkare än i Sverige. Åtminstone försvinner inte intjänade pensionsrätter i de icke offentliga avtalspensionerna på samma sätt som ATP-poängen gör i Sverige genom inkomstprövningen av pensionstillskotten. Lägg till detta att Nederländerna har låga utgifter för inkomstprövade kompletterande bidrag som t.ex. bostadsbidrag och att graden av inkomstprövning i äldreomsorgsavgifterna är lägre i åtminstone Danmark. Dessutom är avgiftssystemen för vård och omsorg tydligare i både Danmark och Nederländerna.

Det finns dock en viktig reservation i vår jämförelse. Vi har i denna studie inte haft möjlighet att analysera avtalspensionernas konstruktion lika ingående som de offentliga systemen. Det kan således finnas regler i de danska och nederländska avtalspensionerna som har en negativ inverkan på arbetskraftsutbudet och som gör att den totala pensionslösningen i dessa länder inte längre framstår som lika arbetsfrämjande jämfört med i Sverige.

En annan invändning är att vår jämförelse bygger på hur systemen såg ut 1995. I det nya svenska pensionssystemet blir kopplingen mellan

livsinkomsten och pensionsförmånerna starkare samtidigt som systemets grundprincip bibehålls, dvs. inkomstrelaterade förmåner men med en garantipension som är oberoende av hur yrkeskarriären sett ut.

Denna studie bevisar således inte att platta pensionssystem är att föredra framför inkomstrelaterade system med en garantinivå. Däremot visar studien att socialförsäkringssystem kan konstrueras annorlunda än i Sverige utan att viktiga politiska mål måste ges upp.

1.6 Detta bör göras

Det allra viktigaste med det nya pensionssystemet är kanske att det är ekonomiskt långsiktigt stabilt. De internationella prognoser vi tagit del av placerar nu Sverige bland de länder som har god kontroll på de framtida pensionsutgifterna. Om det nya systemet även är politiskt stabilt återstår dock att se. Att en stor majoritet av riksdagen står bakom beslutet tyder förhoppningsvis på att så är fallet. Osäkerheten kring om det svenska pensionssystemet är långsiktigt hållbart och hur det kommer att se ut i framtiden har minskat.

Om pensionsuppgörelsen på flera sätt är ett steg i rätt riktning när det gäller *pensioner och bidrag* så finns det stor anledning för politikerna att nu uppmärksamma den framtida *vården och omsorgen* av de äldre.

De grundläggande målen som att alla med behov skall ha tillgång till omsorg som är av god kvalitet uppfyller Sverige förmodligen minst lika bra som de andra länderna i studien. Sverige ligger dock sämre till vad gäller systemets tydlighet. Otydligheten är stor, både när det gäller frågan om vilken omsorg och vård man har rätt till och vilka avgifter man kommer att få betala. Den långsiktiga tryggheten i systemet är ett annat problemområde.

När det gäller frågan vilken vård- och omsorg man har rätt till från den offentliga sektorn är otydligheten stor i de flesta länder. Möjligen utgör Tysklands nya äldreomsorgsförsäkring ett undantag. När det gäller avgiftskonstruktionen har Nederländerna och Danmark avsevärt tydligare system än Sverige.

Inget land har löst frågan kring hur den framtida vården och omsorgen för äldre skall finansieras. Kostnaderna för vård och omsorg av äldre utgör en stor post i den offentliga budgeten och osäkerheten är stor kring hur den ökande andelen äldre kommer att påverka de framtida utgifterna. Att osäkerheten är stor får dock inte hindra att frågan om de framtida finansieringen tas på största allvar. Detta gäller också för Sverige även om vi, om man ser till de rent demografiska faktorerna, ligger bättre till än andra länder.

Om den ökade andelen äldre innebär det kraftigt höjda utgiftstryck som vissa hävdar är det inte rimligt, och kanske inte ens möjligt, att framtidens äldre skall betala detta genom ökade omsorgsavgifter. Det är heller inte rimligt att framtidens yngre skall stå för kostnaden genom höjda skatter. Av flera skäl, bl.a. för att skapa rättvisa mellan generationer, bör en finansiering som är mindre känslig för demografiska förändringar eftersträvas.

Det finns i dag en osäkerhet bland medborgarna kring vården och omsorgen av de äldre liknande den som fanns om pensionerna före pensionsuppgörelsen. Därför vore det önskvärt att politikerna kunde skapa en ökad tydlighet och trygghet även när det gäller dessa frågor. Det önskvärda i detta förstärks av det faktum att det finns ett starkt samband mellan tydlighet och trygghet inom områdena *pensioner och bidrag* respektive *vård och omsorg*. Äldrepolitiken är en helhet där de olika delarna är beroende av varandra. I värsta fall går hela eller delar av den trygghet som ett stabilt pensionssystem ger framtidens äldre förlorad om inte motsvarande kan uppnås vad gäller vården och omsorgen.

Det finns en rad angelägna frågor att lösa. Fördelen är att dessa frågor berör varandra på ett sådant sätt att det borde vara möjligt att "slå alla flugor i en smäll". En bred politisk uppgörelse borde ligga högt på dagordningen över de frågor politikerna ska ta itu med för att ge Sverige ett bra utgångsläge inför nästa sekel.

2 Bakgrund, syfte och studiens uppläggning

I denna rapport görs en internationell jämförelse av det offentliga stödet till de äldre i Danmark, Norge, Finland, Sverige, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland (före detta Västtyskland¹).

Jämförelserna avser i de flesta fall år 1995. Det gäller t.ex. de offentliga utgifterna och typfamiljsberäkningarna eftersom detta är det senaste år som vi har kunnat få jämförbara uppgifter för. Även beskrivningen av pensions- och bidragssystem avser därför år 1995. I några fall, främst när det gäller äldreomsorg, förekommer dock även andra jämförelseår. I de fall uppgifterna avser annat än år 1995 anges detta.

2.1 Bakgrund och syfte

Statskontoret har tidigare genomfört ett liknande uppdrag från ESO, där stödet till barnfamiljerna "från vaggan till studenten" jämfördes för samma länder. Denna rapport är till stora delar upplagd på samma sätt som "Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa" (Ds 1996:49). Meningen har varit att dessa båda rapporter tillsammans skall utgöra ett underlag för bedömning av det offentliga stödet till barnfamiljer och äldre.

Liksom den förra studien kan denna studie ses som ett sätt att i ett bredare perspektiv följa upp Statskontorets studier av kostnader för offentliga tjänster i Norden, de s.k. KRON-studierna.

Syftet med denna studie är att analysera skillnader i utgiftsnivåer för offentligt stöd till äldre i åtta europeiska länder. Utgiftsjämförelsen utgör sedan grunden för en diskussion kring hur Sverige uppnår några av de politiska målen för stödet i jämförelse med de andra länderna.

¹ Alla regelbeskrivningar avser Västtyskland. Även i utgiftsjämförelserna, typfamiljsanalysen och de av Statskontoret framtagna inkomstdata är det Västtyskland som avses. I andra fall, när vi direkt hämtat uppgifter, från andra internationella jämförelser kan data avse hela Tyskland. I de fall vi kunnat jämföra siffror från Västtyskland och hela Tyskland är skillnaderna ofta små. Det är bara knappt 20 procent av befolkningen i dagens Tyskland som bor i f.d. Östtyskland.

2.2 Inriktning och avgränsning

Studien har en bredare ansats än vad som är vanligt vid internationella jämförelser genom att såväl *pensioner och bidrag* som *vård och omsorg* inkluderas. Vidare är studien inte begränsad till utgifter som enbart riktas till de äldre, utan här ingår även de äldres andel av flera stöd som är avsedda för hela befolkningen. Med äldre avser vi generellt personer över 65 år.

I redovisningen av offentliga utgifter till äldre ingår här ålderspensioner, efterlevandepensioner, socialbidrag, bostadsbidrag, äldreomsorg och sjukvård. Utöver dessa diskuterar vi även offentliga subventioner av avtalspensioner och privat pensionssparande, utan att detta stöd har kunnat kvantifieras. Sjukvården finns med som en utgiftspost, men diskuteras endast översiktligt i texten.

Inledningsvis är det viktigt att poängtera att studien antar ett systemperspektiv som kontrast till det individperspektiv som ofta används i internationella studier av stöd direkt riktade till enskilda. Systemperspektivet innebär i detta sammanhang att det främst är de samlade utgifterna i respektive land som studeras. Individperspektivet skulle snarare ha utgått från hur mycket individerna i målgruppen erhåller och vilken ekonomisk situation som de därmed befinner sig i.

De avgränsningar som gjorts svarar mot det syfte för studien som angivits ovan. Detta innebär att huvuddelen av materialet inte medger jämförelser av äldres ekonomiska situation i de olika länderna. Flera andra inkomstkällor än de offentliga stöden bidrar ju till hur de äldres ekonomiska standard ser ut. Även dessa diskuteras översiktligt men det har inte varit vår avsikt och inte heller varit möjligt att ge en detaljerad bild av de äldres ekonomiska villkor i de olika länderna. Genom en kompletterande genomgång av viss inkomststatistik ges dock i avsnitt 6.3 en översiktlig bild också av äldres ekonomiska situation sammantaget.

Utgiftsjämförelsen skiljer sig från de flesta andra internationella jämförelser genom att fler typer av stöd studeras sammantaget. En annan skillnad är att vi beräknar *nettoutgifterna*, dvs. från bruttoutgifterna drar vi bort den inkomstskatt som betalas för pensioner och bidrag samt de avgifter som brukarna betalar för äldreomsorg och sjukvård.

Vidare är det vanligt att man vid internationella jämförelser använder totala *offentliga utgifter som andel av BNP* som ett mått på stödets storlek. Ett sådant mått tar ingen hänsyn till skillnader i ländernas befolkningsstruktur, dvs. hur stor andelen äldre är i totalbefolkningen. I denna studie använder vi i stället genomsnittliga *offentliga utgifter per äldre* som huvudmått.

Utgiftsjämförelsen är grunden för en diskussion om Sverige uppnår några av de politiska målen för det offentliga stödet till de äldre till en rimlig kostnad i jämförelse med de andra länderna. Sveriges politiska mål har vi dels hämtat från olika politiska dokument, dels tolkat själva utifrån den allmänna debatten kring dessa frågor.

Det är enklare att mäta måluppfyllelsen för pensioner och bidrag än för vård och omsorg. Ett grundläggande mål för pensioner och bidrag är att ”tillgodose ett rimligt konsumtionsbehov”. Här går det bra att göra jämförelser mellan länderna, bl.a. med hjälp av studier över de äldres inkomster. Ett övergripande mål inom vård och omsorg är att ”tillhandahålla en omsorg som ger goda levnadsvillkor”. Det är betydligt svårare att finna bra jämförande mått för att studera måluppfyllelsen i detta avseende.

Utgiftsskillnader mellan länderna beror dock inte enbart på hur man prioriterar olika mål och hur kostnadseffektiv den förda politiken är. Det finns ett antal grundläggande skillnader i ländernas struktur som gör att utgiftsnivån varierar mellan länderna, givet samma prioriteringar och samma kostnadseffektivitet. Strukturella skillnader som påverkar nivån på de offentliga utgifterna till äldre är främst märkbara inom äldreomsorgen. Andelen riktigt gamla bland de äldre samt hur stora insatser anhöriga och frivilligorganisationer gör är exempel på sådana faktorer som påverkar behovet av offentligt stöd.

2.3 Rapportens disposition

I kapitel 3 Metod presenteras kortfattat vissa metodfrågor.

I kapitel 4 Några bakgrundsfakta ges en bakgrundsbild av de länder som ingår i studien. Också omfattningen av andra offentliga stöd än de som ingår i utgiftsjämförelsen, men som i viss mån är likartade, diskuteras.

I kapitel 5 Samlade offentliga utgifter för äldre redovisas de offentliga utgifternas totala omfattning. Huvudmålet är offentliga nettoutgifter per äldre år 1995, men även andra jämförelsemått presenteras.

I kapitel 6 Pensioner och bidrag analyseras mer ingående det offentliga stödet till äldre som ges i form av kontanta utbetalningar, bl.a. analyseras måluppfyllelsen. Pensionssystemens konstruktion jämförs genom typfamiljsanalyser.

I kapitel 7 Vård och omsorg analyseras på motsvarande sätt det offentliga stödet till äldre som ges i form av vård och omsorg. Även här analyseras måluppfyllelsen. Det är främst äldreomsorgen som analyseras medan sjukvården behandlas mer översiktligt.

I kapitel 8 Inför nästa sekel diskuteras översiktligt hur länderna anpassar de offentliga stödsystemen för att klara av de krav som ökningen av andelen äldre i befolkningen kommer att ställa på de offentliga systemen under de första årtiondena av 2000-talet.

I rapportens bilagor behandlas olika metodfrågor närmare.

3 Metod

Vid internationella jämförelser uppkommer ofta en mängd metodfrågor. I det här avsnittet går vi kortfattat igenom några viktiga metodfrågor. Utförligare information och diskussion kring metodfrågor finns i bilagor (bilagorna I–III).

3.1 Informationsinsamling

Denna studie baseras så långt som möjligt på befintligt underlag i form av tidigare genomförda internationella jämförelser. Vi har främst använt studier och statistik publicerade av OECD, Eurostat och Nososko (Nordisk Socialstatistisk Kommitté), men även andra organisationer har bidragit till de komparativa studier som vi utnyttjat. I vissa fall har vi också varit tvungna att använda nationella källor, antingen i form av statistiska årsböcker eller genom kontakter med personer i respektive land.

Allt material har granskats med avseende på jämförbarhet och vi har även bett kontaktpersoner i respektive land att bekräfta vissa uppgifter. Det måste dock betonas att stödet till de äldre är ett snårigt område, i synnerhet stöd som ges i form av vård- och omsorgstjänster. Det har genomförts en del internationella jämförelser på detta område, men alltid med vissa informationsluckor på grund av avsaknaden av jämförbar statistik.

Inom två angelägna områden där vi inte funnit nog aktuella och heltäckande redan publicerade studier har vi låtit genomföra egna datainsamlingar. På vårt uppdrag har forskare på SOFI (Institutet för social forskning vid Stockholms universitet) tagit fram statistik över de äldres inkomster. SPRI (Hälso- och sjukvårdens utvecklingsinstitut) har genomfört en enkätundersökning av avgiftssystem inom den öppna äldreomsorgen i de olika länderna.

Det mest aktuella dataunderlag som har varit möjligt att få fram, åtminstone beträffande utgiftsjämförelsen, gäller år 1995. Därför används detta år genomgående som basår i rapporten. I de fall den presenterade statistiken avser andra år markeras detta.

Under de figurer där vi direkt hämtat uppgifter från andra källor finns exakta källhänvisningar. Många figurer bygger dock på en stor mängd källor som vi bearbetat på olika sätt. Detta gäller t.ex. utgiftsjämförelserna och typfamiljsanalysen. Under dessa figurer hänvisar vi i stället till de metodavsnitt där såväl källor som metoder beskrivs.

3.2 Särskilda jämförbarhetsproblem

Uppgifter i nationella valutor kan jämföras på olika sätt. Utgiftsjämförelsen, typfamiljsanalysen och inkomststatistiken, som kommenteras nedan, är exempel på detta. Antingen kan uppgifter i nationella valutor jämföras relativt eller absolut. Vid absoluta jämförelser bör uppgifterna i nationell valuta räknas om till en och samma valuta. I denna studie har detta gjorts med hjälp av s.k. köpkraftspariteter (se vidare bilaga I).

Vid relativa jämförelser kan offentliga utgifter exempelvis relateras till BNP per capita och individers inkomster kan exempelvis relateras till den genomsnittliga disponibla inkomsten. Relativa jämförelser har fördelen att man då inte behöver göra några valutaomräkningar.

Vi gör främst absoluta jämförelser i denna studie, men även relativa jämförelser förekommer. När det gäller utgiftsjämförelsen redovisar vi främst utgifterna köpkraftskorrigerade till svenska kronor, vilket visar utgifternas reala värde, dvs. hur mycket varor och tjänster stödet är värt i olika länder.

Att vi väljer de köpkraftskorrigerade utgifterna som huvudmått beror främst på att det är mer relevant än ett relativt mått när det gäller analysen av vård och omsorg. I denna del handlar en viktig del av analysen om hur effektivt de reala resurserna som avsätts till detta ändamål omvandlas till tjänster av olika slag. När det gäller pensioner och bidrag är i högre grad både det relativa och det absoluta perspektivet intressant. Fördelen med att använda samma mått genomgående i rapporten gör att vi har valt de köpkraftskorrigerade utgifterna som huvudmått. Även de offentliga utgifterna i relation till BNP per capita presenteras dock.

Skillnader i tjänsternas innehåll utgör ett annat jämförbarhetsproblem. Det är mycket svårt att jämföra olika tjänster inom institutionsvården och den öppna äldreomsorgen (hemtjänst m.m.) mellan länderna. Innehållet i omsorgen anpassas mer eller mindre till de äldres specifika behov och kan därför uppvisa olikheter t.o.m. inom samma kommun. Då det saknas uppgifter över tjänsternas innehåll är detta ett problem som vi inte har kunnat göra någonting åt. Av denna anledning kan vi varken redovisa styckkostnader eller kvalitetsmått för tjänsterna.

Definitionen av offentligt stöd är problematisk att applicera på vissa länders pensionssystem. Gränsdragningen mellan ett offentligt pensionssystem och ett avtalsreglerat är ibland hårfin. I avsnitt 6.1.1 beskriver vi vilka pensionssystem som vi har definierat som offentliga.

3.3 Utgiftsjämförelsen

I utgiftsjämförelsen är avsikten att redovisa hur mycket resurser regering och parlament i respektive land valt att avsätta till äldre. Det mått som används för att beskriva samhällets samlade åtagande för stöd till de äldre utgörs i rapporten av *offentliga nettoutgifter* för de aktuella stödformerna. Nettoutgifterna är mer relevanta att jämföra än bruttoutgifterna, då skatte- och avgiftssystem skiljer sig mellan länderna.

Nettoutgifterna får vi genom att de avgifter som de äldre själva betalar för den service de får har dragits från de offentliga utgifterna för vård och omsorg och att skatten² på skattepliktiga pensioner och bidrag har dragits av från utgifterna för dessa. Medan det finns bra statistik över nettoberäknade utgifter för vård och omsorg, dvs. där avdrag gjorts för hur mycket avgifter som individerna betalar för de offentliga tjänsterna, är det svårare att veta hur mycket skatt som betalas på pensioner och bidrag.

Det finns olika metoder för att beräkna hur stora skatter som skall dras från bruttoutgifterna för pensioner och bidrag. Genomsnittliga skattesatser kan antingen beräknas utifrån typfamiljanalyserna eller från inkomststatistiken. Vi har valt att presentera offentliga nettoutgifter beräknade utifrån de genomsnittliga skattesatser som baseras på våra typfamiljsberäkningar. Det blir dock inga stora skillnader i våra resultat om nettoberäkning baserad på inkomststatistik hade valts, vilket visas i bilaga II.

För att kunna jämföra de offentliga utgifterna mellan länderna med hänsyn till olika stora invånarantal och andel äldre bland dessa, sätter vi utgifterna i relation till antalet invånare som är 65 år och äldre.

Utgifterna per äldre säger dock ingenting om de olika stödformernas styckkostnader eller ersättningsnivåer. Måttet beräknas som de totala utgifterna dividerat med antal personer över 65 år oavsett om stödet går till alla eller endast en liten del av de äldre. Exempelvis riktas utgifterna för äldreomsorg endast till den grupp av äldre, ofta de riktigt gamla, som har ett behov av och därför beviljats omsorg. I Sverige utgör denna grupp 16–17 procent av alla över 65 år.

² Inkl. obligatoriska sociala avgifter (s.k. egenavgifter).

Dessutom inkluderas alla utgifter för ålderspensioner och de utgifter för efterlevandepensioner som går till personer över formell pensionsålder. Detta oavsett om den formella pensionsåldern är högre eller lägre än 65 år. Syftet är att måttet på detta sätt skall fånga upp att ländernas val av formell pensionsålder har betydelse för hur stora utgifterna blir. Ytterligare information kring utgiftsjämförelsen finns i kapitel 5 och i bilagorna I och II.

3.4 Typfamiljsanalysen

För att underlätta jämförelsen av ländernas offentliga pensionssystem analyseras de med hjälp av olika ”typfamiljer”, eller ”typindivider”. Typfamiljsanalysen tydliggör ersättningskonstruktionen i de olika pensionssystemen.

I typfamiljsanalysen beräknar vi, utifrån 1995 års regelverk för pensioner och inkomstskatter, vilken offentlig nettopension olika typfamiljer får. För att definiera typfamiljernas inkomster har utgångspunkten tagits i OECD:s ”Average Production Worker” (APW) som anger genomsnittsinkomsten för en industriarbetare i de olika länderna. Valet av typfamiljer bygger dock *inte* på hur vanligt förekommande en inkomst eller familjesituation faktiskt är.

Avsikten med typfamiljsberäkningarna är inte att jämföra vilken disponibel inkomst de olika familjerna får i respektive land utan endast hur mycket nettoinkomst de offentliga systemen ger. I avsnittet 6.3 beskrivs översiktligt på vilket sätt andra inkomstkällor, t.ex. avtalspensioner, och eget sparande inverkar på de äldres ekonomiska standard.

Ytterligare information om typfamiljsanalysen finns i bilaga III.

3.5 Inkomststatistiken

För att i möjligaste mån se vilken betydelse offentliga pensionssystemen och bidrag har för de äldres totala ekonomi har vi i denna studie valt att ta med viss statistik över de äldres disponibla inkomster och förmögenheter.

Ytterligare information om inkomststatistiken finns i avsnitt 6.3.

4 Några bakgrundsfakta

I detta kapitel redovisar vi några viktiga bakgrundsfakta som på olika sätt har betydelse vid analysen av stödet till de äldre.

4.1 Befolkning och samhällsekonomi

Befolkningsstruktur

En helt grundläggande faktor för samhällets utgifter till de äldre är hur stor andel av totalbefolkningen dessa utgör. När det gäller hushållstransfereringar är det pensionssystemen som är den tyngsta posten. Den formella pensionsåldern ligger för länderna i denna studie mellan 60 och 67 år. När det gäller vård och omsorg är det också hälsoläget som bestämmer utgiftstrycket. De stora vård- och omsorgsbehoven uppstår i allmänhet ganska många år efter pensionsdagen. I tabellen nedan redovisas andelen individer som är äldre än 65 år respektive 80 år.

Tabell 4.1 Andelen invånare som är 65 år och äldre respektive 80 år och äldre av den totala befolkningen

<i>Land</i>	<i>Andel invånare 65 år och äldre</i>	<i>Andel invånare 80 år och äldre</i>
<i>Danmark</i>	15,1 %	3,9 %
<i>Finland</i>	14,3 %	3,2 %
<i>Norge</i>	15,9 %	4,0 %
<i>Sverige</i>	17,5 %	4,7 %
<i>Frankrike</i>	15,2 %	4,1 %
<i>Nederländerna</i>	13,3 %	3,1 %
<i>Storbritannien</i>	15,7 %	4,0 %
<i>Tyskland</i>	15,6 %	4,1 %

Källa: Recent demographic developments in Europe 1996, Council of Europe

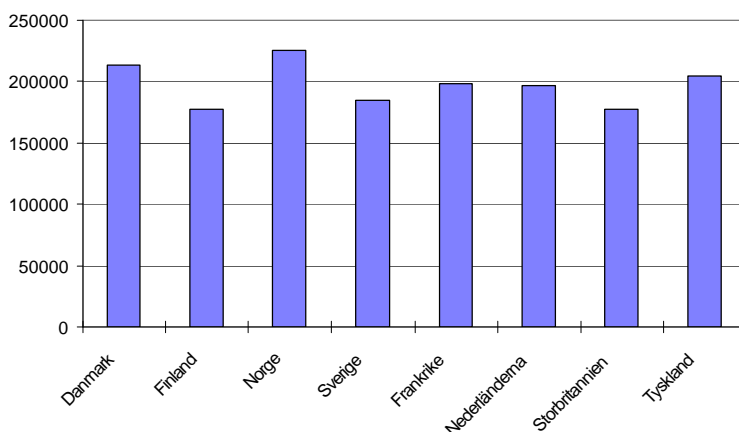
Sverige är det land som har den högsta andelen äldre oavsett om man använder 65 år eller 80 år som gräns. Jämför man med Nederländerna som har den lägsta andelen äldre har Sverige en "65+ andel" som är 32 procent högre och en "80+ andel" som är 52 procent högre. Detta har stor betydelse för "utgiftstrycket" på de offentliga systemen och frågan hur de skall utformas inom ramen för en sund samhällsekonomi.

Detta är en mycket förenklad bild av befolkningsstrukturens betydelse för hur utgiftstrycket kan variera mellan länderna. Med vårt sätt att räkna kommer vi delvis runt problemet genom att sätta utgifterna i relation till antalet individer över 65 år. Däremot kvarstår problemet att även ålderssammansättningen bland dem som är över 65 år kan variera mellan länderna. Hur detta kan tänkas påverka våra utgiftsmått diskuteras i de olika delkapitlen.

Samhällsekonomi

Hur mycket offentliga utgifter som kan satsas på de äldre begränsas av hur samhällsekonomin ser ut. En viktig faktor är i detta sammanhang BNP per capita. I figur 4.1 redovisas läget år 1995 för länderna i vår studie.

Figur 4.1 BNP per capita, köpkraftskorrigerat till SEK

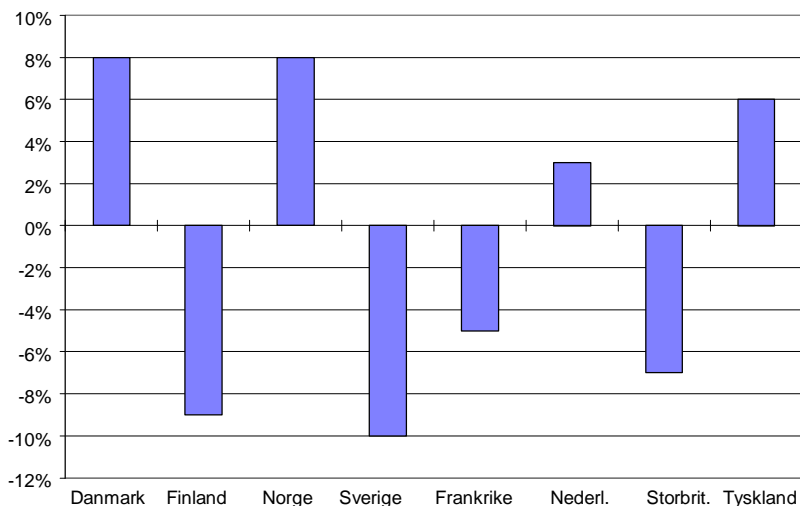


Källa: Main economic indicators, OECD 1997

Sverige hör tillsammans med Finland och Storbritannien till de länder som har lägst BNP per capita. Vi ligger exempelvis 22 procent respektive 16 procent efter våra grannar Norge och Danmark. Vi har således från början en mindre kaka att fördela än många av de andra länderna i studien.

Det har dock inte alltid varit så. Sveriges relativa position i förhållande till många av de andra länderna försämrades kraftigt under den första hälften av 1990-talet. Detta är också en viktig faktor att ha med i bilden.

Figur 4.2 BNP per capita, förändring i förhållande till OECD-snittet, 1990–1995, procentenheter*



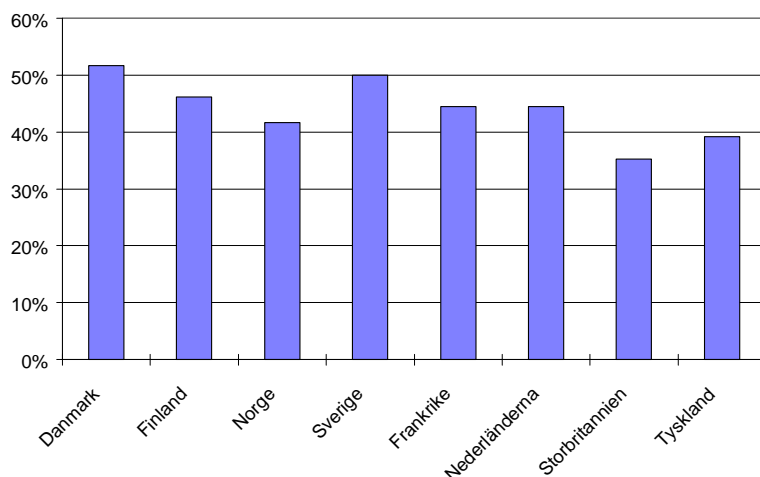
Källa: Main economic indicators, OECD 1997

* År 1990 låg Sverige 6 % över OECD-snittet. År 1995 låg Sverige 4 % under snittet.

Av figuren framgår att Sverige är det land vars BNP per capita har haft den sämsta utvecklingen under perioden 1990–95. Även Finland, Frankrike och Storbritannien har försämrat sina positioner. Mest anmärkningsvärt är kanske att de nordiska länderna har utvecklats så olika. Norge och Danmark är de länder som haft den bästa utvecklingen. År 1990 hade Sverige den tredje högsta BNP per capita bland länderna, strax efter Norge och Frankrike, men före Danmark.

De offentliga utgifterna finansieras till stor del av olika skatter och obligatoriska socialavgifter. Den ökade internationaliseringen har gjort det svårare för Sverige att ha ett skattetryck som är högre än i länderna i vår närhet. I figur 4.3 redovisas ”skattetrycket” i form av statens skatteinkomster som andel av BNP.

Figur 4.3 Statens inkomster från direkta och indirekta skatter samt socialavgifter, som andel av BNP



Källa: The world competitiveness yearbook, 1997.

Sverige har tillsammans med Danmark det högsta skattetrycket. Storbritannien har det klart lägsta. Det förefaller otroligt att Sverige skall kunna öka skattetrycket, snarare tvingas vi nog anpassa det nedåt mot den genomsnittliga europainivån.

4.2 Möjligheter till utträde ur arbetskraften före ålderspensionering

Syftet med föreliggande rapport är att analysera olika länders utgifter för offentliga stöd riktade till äldre. För att uppnå jämförbarhet har vi angivit vissa definitioner av vilka stöd som skall ingå i analysen. En viktig sådan är att endast pensionsförmånerna ålderspension (inklusive delpension) och efterlevandepension skall ingå. I sammanhanget är det värt att påpeka att det inte finns någon "riktig" definition av vilka pensionsförmåner som kan sägas vara riktade till äldre. Det finns i de flesta länderna i denna studie en rad andra pensionsförmåner och liknande som åtminstone till viss del riktar sig till samma åldersgrupper. Detta ger upphov till vissa jämförelseproblem som förstärks av det faktum att den formella pensionsåldern (för ålderspension) varierar.

En individ som inte arbetar heltid hela tiden fram till det att han eller hon uppnått ordinarie ålderspensionsålder kan antingen göra förtida uttag av ålderspension eller bli beviljad delpension. Han eller hon kan också under vissa förutsättningar bli beviljad förtidspension eller någon

form av arbetsmarknadspension. Detta innebär att vissa förmåner som ingår i vår analys för enskilda individer kan vara utbytbara mot förmåner som inte ingår. Förmåner som ingår i studien kan i vissa fall, också ur samhällets synvinkel, avse att tillgodose samma behov som förmåner som inte ingår.

Av huvudsakligen två skäl finns det i samtliga länder möjlighet att bli beviljad någon form av pension före det att man uppnår ordinarie pensionsålder. Det första skälet är att alla individer inte har möjlighet att arbeta ända fram till ålderspensioneringen, åtminstone inte heltid, av medicinska skäl eller därför att arbetet är av sådan art att även normalt åldrande innebär svårigheter att fortsätta arbeta. Det andra skälet är att man i de flesta länder försökt komma tillrätta med en hög arbetslöshet. I många fall kan det vara svårt att skilja de två skälen åt och en och samma förmån kan svara mot båda de angivna skälen.

Oavsett skälen till att vissa förmåner kan beviljas en individ före ordinarie pensionsålder bidrar de till att utträdet ur arbetskraften sker successivt och inte vid en viss given och lagstiftad ålder. Naturligtvis kan det också finnas andra grunder för att en person utträder ur arbetskraften. Det är möjligt att en individ på grund av långvarig arbetslöshet inte längre definieras som en del av arbetskraften. Det torde dock vara ovanligt, åtminstone i de länder som ingår i denna analys, att så sker utan att individen vid en sådan händelse beviljas någon förmån som medger en skälig levnadsstandard. Den typ av förmåner som det kan bli fråga om i detta fall är vanligen offentliga. Också avtalspensioner och avgångsvederlag kan utges till en individ som lämnar arbetskraften i förtid. I vissa fall kan det också vara så att en individ i egentlig mening har slutat arbeta, men genom att individen behåller en anställning, t.ex. med reducerad lön och utan krav på arbetsinsats, alltså per definition tillhör arbetskraften.

I svenska termer kan urskiljas två eller möjligen tre olika former av utträde ur arbetskraften, som i många avseenden är att betrakta som vitt skilda från varandra. En form av utträde kan ske på grund av att *en individ inte längre har möjlighet att utföra ett arbete*. I Sverige beviljas en person förtidspension om han eller hon av medicinska skäl inte kan fortsätta arbeta. Oftast kompletteras sådana offentliga förtidspensioner med tillskott från avtalsförsäkringar. Nära besläktade med sådana utträden är *avtalslösningar* som ger vissa yrkeskategorier, t.ex. sådana med fysiskt tunga arbeten eller där arbetet ställer stora krav på fysisk eller psykisk prestationsförmåga, en möjlighet till tidigare pensionsavgång än vid 65 års ålder.

En annan form av utträde från arbetsmarknaden kan ske på grund av att samhället i stort, en viss arbetsgivare, individen själv eller, oftast, en kombination av dessa, *på grund av den rådande arbetsmarknads-*

situationen, har intresse av att utträdet skall ske före 65 års ålder. I Sverige var det fram till i början av 1990-talet möjligt att erhålla så kallad förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Under 1998 är det enligt en särskild förordning möjligt för personer som fyllt 63 år att under vissa förutsättningar få s.k. generationsväxlingsersättning med syfte att ge yngre arbetslösa möjlighet att komma in på arbetsmarknaden.

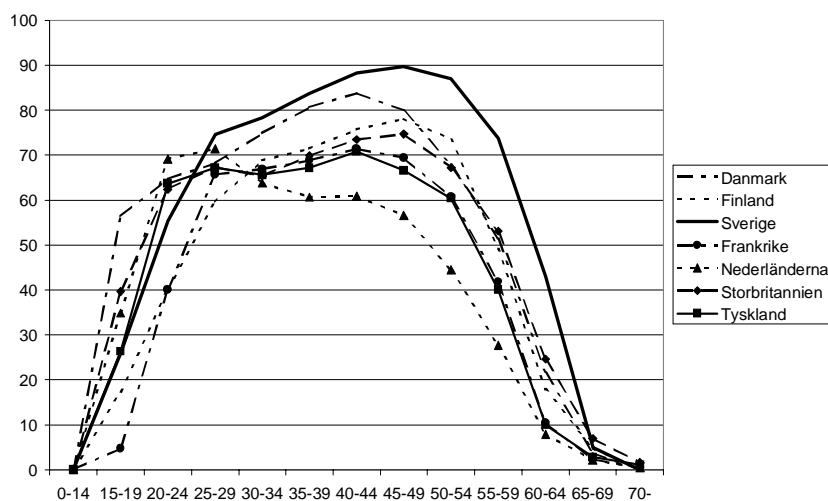
Ytterligare en form av utträde kan ske på helt frivillig basis utan att individen gör anspråk på någon särskild ersättning. Alternativen kan då vara att leva på tidigare intjänade pengar eller att göra någon form av förtida uttag av ålderspension eller delpension.

Även i andra länder finns lösningar för den äldre arbetskraften som innebär att inte alla arbetar ända fram till ordinarie pensionsålder. Vi gör här en översiktlig beskrivning av hur utträdet ur arbetskraften ser ut i olika länder, utan att närmare gå in på hur de system som medger detta utträde är konstruerade.

4.2.1 Utträde ur arbetskraften

Genom att studera statistik över andelen individer som i olika länder tillhör arbetskraften vid olika ålder kan en uppskattning göras av när utträdet ur arbetskraften sker. Att studera andelen i arbetskraften innebär dock att vissa definitionsskillnader länderna emellan kan påverka jämförelsen. En person som är arbetslös kan av olika skäl efter en tid anses ha utträtt ur arbetsmarknaden, t.ex. när personen inte längre är berättigad till arbetslöshetsersättning. Hur reglerna kring detta ser ut kan variera mellan olika länder. Av detta skäl studerar vi i stället andelen anställda i olika åldersgrupper.

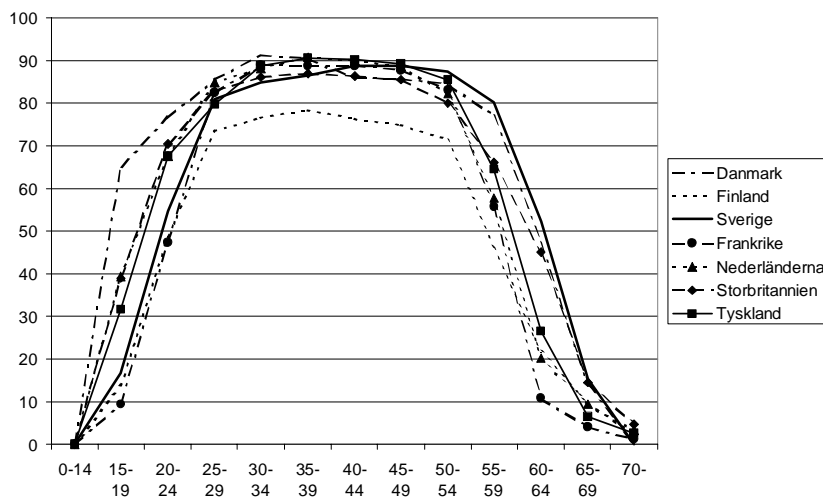
I figur 4.4 och 4.5 samt tabell 4.2 visas andelen anställda kvinnor respektive män i olika åldrar i alla de länder som ingår i jämförelsen utom Norge. Sammantaget är en större andel av svenskarna anställda i åldrarna strax före 65 års ålder.

Figur 4.4 Andelen anställda kvinnor i olika åldrar år 1995

Källa: Eurostat Labour force survey 1995

Andelen anställda kvinnor i Sverige år 1995 var betydligt högre än i de övriga länderna. Särskilt påtagligt är det i åldrarna över 50 år. I siffrorna ingår dock även uppgifter om deltidsanställda. I åldersgruppen 50-64 år har Finland en betydligt lägre och Frankrike en lägre andel deltidsarbetande kvinnor jämfört med Sverige, medan Storbritannien och i synnerhet Nederländerna har högre andelar³.

³ Källa: Definitionen av deltidsarbete kan skilja mellan olika länder.

Figur 4.5 Andelen anställda män i olika åldrar år 1995

Källa: Eurostat Labour force survey 1995

Andelen anställda män i olika åldrar skiljer betydligt mindre mellan olika åldrar än motsvarande siffror för kvinnor. I åldrarna mellan 50 och 64 år är den svenska andelen högst bland de jämförda länderna. I gengäld är deltidsarbete bland svenska män vanligare än i övriga länder med undantag för Nederländerna.

Tabell 4.2 Andelen anställda män och kvinnor i olika åldersgrupper år 1995

Land	50-54 år		55-59 år		60-64 år		65-69 år	
	Kv	Män	Kv	Män	Kv	Män	Kv	Män
Danmark	68	84	51	77	22	47	4	14
Finland	74	71	49	46	18	22	5	10
Sverige	87	87	74	80	43	52	5	15
Frankrike	61	83	42	56	10	11	2	4
Nederländerna	44	82	28	58	8	20	2	9
Storbritannien	67	80	53	66	25	45	7	14
Tyskland	60	86	40	64	10	27	3	7

Källa: Eurostat Labour force survey 1995

Eftersom ovanstående siffror bygger på uppgifter från EU:s statistikkontor Eurostat ingår inte Norge i jämförelsen. Med utgångspunkt i siffror från Nososko över andelen personer i åldern 60 till 64 år i de nordiska länderna som har någon form av pensionsförmån uppskattar vi att utträde ur arbetskraften sker i mindre utsträckning i Norge än i

övriga länder, även jämfört med Sverige. Till detta kommer att Norge har den lägsta arbetslösheten av de jämförda länderna.

4.2.2 Betydelse för utgiftsjämförelsen

Endast vissa av de system som möjliggör för en individ att lämna arbetskraften ingår i den analys som presenteras i denna rapport. Av skäl som vi tidigare redogjort för har utgifter för kontantersättningar tagits med endast om de utges inom ramen för system för efterlevandepension, delpension eller ålderspension. Många personer utträder ur arbetskraften före ordinarie pensionsålder. En del av dessa beviljas någon av ovan nämnda pensionsförmåner. Andra beviljas någon annan offentlig kontantersättning. Ytterligare andra får i stället sin försörjning genom avtalsförsäkringar, särskilda överenskommelser med en arbetsgivare eller motsvarande. Såväl hur omfattande det förtida utträdet är i olika länder som hur stor del av detta som finansieras inom ramen för de pensionssystem som ingår i analysen har betydelse för de sammantagna utgifterna som jämförs.

Vi kunde i det föregående konstatera att utträdet ur arbetskraften är lågt i Sverige i förhållande till alla övriga länder utom Norge. Vi kan samtidigt konstatera att utträdet till relativt liten del finansieras inom ramen för de system som tagits med i analysen. I Sverige till exempel är den övervägande delen av de som lämnar arbetskraften i förtid berättigade till förtidspension (som inte ingår i utgiftsanalysen), vilket också gäller i t.ex. Norge och Finland. I Sverige omfattar delpensionen, som ingår i analysen, ett relativt stort antal personer, vilket inte är fallet i något annat nordiskt land. Ett annat förhållande gäller i Danmark där förtidspensionering inte är den vanligaste offentliga förmånen till personer som väljer att utträda ur arbetskraften i förtid. Här finns ett system med så kallad efterlön (ingår inte i analysen) som innebär att en person frivilligt kan lämna arbetskraften utan krav på t.ex. nedsatt arbetsförmåga.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna studie göra någon fullständig kartläggning av de här nämnda stödformerna. Vi kan konstatera att om en vidare definition valts på vilka stöd som skall betraktas som riktade till äldre, skulle bilden av utgifterna i de olika länderna förändrats. Hur skulle t.ex. bilden förändras om vi i stället räknat in alla typer av pensioner som ges till personer över 60 år i utgiftsjämförelsen?

Sammanfattningsvis finns det grovt sett finns tre faktorer som inverkar på om en sådan definition skulle förändra det inbördes förhållandet mellan två länders utgifter. Den första faktorn är den formella pen-

sionsåldern, den andra är hur denna ålder förhåller sig till den ålder då befolkningen faktiskt utträder ur arbetskraften och den tredje faktorn är vilken eller vilka utgiftsposter som utträdet belastar.

I Sverige är den formella pensionsåldern 65 år. Detta gäller även i Finland, Nederländerna och Tyskland. Sverige har i förhållande till dessa länder ett litet utträde ur arbetskraften före den formella pensionsåldern. Åtminstone vad det gäller Finland och Nederländerna är det troligt att en vidare definition skulle göra att Sveriges utgifter blev lägre relativt sett. Finland har, i åldersgruppen 60–64 år, ett allmänt sett lågt arbetskraftsdeltagande där förtidspensionssystemet står för en stor del av kostnaderna. I Nederländerna har man omfattande system som möjliggör utträde ur arbetskraften, något som man de senaste åren försökt komma till rätta med, men som inneburit att arbetskraftsdeltagandet är lågt bland kvinnor i allmänhet och bland män i åldrar strax före den formella pensionsåldern.

Hur en vidare definition skulle förändra jämförelsen mellan Sverige och Tyskland är svårare att uttala sig om. Tyskland har samma formella pensionsålder som Sverige men äldre i arbetskraften erbjuds relativt goda möjligheter att få ålderspension redan före 65 års ålder förutsatt att de arbetat tillräckligt många år dessförinnan. Kostnader för denna form av tidigt utträde ingår dock i utgiftsjämförelsen.

I Danmark och Norge är den formella pensionsåldern 67 år. Genom ett, jämfört med Sverige, högre utträde från arbetskraften före den formella pensionsåldern som orsakar kostnader i andra system än de som ingår i vår jämförelse skulle en vidare definition innebära att utgifterna i Danmark skulle stiga i förhållande till de svenska utgifterna. Norge är det enda land i vår jämförelse som kan mäta sig med Sverige vad gäller arbetskraftsdeltagande i högre åldrar. Även om det kvinnliga arbetskraftsdeltagandet ligger något lägre än i Sverige är troligen arbetskraftsdeltagandet sammantaget högre i Norge bland äldre. Genom en gynnsammare ekonomisk utveckling har detta förhållande stärkts under 1990-talet. Det är svårt att uttala sig om vad en vidare definition skulle innebära för en jämförelse av Sveriges och Norges utgifter.

I Frankrike och i Storbritannien är den formella pensionsåldern lägre än Sverige. I Frankrike är pensionsåldern 60 år för både kvinnor och män och i Storbritannien 60 år för kvinnor och 65 år för män.

Detta avspeglas i arbetskraftsdeltagandet som, vad gäller Frankrike, är betydligt lägre än i Sverige i åldersgruppen 60–64 år. Detta gäller både för män och kvinnor. För Storbritannien gäller samma förhållande för kvinnorna medan det manliga arbetskraftsdeltagandet i denna åldersgrupp är nästan lika högt som i Sverige.

Det tidiga utträdet ur arbetskraften i Frankrike belastar således i hög grad ålderspensionerna, och finns därmed redan med i våra utgiftsjäm-

förelser. Därför är det troligt att en vidare definition av äldreutgifterna skulle innebära att Sveriges utgifter ökade i förhållande till Frankrike. Det är svårare att bedöma hur jämförelsen mellan Sverige och Storbritannien skulle påverkas.

Sammanfattningsvis skulle en vidare definition av pensioner och bidrag sannolikt innebära att Sveriges utgifter *minskade* i förhållande till Danmark, Finland och Nederländerna och *ökade* i förhållande till Frankrike. Hur utgifterna skulle förändras i förhållande till övriga länder är svårare att bedöma.

5 Samlade offentliga utgifter för de äldre

I detta kapitel ger vi en övergripande bild av omfattningen av de offentliga utgifter som satsas på de äldre och hur dessa utgifter fördelas på de två delarna *pensioner och bidrag* respektive *vård och omsorg*. Kapitlet tjänar som en utgångspunkt för kapitel 6 och 7 där vi närmare studerar dessa delar var för sig.

5.1 Måttet offentliga nettoutgifter per äldre

För att jämföra de offentliga utgifterna som går till äldre i respektive land använder vi oss av måttet ”offentliga nettoutgifter per äldre”. Huvudmåttet som redovisas i avsnitt 5.2 visar utgifterna år 1995. Längre fram i kapitlet presenteras också andra varianter av detta mått.

Utgifterna för pensioner och bidrag och vård och omsorg har delats upp i fyra respektive två underkategorier, nämligen:

- *Pensioner och bidrag*
 - ålderspensioner
 - efterlevandepensioner
 - bostadsbidrag
 - socialbidrag
- *Vård och omsorg*
 - äldreomsorg
 - vård till äldre

Vi har valt att dela upp stödet i kontanta utbetalningar (pensioner och bidrag) och tjänster (vård och omsorg). Det enda undantaget är kontanta stöd som ges för att kompensera för höga omsorgsbehov. Dessa återfinns under utgifterna för äldreomsorg då syftet med denna typ av kontant stöd är att de äldre ska ges möjlighet att köpa de omsorgstjänster de behöver.

Utöver dessa poster behandlar vi i kapitel 6 även subventionering av avtalspensioner och sparande i privata pensioner. Dessa subventioner har dock inte kunnat kvantifieras och vägas in i utgiftsmåtten. Därut-

över behandlar vi i kapitel 7 även olika typer av offentliga subventioner till anhöriga och till den ideella sektorn för utförandet av äldreomsorg. Dessa poster ryms till viss del inom utgifterna för äldreomsorg, men en fullständig bild av utgifterna för dessa subventioner har vi inte lyckats fånga.

Begreppet *nettoutgifter* innebär att sådana utgifter som mottagarna måste betala skatt för (exempelvis pensioner), minskas med det belopp som dras i skatt. Vidare exkluderas de brukaravgifter som förekommer inom vård och omsorg. Anledningen till att vi använder nettoutgifter snarare än bruttoutgifter är att nettoutgifterna ger en mer korrekt bild av de offentliga utgifterna då man jämför länder med olika system för beskattning och avgifter.

Med *äldre* avses i denna studie personer över 65 år. Observera dock att det i utgiftsmåtten även ingår vissa utgifter för personer under 65 år. För ålderspensioner tar vi med den totala utgiften för de offentliga pensionssystemen även om det faktiska uttaget av ålderspension i vissa fall påbörjas före 65 års ålder. När det gäller efterlevandepensioner har vi tagit med utgifter för personer som passerat landets formella pensionsålder.

Att länderna har olika pensionsåldrar slår igenom i måttet då vi genomgående sätter utgifterna i relation till antalet individer över 65 år. Detta innebär att för länder med lägre pensionsålder än 65 år blir vårt mått på *pensionsutgifter per äldre* högre än den genomsnittliga pensionsnivån i landet. Det motsatta gäller för länder med en pensionsålder som är högre än 65 år. Det här valet har vi gjort för att man i utgiftsjämförelserna inte skall tappa bort att en hög pensionsålder totalt sett ger lägre offentliga utgifter än en låg pensionsålder. Effekten av att länderna inte har samma pensionsålder diskuteras vidare i avsnitt 6.1.2.

Eftersom även vissa utgifter till personer under 65 år ingår skall de redovisade nettoutgifterna i figur 5.1 således *inte* betraktas som det genomsnittliga stödet till personer över 65 år i respektive land. På motsvarande sätt är den del av utgifterna som hänförs till *pensioner och bidrag* inte heller att betrakta som en genomsnittlig disponibel inkomst för äldre i respektive land. I en sådan jämförelse måste dessutom även andra inkomster än de offentliga stöden vägas in. Syftet med vårt mått är i stället att jämföra ländernas samlade offentliga utgifter för äldrepolitiken.

Ett annat faktum som bör påpekas är att måttet *utgifter per äldre* inte innebär att samtliga äldre får del av utgifterna. Exempelvis riktas utgifterna för äldreomsorg endast till vissa äldre, ofta de riktigt gamla, som har ett behov av och därför beviljats omsorg. I Sverige utgör denna grupp 16–17 procent av alla över 65 år. När det gäller vård och omsorg kan därför andelen riktigt gamla bland de äldre påverka utgifterna. Detta

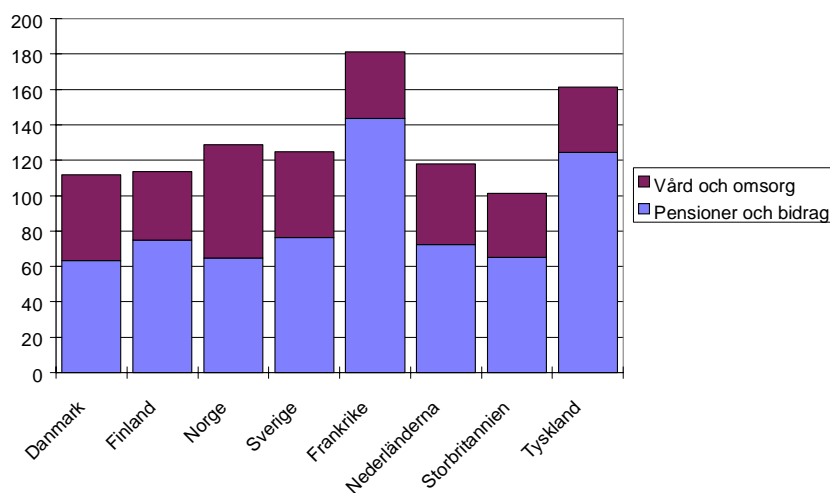
diskuteras i avsnitt 7.1.3. Inte heller t.ex. efterlevandepensioner, bostadsbidrag och socialbidrag är något som alla äldre får del av. Sammantaget rör det sig således ofta om utgifter som till sin konstruktion är destinerade endast till en del av de äldre, men som i utgiftsjämförelsen ”slås ut” på alla personer över 65 år.

För närmare information om de utgiftsmått vi använder och hur utgifterna har beräknats hänvisas till bilagorna I och II.

5.2 Utgifter per äldre år 1995

I figur 5.1 redovisas 1995 års samlade offentliga nettoutgifter för *vård och omsorg* respektive *pensioner och bidrag* per invånare som har fyllt 65 år.

Figur 5.1 Samlade offentliga nettoutgifter per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Frankrike och Tyskland har de klart högsta samlade utgifterna för äldre och Storbritannien har de lägsta. Storbritanniens offentliga utgifter per äldre invånare motsvarar knappt 60 procent av motsvarande utgifter i Frankrike.

Övriga länder i studien har ungefär lika stora samlade utgifter till äldre. De svenska utgifterna är varken särskilt höga eller särskilt låga i jämförelse med övriga länder i studien.

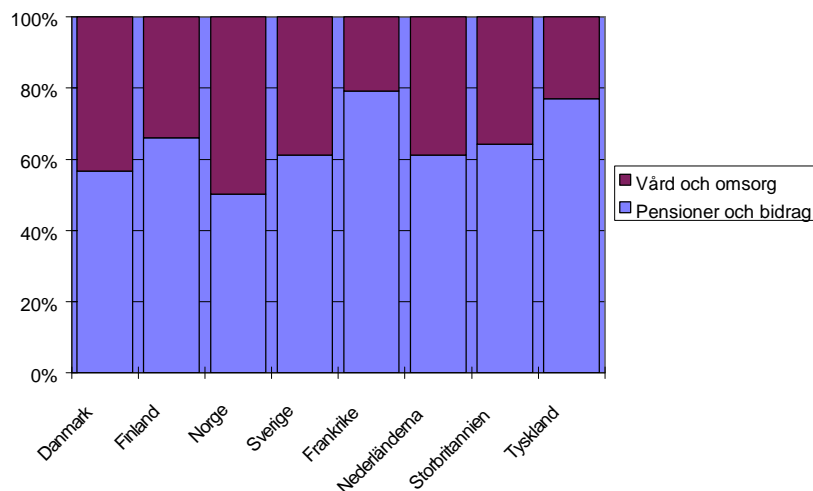
Den främsta förklaringen till spridningen i de samlade utgifterna ligger i hur mycket utgifter som går till pensioner och bidrag. Med vårt

sätt att mäta varierar de offentliga utgifterna för pensioner och bidrag mellan 63 000 kronor per äldre i Danmark och 144 000 kronor per äldre i Frankrike, medan utgifterna för vård och omsorg varierar mellan 36 000 kronor per äldre i Storbritannien och 64 000 kronor per äldre i Norge.

5.2.1 Utgifternas fördelning på pensioner och bidrag respektive vård och omsorg

En aspekt på de samlade utgifterna för äldre är hur länderna har valt att fördela dem mellan pensioner och bidrag å ena sidan och vård och omsorg å den andra. Hur utgifterna fördelar sig på respektive område framgår av figur 5.2.

Figur 5.2 De samlade offentliga nettoutgifterna per äldre fördelade på pensioner och bidrag respektive vård och omsorg, år 1995



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Alla länder i den här studien har högre utgifter för pensioner och bidrag än för vård och omsorg. Det kan ses som ganska naturligt att en större del av utgifterna går till *pensioner och bidrag*, då ålderspensioner som är den dominerande delen ges till de flesta eller alla äldre under en lång tidsperiod, medan långt i från alla äldre tar del av den offentliga vården och omsorgen.

I Norge är dock utgifterna för *vård och omsorg* nästan lika höga som utgifterna för pensioner och bidrag. Även i Danmark går en jämfö-

relsevis stor andel av de samlade utgifterna till vård och omsorg. I Nederländerna, Sverige, Storbritannien och Finland svarar vård och omsorg mellan 30 och 40 procent av de samlade utgifterna för äldre.

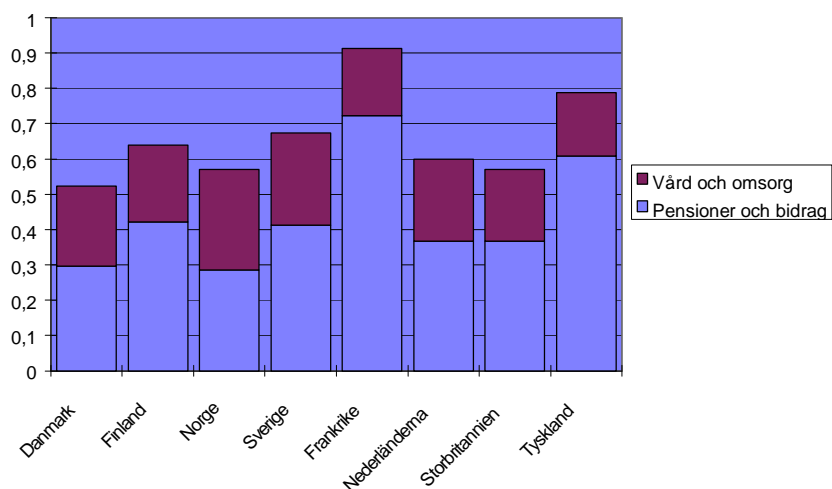
I Tyskland och Frankrike går endast drygt en femtedel av de samlade utgifterna för äldre till vård och omsorg. Detta gör dem till de länder som i störst utsträckning prioriterar offentliga system för pensioner och bidrag framför offentligt stöd i form av vård och omsorg.

5.2.2 Utgifterna i relation till BNP per capita

Ett alternativt sätt att jämföra utgifterna per äldre är att sätta dessa i relation till BNP per capita i stället för att räkna om utgifterna till svenska kronor med hjälp av köpkraftspariteter. Detta mått redovisas i figur 5.3.

Att sätta utgifterna i relation till BNP per capita innebär att vi tar bort effekten av att länder med en hög BNP kan ha råd att satsa mer offentliga resurser i absoluta belopp. Vi får på detta sätt ett bättre mått på hur de offentliga utgifterna till de äldre prioriteras i den totala samhällsekonomin. Till skillnad från måttet utgifter per äldre tas i detta mått således hänsyn till att möjligheten att finansiera utgifterna till äldre är beroende av hur stor bas de olika länderna har för uttag av skatter och avgifter. Denna bas bestäms till stor del av värdet av de varor och tjänster som produceras.

Figur 5.3 Samlade offentliga nettoutgifter per äldre år 1995 i relation till landets BNP per capita



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Det som händer då utgifterna sätts i relation till BNP är att länder med relativt sett låg BNP, som Storbritannien, Finland och Sverige, framstår som mer generösa, medan länder med relativt sett hög BNP, som Norge och Danmark, framstår som mindre generösa.

Även i denna jämförelse framgår det att Frankrike och Tyskland lägger mest offentliga medel på de äldre. Däremot utmärker sig inte Storbritannien längre som landet med de lägsta offentliga utgifterna, utan satsar ungefärligen lika mycket i relation till BNP som Norge och mer än Danmark.

Sverige och Finland utgör med detta synsätt en mellangrupp. De satsar mindre än Frankrike och Tyskland, men mer än övriga länder i studien.

När vi i kapitel 6 och 7 tittar närmare på ländernas utgifter för de olika delområdena använder vi i första hand den absoluta jämförelsen, dvs. samma mått som i figur 5.1. Genomgående gäller att en jämförelse i relation till BNP per capita förändrar relationerna mellan länderna på samma sätt som beskrivits ovan.

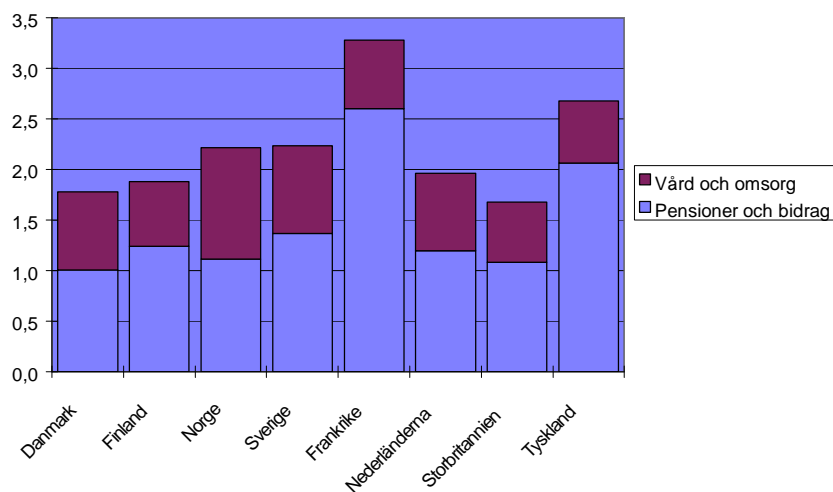
5.3 Utgifter per äldre från pensioneringen och livet ut

I Statskontorets förra jämförande studie "Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa" (Ds 1996:49) var huvudmålet de samlade offentliga utgifterna "från vaggan till studenten" för en genomsnittlig individ. Att på motsvarande sätt göra en korrekt beräkning av den genomsnittliga utgiften "från pensioneringen och livet ut" är tyvärr alltför komplicerat. Det är därför vi i stället använder den genomsnittliga utgiften under ett år som huvudmål. Samtidigt är ett mål på de offentliga utgifterna för en äldre person från pensioneringen och livet ut relevant vid en jämförelse mellan länder, delvis på grund av att den genomsnittliga livslängden varierar.

I detta avsnitt väger vi, med enklast möjliga metod, in att man lever olika länge i olika länder. Vilket är då motivet till att ta hänsyn till livslängden? Jo, ett land med en längre genomsnittlig livslängd får högre utgifter sett från pensioneringen och livet ut än ett land med en kortare medellivslängd. Detta gäller främst för utgifter som ges löpande, som pensionerna, där den äldre får en viss summa per månad.

I figur 5.4 redovisas de samlade offentliga nettoutgifterna per äldre från pensioneringen och livet ut. Den enda skillnaden från figur 5.1 är att utgifterna har multiplicerats med förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder. Med en grov förenkling kan man säga att detta mål visar vilket utgiftstryck som uppstår på den offentliga sektorn från det år en individ blir ålderspensionär.

Figur 5.4 Samlade offentliga nettoutgifter per äldre från pensioneringen och livet ut, miljoner kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Jämfört med figur 5.1 sker det inga dramatiska förändringar, vilket innebär att olikheterna i livslängd är så små att de har en relativt liten betydelse för utgiftsskillnaderna.

Det faktum att Sverige tillsammans med Frankrike har den högsta livslängden slår igenom på så sätt att dessa länders utgifter stiger relativt de övriga ländernas. Sverige hamnar i denna jämförelse ungefär på samma utgiftsnivå som Norge, medan övriga relationer mellan länderna är ungefär desamma som i figur 5.1. En utförligare diskussion om livslängdens betydelse för pensionsutgifterna finns i avsnitt 6.1.2.

6 Pensioner och bidrag

I detta kapitel analyserar vi de offentliga pensioner och bidrag som tillfaller de äldre. Hit räknar vi ålderspensioner, efterlevandepensioner, socialbidrag och bostadsbidrag. För att göra det möjligt att få en bild av de äldres totala ekonomiska situation diskuteras också icke offentliga avtalspensioner, som dock inte ingår i den övergripande utgiftsjämförelsen. Avslutningsvis behandlas i kapitlet den ekonomiska välfärden bland äldre. Bidrag och skattesubventioner som ges till äldre för köp av omsorg och vård behandlas i kapitel 7.

I den svenska statsbudgeten finns ett utgiftsområde som kallas "Ekonomisk trygghet vid ålderdom". Detta område omfattar ålderspensioner (exklusive ATP), efterlevandepensioner och bostadstillägg till pensionärer och täcker därför en stor del av de stöd som diskuteras i detta kapitel. I budgetpropositionen finns ett mål angivet för detta utgiftsområde.

Sveriges mål

I budgetpropositionen för 1998 finns följande mål för utgiftsområde 11 "Ekonomisk trygghet vid ålderdom":

"Målet för utgiftsområdet är att ge ekonomisk trygghet till äldre som tillgodoser ett rimligt och grundläggande konsumtionsbehov och tillgång till en bostad med tillfredsställande standard. Pensionssystemet ska vara långsiktigt stabilt och pålitligt oavsett förändringar i omvärlden."

I detta kapitel kommer vi att närmare analysera målet om ett *rimligt och grundläggande konsumtionsbehov*. Målet om *långsiktig stabilitet* diskuteras i kapitel 8.

I praktiken finns dock betydligt fler mål för pensioner och bidrag än de som nämns i budgetpropositionen, bl.a. eftersom dessa endast avser den del av området som ingår i statsbudgeten. Några av målen som vi berör på olika ställen i detta kapitel är:

Varje individ skall ha en egen inkomst så att de slipper vara beroende av andras inkomster. Detta mål finns underförstått i de länder som

liksom i Sverige har en garantipension i pensionssystemet som ges till i princip alla.

Pensionssystemet skall ge inkomstrygghet. Detta mål finns underförstått i länder som liksom Sverige har inkomstrelaterade pensioner.

Pensioner och bidrag skall vara utformade så att de stimulerar till arbete. Att arbete skall löna sig är ett allmänt mål för de flesta delar av socialförsäkringssystemet. Här analyseras detta ur ett livstidsperspektiv, dvs. hur pensionssystemen inverkar på viljan att delta i arbetslivet. Den mest avgörande frågan är här hur stark kopplingen är mellan de avgifter och skatter som betalas in under den yrkesverksamma delen av livet och de förmåner man får ut efter pensioneringen.

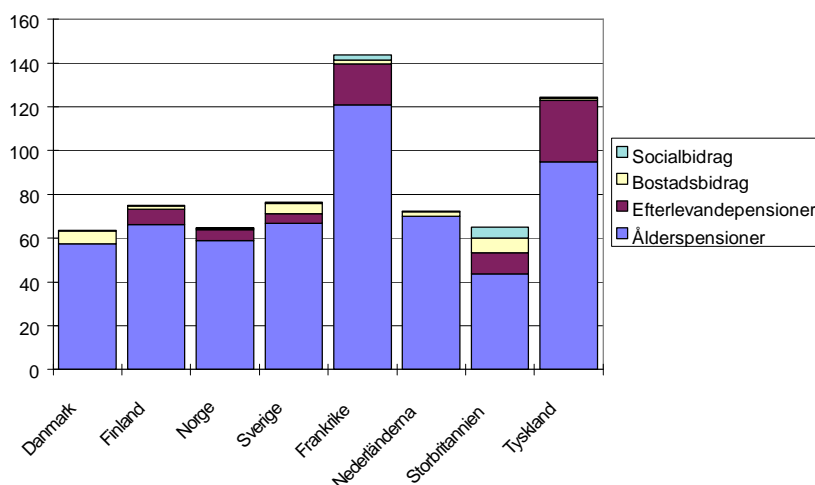
Pensions- och bidragssystem skall vara tydliga. Att förmånsreglerna skall styras av ganska enkla och överskådliga grundprinciper är också ett allmänt mål som torde gälla de flesta delar av socialförsäkringssystemet.

6.1 Offentliga nettoutgifter för pensioner och bidrag

- Frankrike och Tyskland har de klart högsta utgifterna för pensioner och bidrag.
- Ålderspensionerna är den dominerande utgiftsposten i samtliga länder. De länder som har den största andelen kompletterande förmåner och bidrag är Tyskland, Storbritannien och Frankrike.

I figur 6.1 redovisas nettoutgifterna per äldre år 1995 för pensioner och bidrag. Figuren redovisar en närmare indelning av utgifterna för *pensioner och bidrag* från figur 5.1.

Figur 6.1 Offentliga nettoutgifter för pensioner och bidrag per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Frankrike och Tyskland har de i särklass högsta utgifterna för pensioner och bidrag till de äldre. Frankrikes utgifter är ca 90 procent högre än Sveriges. Tysklands är ca 60 procent högre. Av de övriga länderna har Sverige och Finland de högsta utgifterna. Nederländerna kommer strax efter medan Norge, Danmark och Storbritannien har utgifter som är ca 15 procent lägre än Sveriges.

Figuren visar att det i samtliga länder är ålderspensionerna som står för den allra största delen av utgifterna. Ändå är det en påfallande stor skillnad i hur stor andel som utgörs av annat än ålderspensioner. Frankrike, Tyskland och Storbritannien har höga utgifter för olika sådana "komplement" till ålderspensionerna.

Utgiften per äldre kan också sättas i relation till BNP per capita (se avsnitt 5.2.2). Ett sådant mått rensar bort effekterna av att länderna har lite olika stora kakor att fördela. I stora drag står sig relationerna mellan länderna vid en sådan jämförelse. Det mest dramatiska är att Sveriges utgifter framstår som högre jämfört med Danmark och Norge som nu hamnar ca 30 procent efter Sverige.

6.1.1 De offentliga pensionerna

- Med offentliga pensioner avses i denna studie de statligt kontrollerade systemen samt avtalspensioner i de fall regering eller parlament beslutat att sådana skall vara obligatoriska för hela arbetsmarknaden.

Syftet med denna studie är att jämföra ländernas *offentliga utgifter* för stöd till de äldre. I detta avsnitt skall vi definiera begreppet ”offentliga pensioner” och, land för land, redovisa vilka pensionssystem som ingår i vår utgiftsjämförelse.

Det är vanligt att dela in det totala pensionsskyddet i tre nivåer. Man brukar tala om ”tre pelare”. Den första pelaren är socialförsäkringssystemet. Den andra är avtalsförsäkringar mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Den tredje är privat tecknade försäkringar.

Gränserna mellan pelarna är oklara. Det är inte heller givet vilka pelare som ingår i det offentliga pensionsskyddet. I denna studie har vi definierat de offentliga pensionerna som *de statligt kontrollerade systemen samt avtalspensioner i de fall regering eller parlament beslutat att sådana skall vara obligatoriska för hela arbetsmarknaden*.

Denna definition omfattar den första pelaren samt delar av den andra. Det är i den andra pelaren de stora gränsdragningsproblemen uppstår. Man kan nämligen tänka sig avtal mellan arbetsgivare och fackföreningar som täcker hela arbetsmarknaden, men som uppkommit spontant och inte gjorts obligatoriska av regering eller parlament, men där det är uppenbart att staten skulle gå in och lagstifta om avtalen upphörde.

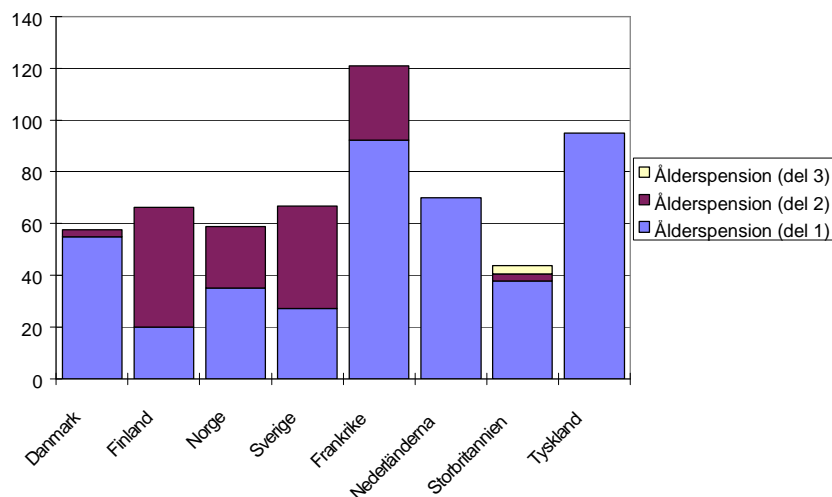
Även den tredje pelaren kan innehålla delar som borde definieras som offentliga. Hur skall man t.ex. i framtiden definiera utbetalningar från det svenska premiereservsystemet? Detta är ju ett obligatoriskt system beslutat av riksdagen men där varje individ själv bestämmer var sparandet skall placeras.

Den definition av offentliga pensioner som vi använder följer, i stort sett, den gränsdragning som gjorts i andra internationella jämförelser. I några fall, som redovisas nedan, förekommer dock olika definitioner i olika internationella jämförelser.

Nedan följer en redovisning av vilka pensionssystem som omfattas av vår definition av offentliga pensionsutgifter. Pensionssystemens grundkonstruktion beskrivs också kortfattat. Figur 6.2 ger en uppfattning om

hur stor del av pensionsutgifterna som härrör från olika delsystem⁴. I texten anges siffror som motsvarar respektive delsystem i utgiftsdiagrammet. Observera att indelningen inte överensstämmer med indelningen i de tre pelarna som beskrivits ovan.

Figur 6.2 Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner per äldre år 1995, per delsystem, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

För de *nordiska länderna* är avgränsningen relativt enkel då alla länder har system som liknar det svenska i detta avseende. Här har vi således räknat in de statliga folkpensionerna (1) och de obligatoriska tilläggspensioner (2) som motsvarar det svenska ATP. (Siffrorna inom parentes är kopplade till motsvarande delar i figur 6.2).

De statliga *folkpensionerna* ges till alla som varit bosatta i landet ett visst antal år. Själva folkpensionen beror inte på tidigare inkomst, men alla nordiska länder har särskilda pensionstillskott för personer som inte får någon eller bara låg tilläggspension. Även dessa tillskott räknas in i utgifterna för folkpensionen. Ensamstående får högre pension än de som lever i par.

⁴ I figur 6.2 har vi nettoberäknat alla system inom samma land med samma genomsnittliga skattekvot. Figuren ger därför ingen exakt bild av hur betydelsefulla systemen är för pensionärernas ekonomi och för samhällets nettoutgifter per system eftersom skattesatserna i praktiken kan variera. Det svenska ATP-systemet är t.ex. inte så betydelsefullt som figuren indikerar. Pensionärer med hög ATP betalar en större del av inkomsten i skatt än de som bara har folkpension.

Samtliga nordiska länder har obligatoriska lagstadgade *tilläggs pensioner*. I dessa system blir pensionsbeloppet högre ju högre inkomst man haft under yrkeskarriären. I detta fall är dock Danmark delvis ett undantag, eftersom pensionsbeloppet endast påverkas av hur mycket man arbetat, inte vilken lönenivå man haft. I ett avseende skiljer sig också Finland från de övriga nordiska länderna. Där är tilläggs pensionerna inte statligt administrerade utan utgörs av obligatoriska avtals pensioner.

Nederländerna har liksom de nordiska länderna en statlig pension (1) som ges till alla som varit bosatta i landet ett antal år. Pensionsbeloppet är inte beroende av tidigare inkomst och det finns, till skillnad från i de nordiska länderna, inga pensionstillskott. Även här får ensamstående en högre pension än de som lever i par.

De omfattande nederländska avtalspensionerna räknas inte som offentliga i de internationella jämförelser vi tagit del av och vi följer denna definition. Här är det dock fråga om ett gränsfall. Regeringen har nämligen rätt att, branschvis, gå in och göra medlemskap i en avtals pension obligatoriskt. Detta har man också gjort i en sådan utsträckning att en majoritet av arbetstagarna omfattas av obligatoriska avtals pensioner. Dessa system faller utanför vår definition därför att obligatoriet inte gäller hela arbetsmarknaden.

Storbritannien liknar delvis de nordiska länderna och Nederländerna genom att man har en statlig grundpension (1). Denna bygger på inbetalningar till socialförsäkringssystemet. Inbetalningarna bygger i sin tur på att man har haft arbetsinkomster, men det finns "undantag" för arbetslöshet, vård av anhörig m.m. Hemmafruvar kan få en pension beräknad på mannens inbetalningar. Detta gör att systemet omfattar de allra flesta även om det inte, som i de nordiska länderna och Nederländerna, räcker att ha varit bosatt i landet.

Pensionsbeloppen i Storbritanniens grundpensioner varierar beroende på hur många år man betalat till socialförsäkringssystemet. Alla som har en lång yrkeskarriär bakom sig får samma belopp. Vid kortare yrkeskarriärer kan pensionsbeloppen bli lägre.

I Storbritannien finns dessutom ett system med statligt administrerade inkomstberoende tilläggs pensioner (2). Här kompliceras dock bilden av att arbetsgivarna, ända sedan systemet infördes, haft möjlighet att gå ur det statliga systemet under förutsättning att de anställda i stället ansluts till en avtals pension som är minst lika förmånlig som den statliga. Även denna obligatoriska del av dessa s.k. contracted-out pensions (3) ingår i vår definition av det offentliga systemet. Ungefär hälften av arbetskraften är anslutna till sådana system. I detta fall skiljer vi oss från en del andra internationella jämförelser där dessa pensioner inte räknas som offentliga.

Sedan 1988 finns även en möjlighet för arbetstagare att individuellt gå ur de statliga tilläggspensionerna. Ungefär 25 procent av arbetsstyrkan har valt att göra detta. Det är dock företrädesvis den yngre delen av arbetskraften som valt att göra detta varför pensionsutbetalningarna än så länge är försumbara. Totalt sett står nu ca 75 procent av dagens arbetskraft utanför det statliga tilläggssystemet.

Tyskland skiljer sig från dessa länder genom att inte ha ett offentligt grundläggande inkomstberoende system som täcker samtliga, eller åtminstone det stora flertalet. Det stora grundläggande pensionssystemet är inkomstberoende och dessutom inte heltäckande. Det omfattar endast merparten av arbetare i privat sektor samt vissa egenföretagare. Systemet förvaltas av arbetsgivare och arbetstagare tillsammans. Det kontrolleras dock av staten som också beslutar om avgifter och förmåner. Det utgör därför en självklar del i vår definition av offentliga pensioner. Detta system svarar för ca 80 procent av utgifterna för de offentliga pensionerna i Tyskland.

För dem som inte omfattas av det stora grundläggande pensionssystemet finns andra "parallella" inkomstberoende system med delvis andra regler. Det största av dessa omfattar de offentliganställda. Även t.ex. bönder och gruvarbetare har egna system. Den statliga kontrollen är stor även över dessa system vilket gör det naturligt att se alla systemen som en del av det grundläggande offentliga pensionsskyddet (1).

Samtliga system är således knutna till yrkesgrupper. I Tyskland är pensionsskyddet för dem som inte arbetar svagare än i Storbritannien. Man får visserligen, om man tillhör något av systemen, i viss utsträckning tillgodoräkna sig tid för t.ex. vård av barn eller arbetslöshet. Men den som varit hemmafru eller av andra skäl stått utanför arbetsmarknaden hela livet blir helt utan pension⁵.

Frankrike liknar Tyskland så till vida att de inte har ett heltäckande offentligt pensionssystem. Liksom Tyskland har de ett antal grundläggande inkomstberoende pensionssystem som vi definierar som offentliga eftersom statens inflytande är stort över dessa (1). I Frankrike är dock bilden ännu mer splittrad.

Det största systemet omfattar "anställda i industri och handel" och står för ungefär hälften av de pensionsutgifter som vi räknar in bland de franska offentliga grundpensionerna. Det näst största systemet omfattar statstjänstemän och militärer och står för ca 20 procent av utgifterna för grundpensionerna. Förutom dessa finns ett tjugotal separata system av vilka flera är mycket små.

⁵ I Frankrike finns dessutom en särskild "pension" för dem som hamnat utanför de egentliga pensionssystemen. Men eftersom denna "pension" i allt väsentligt påminner om ett socialbidrag placerar vi den bland dessa. Andra internationella jämförelser placerar den bland ålderspensionerna.

Liksom i Tyskland är systemen starkt yrkesanknutna. Om man tillhör något av systemen kan man få tillgodoräkna sig tid för vård av barn, arbetslöshet m.m. Vissa grupper, däribland hemmafruar, riskerar dock att bli utan pension .

De franska pensionssystemen styrs av arbetstagare och arbetsgivare tillsammans inom de ramar som staten satt upp. I dessa ramar ingår bl.a. reglering av förmånernas storlek. Detta visar sig genom att de flesta systemen har regler som är snarlika något av de två största systemen. Det är således uppenbart att de olika systemen för grundpensioner i Frankrike bör räknas in i vår definition av offentliga pensionssystem.

En skillnad mot Tyskland är att Frankrike dessutom har obligatoriska inkomstberoende avtalspensioner (2) som kompletterar grundpensionerna. Dessa räknar vi som offentliga eftersom de, efter politiska beslut, utvidgats till att gälla alla löntagare efter att tidigare bara ha gällt vissa grupper. Även tilläggspensionerna administreras av flera separata kassor men samordnas i vissa avseenden.

När det gäller de obligatoriska tilläggspensionerna i Frankrike råder det delade meningar mellan olika internationella jämförelser om de hör hemma bland de offentliga pensionerna eller inte.

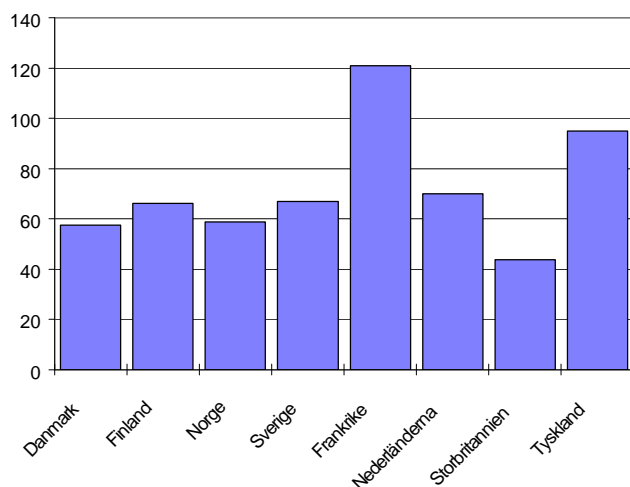
6.1.2 Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner

- Frankrike och Tyskland har de i särklass högsta utgifterna för ålderspensioner. Storbritannien har de lägsta.
- I Frankrike är den formella pensionsåldern 60 år. Det är lägst av länderna i denna studie och utgör en av förklaringarna till de höga franska utgifterna.

Utgifter per äldre

Som en utgångspunkt för analysen av de offentliga ålderspensionerna redovisar vi i figur 6.3 nettoutgiften per äldre år 1995 i de pensionsystem som vi definierat som offentliga.

Figur 6.3 Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Frankrikes utgifter för ålderspensioner är ca 80 procent högre än Sveriges. Tysklands utgifter är ca 40 procent högre. Delvis beror de höga franska utgifterna på att vi definierat deras obligatoriska tilläggs-pensioner som offentliga. Dessa utgör ca 25 procent av de franska pensionsutgifterna och definieras inte alltid som offentliga vid internationella jämförelser. Om vi inte räknade med dessa skulle de franska pensionsutgifterna vara i nivå med de tyska.

Sverige, Nederländerna och Finland har ungefär lika stora pensionsutgifter. Danmarks och Norges utgifter är cirka 15 procent lägre än i dessa länder. De lägsta utgifterna har Storbritannien, cirka 35 procent under den svenska nivån.

Pensionsålderns och livslängdens betydelse för utgifterna

Mycket förenklat beror pensionsutgifternas storlek per individ dels på hur hög den genomsnittliga pensionen är, dels på under hur lång tid förmånen i genomsnitt betalas ut. Under hur lång tid en person får pension bestäms av när han blir pensionär och när han avlider.

Vi har inte funnit någon jämförbar statistik över när personer i olika länder genomsnittligen blir ålderspensionärer, dvs. när de börjar ta emot ålderspension från de offentliga systemen. Här får vi använda den formella pensionsåldern som ett närmevärde. Denna redovisas i tabellen nedan. Det verkliga inträdet i de offentliga ålderspensionssystemen kan

avvika från den formella pensionsåldern. I samtliga länder finns möjligheter att gå i pension före och/eller efter den formella pensionsdagen.

För att få en uppfattning om under hur lång tid pensionerna betalas ut redovisar vi i tabellen också uppgifter om förväntad livslängd bland dem som levt till sin 65-årsdag.

I den tredje kolumnen i tabellen redovisar vi skillnaden mellan förväntad livslängd och formell pensionsålder. Denna siffra kan ge en uppfattning om under hur lång tid pensionen genomsnittligen betalas ut i olika länder.

Tabell 6.1 Formell pensionsålder, förväntad livslängd och skillnaden däremellan

<i>Land</i>	<i>Formell pensions-ålder</i>	<i>Förväntad livslängd</i>	<i>Skillnad</i>	<i>Skillnad i relation till Sverige (=100%)</i>
<i>Danmark</i>	67	80,9	13,9	78 %
<i>Finland</i>	65	81,6	16,6	93 %
<i>Norge</i>	67	82,2	15,2	85 %
<i>Sverige</i>	65	82,9	17,9	100 %
<i>Frankrike</i>	60	83,1	23,1	129 %
<i>Nederländerna</i>	65	81,6	16,6	93 %
<i>Storbritannien</i>	62,5*	81,6	19,1	107 %
<i>Tyskland</i>	65	81,6	16,6	93 %

Källa: Recent demographic development in Europe, 1996

* I Storbritannien är pensionsåldern 65 år för män, 60 år för kvinnor

Den fjärde kolumnen visar att skillnader mellan när man blir pensionär och hur länge man lever skulle kunna förklara en ganska stor del av utgiftsskillnaderna mellan länderna. Om skillnaden mellan förväntad livslängd och formell pensionsålder är en bra mätare på hur länge pensionen betalas ut, och om vi antar att pensionsförmånerna var desamma i alla länder, skulle en fransk pensionär under sin livstid få ut 65 procent mer i pension än en dansk pensionär.

Nu skall det dock sägas att den låga formella pensionsåldern i Frankrike inte överensstämmer med den ålder då ålderspensionen normalt börjar tas ut. Många fransmän fortsätter att arbeta även efter 60-årsdagen. Men förmodligen är Frankrike ändå det land som har den tidigaste genomsnittliga ålderspensioneringen. Frankrike har dessutom den högsta förväntade livslängden.

Även för Tyskland är den formella pensionsåldern missvisande eftersom det finns goda möjligheterna att få ålderspension redan tidiga-

re. Exempelvis har kvinnor, om de uppfyller vissa villkor, möjlighet att få pension redan från att de fyller 60 år och samtliga som arbetat i minst 35 år kan gå i pension från 63 års ålder.

Sverige ligger relativt högt på listan över länder där de offentliga pensionerna betalas ut under en lång tid. Den formella pensionsåldern inträffar t.ex. två år tidigare än i Danmark och Norge. Dessutom lever vi längre i Sverige. Detta gör att en svensk pensionär, om pensionsnivån vore densamma, under sin livstid skulle få ut 28 procent mer i pension än en genomsnittlig dansk och 18 procent mer än en genomsnittlig norrman.

Effekterna av olika pensionsålder har redan vägts in i figur 6.3 där ländernas utgifter satts i relation till antalet invånare över 65 år. I figuren slår ålderspensioner som tagits ut före 65-årsdagen igenom eftersom dessa finns med i utgiftsberäkningen. Detta är en del av förklaringen till de höga utgifterna i Frankrike. På motsvarande sätt påverkas jämförelsen av ett senare uttag av ålderspension (efter 65-årsdagen). I detta fall blir utgifterna lägre eftersom personerna ifråga finns med i beräkningen, trots att de ännu inte blivit ålderspensionärer.

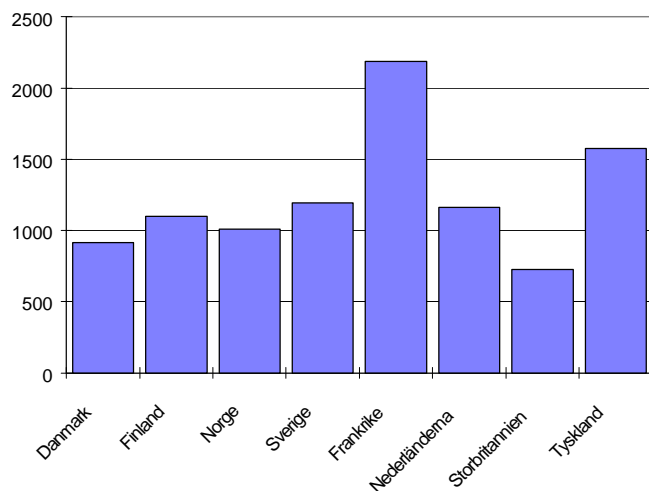
En invändning mot att göra på detta sätt är att länder med höga utgifter för ålderspensioner till personer yngre än 65 år i stället sannolikt har lägre utgifter för olika typer av förtidspensioner, arbetslöshetsersättning, sjukersättningar m.m. till denna åldersgrupp. En ”korrekt” utgiftsjämförelse mellan länderna borde i så fall även väga in dessa utgifter. Detta jämförbarhetsproblem diskuteras i avsnitt 4.2.

Syftet med denna studie är dock att analysera skillnader i utgiftsnivåer för *aldrepolitiken*. Den avgränsning som gjorts svarar således mot studiens syfte. En sådan avgränsning innebär dock att materialet inte medger jämförelser av äldres ekonomiska situation i de olika länderna. Flera andra inkomstkällor bidrar till hur enskilda individers ekonomiska standard ser ut (se vidare avsnitten 6.2 och 6.3).

Långt liv ökar utgifterna i Sverige

Utgiftsjämförelsen i figur 6.3 väger in effekterna av olika pensionsåldrar. Däremot slår inte effekterna av olika livslängd igenom. Längre genomsnittlig livslängd innebär visserligen högre totalutgifter för ett land men även att antalet invånare över 65 år blir högre. För att få en uppfattning om hur skillnader i livslängd kan tänkas påverka utgiftsrelationerna mellan länderna redovisar vi i figur 6.4 samma mått som i figur 6.3 multiplicerat med den förväntade återstående livslängden från 65-årsdagen.

Figur 6.4 Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner per äldre från 65-årsdagen och livet ut, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



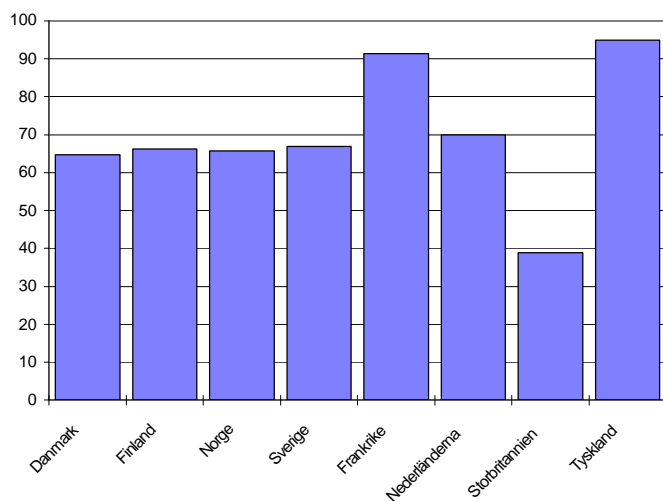
Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Med våra enkla antaganden innebär en livslängdskorrigerad inga dramatiska förändringar i relationerna mellan länderna. Frankrike framstår ännu klarare som det land som har de högsta utgifterna och Sverige har nu de högsta utgifterna i den grupp av länder som kommer efter Frankrike och Tyskland.

Ersättningsnivåer viktigare förklaring

Som avslutning på diskussionen kring olika pensionsålder och livslängd redovisar vi en figur där vi satt totalutgifterna i relation till antalet individer över den formella pensionsåldern i landet. Bortsett från problemet att formell och faktiskt pensionsålder inte sammanfaller ger detta en uppfattning om den genomsnittliga pensionsnivån från de offentliga systemen per pensionär. Detta diagram är rensat från alla de effekter av pensionsålder och livslängd som finns invägda i figur 6.4 och utgör därför också ett mått på hur stor betydelse denna problematik har när man jämför pensionsutgifterna mellan länderna.

Figur 6.5 Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner per individ över formell pensionsålder, år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Frankrike och Storbritannien som har en formell pensionsålder som är lägre än 65 år får här lägre utgifter än i figur 6.3. Danmark och Norge som har en formell pensionsålder på 67 år får högre utgifter. För Sverige, Finland, Nederländerna och Tyskland blir utgiften densamma.

Vad gäller relationerna mellan länderna har Frankrike och Tyskland fortfarande de klart högsta utgifterna medan Storbritannien har de klart lägsta. Danmarks och Norges utgifter framstår nu som ungefär lika höga som i Sverige, Finland och Nederländerna.

Sammantaget utgör skillnader i pensionsåldrar och livslängd en viktig men ändå mindre del av förklaringen till varför länderna har olika höga pensionsutgifter. Mer avgörande är skillnaderna i ersättningsnivåer.

6.1.3 Pensionssystemens ersättningsprinciper

- Pensionssystemens grundprinciper skiljer sig väldigt mycket mellan länderna. Från Nederländernas system med en hög garantipension för alla, till Tysklands och Frankrikes system där den som inte arbetat blir utan pension.

För att underlätta beskrivningen av ersättningsprinciperna i de offentliga ålderspensionssystemen redovisar vi i figur 6.6, den nettopension en full yrkeskarriär ger vid tre olika lönenivåer, samt den garantipension som ges till en person som stått utanför arbetsmarknaden hela livet.

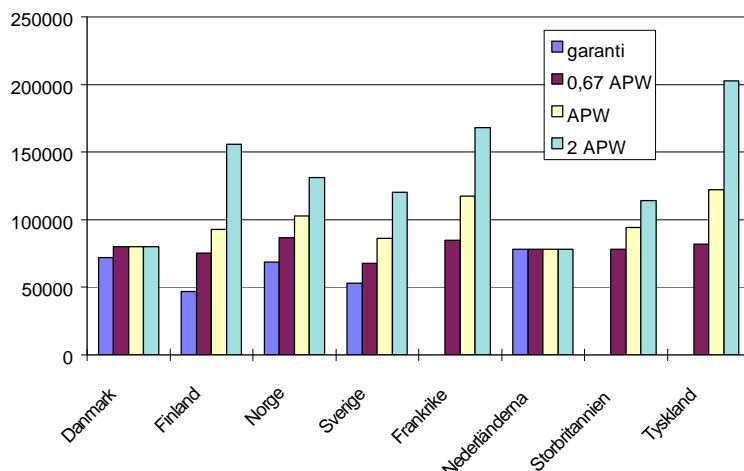
Figuren bygger på våra typfallsberäkningar där vi utifrån regelverken räknat ut vad nettopensionen blir i olika situationer. Beräkningarna bygger på mycket enkla antaganden och bör endast ses som en illustration av grundprinciperna i de offentliga ålderspensionssystemen⁶.

Den stapel som benämns ”APW”⁷ visar vad en ensamstående person med genomsnittlig industriarbetarlön, som gick i pension 1995, fick ut i nettopension om han arbetat från det han var 20 år fram till den formella pensionsåldern i landet. De staplar som benämns ”0,67 APW” respektive ”2 APW” är beräkningar som bygger på antagandet att pensionären under yrkeskarriären haft en lön som varit *två tredjedelar* av respektive *dubbla* APW-lönen. Stapeln som benämns ”garanti” visar pensionen för en person som hela tiden varit ensamstående och aldrig haft någon anknytning till arbetsmarknaden.

⁶ I Finland, Tyskland och Frankrike skiljer sig pensionsreglerna mellan olika yrkesgrupper. Exempelen i figuren avser arbetare i privat sektor.

⁷ OECD räknar varje år fram vilken lön en genomsnittlig industriarbetare har i varje land. Det är denna lönenivå vi utgår ifrån. APW står för Average production worker.

Figur 6.6 Offentlig nettopension vid tre olika inkomstnivåer samt garantipensionen, år 1995, kronor per år (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga III

Låt oss först konstatera att länderna valt helt olika principer för hur pensionen påverkas av tidigare inkomster. Det råder ett starkt negativt samband mellan garantipensionens storlek och yrkeskarriärens betydelse. Tyskland och Frankrike, som valt att ge ”bra betalt” för ett långt yrkesliv med hög lön har det sämsta skyddet för dem som haft en begränsad yrkeskarriär. I Nederländerna, som har den högsta garantipensionen, har däremot yrkeskarriären ingen betydelse för pensionens storlek. Sverige har valt en medelväg mellan hög garantipension och en stark koppling till inkomster under yrkeslivet.

Standardtrygghet i Sverige, Norge och Finland

Sverige, Norge och Finland har ett pensionssystem som kan kallas en *standardtrygghetsmodell*. Denna innebär att det finns ett starkt skyddsnät för samtliga pensionärer oavsett tidigare inkomster, samtidigt som inkomstbortfallet begränsas för dem som haft en yrkeskarriär.

Av dessa tre länder har Finland de mest inkomstrelaterade pensionerna. Detta beror bl.a. på att Finland är det enda land i denna studie som inte har något tak som begränsar vilka inkomster som grundar ålderspensionen. I bl.a. de svenska och norska offentliga systemen finns däremot tak som gör att pensionsförmånerna bara ökar med inkomsten upp till en viss nivå.

En annan förklaring har att göra med pensionstillskotten i folkpensionen. Dessa inkomstprövas mot tilläggspensionen i alla tre länderna men marginaleffekten är mindre i Finland. I Sverige och Norge reduceras pensionstillskottet med hela tilläggspensionen. De första intjänade pensionspoängen ger inget utbyte alls i form av högre pension eftersom varje intjänad krona leder till att pensionstillskottet reduceras med en krona. I Finland sker motsvarande avräkning ”bara” med 50 procent av tilläggspensionen.

Grundtrygghet i Nederländerna och Danmark

Nederländerna har ett pensionssystem där yrkeskarriären inte har någon betydelse för pensionsförmånerna. Ett sådant ”platt” system kallas en *grundtrygghetsmodell*. *Danmark* kan kanske också räknas hit. De som haft en yrkeskarriär får visserligen en något högre pension men denna är inte inkomstberoende. Danmark har också, liksom Sverige, Finland och Norge, ett inkomstprövat pensionstillskott. Detta är dock av mycket liten betydelse och går att bortse ifrån i den vidare analysen.

Det är intressant att notera att garantipensionen är högre i Nederländerna och Danmark än i Sverige, Norge och Finland där pensionssystemet även skall skydda mot inkomstbortfall för dem som har haft en yrkeskarriär. Nederländernas garantipension är nästan 50 procent högre än Sveriges. Danmarks är ca 35 procent högre.

Korporativa system i Tyskland och Frankrike

I *Tyskland* och *Frankrike* bestäms pensionsförmånerna i hög grad av den tidigare yrkeskarriären. Detta innebär dels att pensionerna varierar kraftigt beroende på tidigare inkomst, dels att skyddet för dem som stått utanför arbetsmarknaden är svagt. Ett sådant system kallas *korporativt* och kännetecknas av att en del av ansvaret för systemen ligger på arbetsmarknadens parter. Reglerna i sådana system kan vara olika för olika yrkesgrupper.

Storbritannien har ett pensionssystem som är svårt att hänföra till någon av modellerna ovan. Att man inte har någon garantipension⁸ talar

⁸ Det finns visserligen en ”garantipension” i Storbritannien men vi har valt att bortse från den i beskrivningen av ålderspensionssystemet. Det beror dels på att den endast gäller personer över 80 år, dels på att den är inkomstprövad och därför mest liknar ett socialbidrag som dessutom ger en så låg ersättningsnivå att den måste kompletteras med andra socialbidrag för att ge pensionärer en rimlig ekonomisk standard. Utgifterna för dessa ”garantipensioner” ingår dock i Storbritanniens pensionsutgifter.

för att placera landet i samma kategori som Tyskland och Frankrike men eftersom tidigare inkomstnivå spelar en ganska liten roll för pensionsförmånerna kan man knappast tala om ett korporativt system.

6.1.4 Pensionssystemens omfördelade effekter

- Tyskland har det mest försäkringslika systemet. Med det menar vi en stark koppling mellan de avgifter som betalas in under den yrkesaktiva tiden och förmånerna efter pensioneringen.
- Framför allt Sverige och Norge har pensionssystem med många olika omfördelade effekter där vissa gynnar låginkomsttagare medan andra gynnar höginkomsttagare.

I föregående avsnitt använde vi typfamiljsberäkningar för att beskriva hur pensionsförmånerna varierar beroende på hur yrkeskarriären sett ut. För att kunna uttala sig om hur pensionssystemen fördelar om inkomster *mellan* pensionärer måste man dock även väga in hur de är finansierade.

Ju starkare kopplingen är mellan de avgifter och skatter som en individ betalar in till pensionssystemen under yrkesåren och de förmåner han får som pensionär desto mer *försäkringslikt* är systemet. Det innebär att systemet i första hand fördelar om inkomster över individernas livstid.

Är kopplingen mellan avgifter och förmåner däremot låg innebär det att omfördelningen *mellan individer* är hög. I sådana fall är systemen *skattelika*. Detta innebär att samhället kan omfördela resurser till grupper som man vill gynna. Samtidigt kan dock skattelika system påverka samhällsekonomin på ett negativt sätt exempelvis genom att minska incitamenten för vissa grupper att yrkesarbeta.

I de följande avsnitten skall vi analysera hur de offentliga pensionssystemen omfördelar inkomster mellan individer i samma generation. Detta gör vi genom att jämföra avgifts- och skattesystem med hur pensionsförmånerna är konstruerade. En sådan analys är inte oproblematis. En invändning man kan ha är att analysen görs utifrån hur avgifts- och skattesystem ser ut i dag (år 1995). Dagens pensionärer betalade merparten av sina skatter och avgifter längre tillbaka tiden då reglerna kan ha sett annorlunda ut. Å andra sidan är syftet med analysen snarare att jämföra vilka effekter reglerna kan ha på de som i dag är i yrkesförålder.

En annan invändning är att det inte alls är säkert att särskilda pensionsavgifter används till just detta ändamål. De kanske läggs i samma

statliga kassakista som alla andra skatter och avgifter vilket gör det omöjligt att säga vad som finansierar vad. Det omvända problemet uppstår när pensionerna finansieras med allmänna skattemedel eller socialförsäkringsavgifter avsedda för en mängd ändamål. Då kan man hävda att finansieringssystemets totala konstruktion inte nödvändigtvis behöver säga något om ett visst delsystem.

För att förenkla analysen delar vi upp den i två avsnitt. I det första avsnittet begränsar vi resonemanget till individer som haft en fullständig yrkeskarriär, dvs. arbetat heltid sedan 20-årsåldern, men där lönenivåerna varierar mellan individerna. I det andra avsnittet resonerar vi kring omfördelningseffekter till följd av att vissa individer har en fullständig yrkeskarriär bakom sig medan andra gjort långa avbrott i yrkeskarriären, jobbat deltid eller inte jobbat alls.

Omfördelning mellan individer med lång yrkeskarriär

I detta avsnitt skall vi studera omfördelning mellan personer som har haft en fullständig yrkeskarriär. Vi utgår från att alla har arbetat heltid från att de var ungefär 20 år gamla till att de avslutade karriären vid den formella pensionsåldern. Vi intresserar oss här bara för skillnader i lönenivå mellan individer. För att ytterligare förenkla diskussionen antar vi dessutom att varje individs lönenivå varit densamma under hela karriären.

Finland har ett ålderspensionssystem med en starkare inkomstrelering än *Sverige* och *Norge*. Alla tre länderna finansierar systemen med en blandning av allmänna skattemedel och särskilda avgifter. Eftersom inkomstskatterna är *progressiva*, dvs. man betalar en högre skattesats ju högre lön man har, innebär denna del av finansieringen en omfördelning från dem som haft höga löner till dem som haft lägre löner⁹. Omfördelningen förstärks i Sverige och Norge av att det finns förmånstak i pensionssystemen.

När det gäller de särskilda arbetsgivar- och arbetstagaravgifter som också finansierar systemen är dessa i alla tre länderna *proportionella* mot lönen, dvs. man betalar en viss procent av lönesumman. I Norge och Finland gäller detta oavsett hur hög lönen är. I Sverige finns ett tak för arbetstagaravgiften. Detta tak innebär att man inte betalar några av-

⁹ Finansiering med progressiva skatter eller avgifter innebär i princip alltid en omfördelning från högavlönade till lågavlönade. Att detta tas som givet beror på att det knappast torde finnas något offentligt pensionssystem som belönar de som haft en hög lön och betalat höga skattesatser på ett sådant sätt att de får behålla en högre andel av den tidigare inkomsten efter pensioneringen än de som haft en lägre lön.

gifter alls för den del av lönen som överstiger ett belopp motsvarande förmånstaket för pensionsersättning. För arbetsgivaravgiften som utgör en betydligt större del av finansieringen finns dock inget tak.

Om det som i Sverige och Norge finns tak för pensionsförmånerna innebär proportionella avgifter utan tak således en omfördelning från de som haft höga löner till de som haft låga löner. I Finland finns ingen sådan systematisk omfördelning eftersom det inte finns något tak för pensionsförmånerna. I Sverige innebär förmånstaket att inkomster över drygt 1,4 gånger APW-lönen inte har någon betydelse för de framtida pensionsförmånerna. I Norge är det definitiva taket mycket högre. Där är det inkomster över ca 2,3 gånger APW-lönen som saknar betydelse för förmånerna. Utöver detta finns dock en regel som innebär att bara en tredjedel av inkomsterna över ca 1,2 gånger APW-lönen är pensionsgrundande.

Danmark och *Nederländerna* liknar varandra så till vida att lönenivån inte påverkar pensionsförmånerna. Däremot finns det intressanta skillnader i hur systemen finansieras.

De danska pensionsutgifterna består till största delen av folkpensionen som helt och hållet är skattefinansierad. Eftersom pensionsbeloppet blir detsamma för alla som haft en fullständig yrkeskarriär innebär detta en kraftig omfördelning från dem som haft höga löner och betalat hög skatt till dem som haft lägre lön och betalat mindre skatt. Att skattesystemet är progressivt förstärker denna effekt.

En mindre del av pensionsutgifterna kommer från tilläggspensionen. Denna har den mest försäkringslika finansieringen av samtliga offentliga pensionssystem i denna studie. Det är det enda fonderade systemet¹⁰ och förmånerna är avgiftsbestämda. Arbetsgivare och arbetstagare betalar ett bestämt belopp som endast varierar beroende på om personen i fråga jobbar heltid eller ej. Pensionsförmånerna bestäms sedan helt av avkastningen på de inbetalade medlen. Det går inte att peka på någon omfördelning mellan individer i denna del av det danska systemet.

Nederländerna finansierar pensionssystemet med en *proportionell* löntagaravgift. Det finns dock ett lågt avgiftstak vid en nivå motsvarande ca 80 procent av APW-lönen. Detta innebär att en stor del av de heltidsarbetande betalar samma belopp i avgift. Eftersom pensionsförmånerna är lika för alla blir omfördelningen från höginkomsttagare till låginkomsttagare liten. Den omfördelnde effekten blir sammantaget betydligt mindre än i Danmark.

I *Storbritannien* är pensionsförmånerna måttligt inkomstrelaterade. Det finns ett tak som gör att lönenivåer över ca 1,5 gånger APW-lönen inte ger något utbyte i form av högre förmåner. Systemet finansieras med

¹⁰ Mindre inslag av fondering förekommer även i en del andra system.

progressiva arbetstagar- och arbetsgivaravgifter. Arbetsgivaravgiften saknar tak. Arbetstagaravgiften har ett tak som ligger på samma nivå som förmånstaket.

Det brittiska pensionssystemet har således klara inslag av omfördelning från höginkomsttagare till låginkomsttagare. Det finns en progressivitet i såväl arbetsgivar- som arbetstagaravgifter samtidigt som inkomstrelateringen i pensionsutbetalningarna är ganska svag. Arbetsgivaravgifter betalas även för mycket höga inkomster. Detta trots att det finns ett ersättningstak för tilläggspensionerna.

I de korporativa pensionssystemen i *Tyskland* och *Frankrike* har inkomstnivån under arbetslivet stor betydelse för pensionsförmånernas storlek. Särskilt gäller detta Tyskland.

Det finns dock ett förmånstak i det tyska pensionssystemet. Inkomster högre än 1,7 gånger APW ger inte någon utdelning i form av högre pension. Det tyska pensionssystemet finansieras med arbetsgivar- och arbetstagaravgifter. Avgiften är proportionell mot lönen upp till taket. För lön överstigande detta tak betalas inga avgifter. Tyskland har således ett pensionssystem med mycket liten omfördelning mellan höginkomsttagare och låginkomsttagare. Det finns en tydlig koppling mellan vad man betalar in och vad man får ut.

Frankrike har ett mer komplicerat pensionssystem än Tyskland eftersom man både har ett grund- och ett tilläggsystem och i båda dessa är förmånerna inkomstrelaterade.

Såväl grundsystem som tilläggsystem finansieras med arbetstagar- och arbetsgivaravgifter. I grundsystemet är avgifterna proportionella mot lönen upp till ett tak vid ungefär 1,3 gånger APW-lönen. Eftersom detta tak också sätter en gräns för hur höga pensionsförmånerna kan bli är omfördelningen mellan de som haft en fullständig yrkeskarriär liten i det franska grundsystemet.

Även tilläggsystemet är utformat så att det finns en stark koppling mellan avgifter och förmåner. Reglerna är dock mer komplicerade än i grundsystemet och varierar dessutom mellan olika yrkesgrupper. De tak som finns för förmåner och avgifter ligger i allmänhet flera gånger över APW-lönen.

Omfördelning mellan de som arbetat mycket och de som arbetat lite

I detta avsnitt skall vi analysera omfördelningseffekter till följd av att vissa individer har en fullständig yrkeskarriär bakom sig medan andra gjort långa avbrott i yrkeskarriären, arbetat deltid eller inte yrkesarbetat alls. Även effekterna av olika löneutveckling analyseras.

När det gäller omfördelning till följd av att människor arbetar olika mycket går det en viktig skiljelinje mellan de länder som har garantipensioner och de länder som saknar sådana.

I de nordiska länderna samt Nederländerna omfördelas på detta sätt stora resurser från dem som har långa yrkeskarriärer och betalat mycket skatt och avgifter till dem som har korta yrkeskarriärer eller inte arbetat alls. Särskilt stor torde denna omfördelning vara i Nederländerna där andelen yrkesarbetande kvinnor är mycket mindre än i de nordiska länderna.

I Tyskland, Frankrike och Storbritannien som inte har några garantipensioner finns inte denna tydliga omfördelning inom pensionssystemen. I stället blir det andra delar av socialförsäkringen som efterlevandepensioner, bostadsbidrag och socialbidrag som får försörja dem som inte tjänat ihop till tillräckliga pensionsinkomster.

Det är viktigt att ha denna grundläggande skiljelinje mellan länderna klar för sig när vi nu analyserar systemen lite mer i detalj. Beskrivningen avser läget 1995. De förändringar som genomförts eller planeras beskrivs närmare i kapitel 8.

Eftersom *Nederländerna* inte har några offentliga pensionssystem utöver garantipensionen sker ingen omfördelning utöver den inledningsvis nämnda. Detta gäller i stort även för *Danmark* där de avgiftsbestämda tilläggs pensionerna inte medför någon omfördelning mellan individer.

De övriga länder som har garantipensioner är *Sverige*, *Norge* och *Finland*. Förutom den omfördelning garantipensionen medför tillkommer här tilläggs pensionernas effekter. I Sverige och Norge krävs 30 år med arbetsinkomster för att kunna få full tilläggs pension. I Finland är kravet i de flesta fall 40 år efter 23 års ålder.

För dem som uppfyller dessa kriterier beräknas dock ersättnings storlek på en kortare tid. I Sverige är det genomsnittet av de 15 bästa åren, i Norge genomsnittet av de 20 bästa åren. I Finland beräknas tilläggs pensionen på genomsnittet av de fyra *sista* åren i varje anställning.

I alla tre länderna kan man således få full tilläggs pension trots relativt långa perioder med deltidsarbete eller kanske t.o.m. inget arbete alls.

Att en person har arbetat heltid under en lång yrkeskarriär och har betalat avgifter och skatter hela tiden påverkar inte förmånens storlek fullt ut. Inom tilläggspensionerna sker det en omfördelning från dem som har arbetat mycket och länge till dem som haft en kortare period av heltidsarbete.

Dessutom omfördelas även resurser mellan individer som har arbetat heltid hela livet. Enkelt uttryckt gynnas de som haft en ojämn löneutveckling med en låg lön och låga avgifter under större delen av yrkeskarriären men där man under de fyra, femton eller tjugo sista åren (beroende på i vilket land man bor) når en så hög lön att man kan maximera pensionsförmånerna.

Olika grupper kan gynnas av detta system. En grupp är kvinnor som har varit hemmafruar, eller haft deltidsarbete, under perioder då de har haft barn. En annan grupp är personer med lång utbildning, vars ingångslön när de kommer ut på arbetsmarknaden är relativt låg men som har en brant löneutveckling fram till slutet av karriären.

För Sverige finns studier¹¹ som bl.a. visar att tilläggspensionen är fördelaktigare för tjänstemän på hög nivå eller mellannivå än för lägre tjänstemän. Vidare visar studierna att kvinnliga högre tjänstemän drar nytta av systemet på bl.a. kvinnliga okvalificerade arbetares bekostnad. I den senare gruppen finns sådana som både arbetar i många år och har en svag löneutveckling.

En annan faktor som är gemensam för Sverige, Norge och Finland är de inkomstprövade pensionstillskotten. Dessa förstärker grundpensionernas omfördelningseffekt. I Sverige och Norge ger de första intjänade pensionspoängen inget utbyte alls i form av högre pension. I Finland är motsvarande marginaleffekt ”bara” 50 procent.

Låt oss nu titta närmare på de tre länder som inte har några garanti-pensioner. För att få full grundpension i *Storbritannien* krävs att man betalat minst minimibeloppet till National Insurance under 39 år för kvinnor respektive 44 år för män.

Detta kan tyckas vara ett strängt krav men minimibeloppet betalas av alla som tjänat minst ett belopp motsvarande ca 20 procent av APW-lönen under året. Dessutom kan man få tillgodoräkna sig år då man varit arbetslös, sjuk, vårdat barn eller vårdkrävande anhörig. Även personer med sparsamt deltidsarbete, eller t.o.m. inget arbete alls under vissa perioder, kan kvalificera sig för full grundpension.

Förmånerna i det brittiska tilläggssystemet beräknas på alla inkomster från 1978 vilket är det år då systemet introducerades. Detta innebär att det inte finns någon inkomstomfördelning att tala om beroende på hur mycket man arbetat.

¹¹ Ståhlberg (1994).

Eftersom det brittiska tilläggssystemet har relativt liten betydelse i förhållande till grundpensionerna blir ändå slutbedömningen att omfördelningen från de som arbetat mycket till de som arbetat lite är betydande i Storbritannien.

I *Tyskland* beräknas pensionen, med vissa undantag, på de samlade avgifter man betalat till systemet under hela yrkeskarriären. Pensionsbeloppet beräknas således på hela livsinkomsten. Till undantagen hör att man kan få tillgodoräkna sig perioder då man studerat, varit arbetslös, sjuk eller tagit hand om egna barn. Denna subventionering av perioder utanför arbetslivet är skattefinansierad. Även i det tyska pensionsystemet finns således en mindre omfördelning till förmån för dem som gjort avbrott i yrkeskarriären.

I *Frankrike* finns i de inkomstberoende grundpensionerna ungefär samma regler som i Tyskland när det gäller att tillgodoräkna sig tid då man gjort avbrott i yrkeskarriären för t.ex. arbetslöshet, sjukdom eller att man tagit hand om barn.

Men Frankrike skiljer sig från Tyskland när det gäller intjänande-kraven som i stället liknar de som finns i tilläggspensionerna i Sverige, Norge och Finland. För att få full pension krävs 38 tjänstgöringsår och pensionsbeloppet beräknas på de 11 bästa åren. Här kan man därför tänka sig omfördelningseffekter liknande dem i tilläggssystemen i Sverige, Norge och Finland.

I de franska tilläggspensionerna beräknas ersättningarna på de avgifter man betalat under hela yrkeskarriären. Här är hela livsinkomsten avgörande för vilken ersättning man får och omfördelningen mellan dem som arbetat mycket och dem som arbetat lite blir därför mindre än i grundpensionerna. Däremot finns det i tilläggssystemen regler, liknande dem i grundpensionerna, om att man kan få tillgodoräkna sig tid då man gjort avbrott i yrkeskarriären.

Sammanfattande bedömning av omfördelningseffekter

Tyskland har den starkaste kopplingen mellan avgifter och ålderspensionsförmåner. Det innebär att inkomster i första hand fördelas om över varje individs livscykel. Även i Tyskland omfördelar dock pensionsystemet vissa inkomster mellan individer men inte i samma utsträckning som i de övriga länderna.

I alla länder består den största delen av omfördelningen mellan individer i att de som har långa yrkeskarriärer och därmed betalar mycket skatt och avgifter subventionerar pensionerna för dem som har korta yrkeskarriärer eller inte arbetat alls.

Omfördelningen från dem som arbetat mycket till dem som arbetat lite är kraftigast i länder med garantipensioner, dvs. de nordiska länderna samt Nederländerna. Även i de övriga länderna finns dock regler som gynnar dem som inte har en fullständig yrkeskarriär bakom sig.

En annan typ av omfördelning, som också missgynnar de som har långa yrkeskarriärer, finns i de länder som har inkomstberoende pensioner men där förmånerna beräknas utifrån vad man tjänat under en begränsad tid av karriären. Sverige, Norge, Finland och Frankrike har sådana system. I sådana system förekommer, förmodligen oönskade, effekter som att låglönegrupper (med svag löneutveckling över livet) subventionerar pensionerna för höglönegrupper (med kraftig löneutveckling).

Det finns dock även regler som systematiskt omfördelar från höglönegrupper till låglönegrupper. Detta gäller t.ex. när ålderspensionssystemen finansieras med progressiva skatter eller avgifter och, ännu tydligare, när det finns tak som begränsar pensionsförmånerna men inga tak för avgifterna. Denna typ av omfördelning är påtaglig i Sverige, Norge, Danmark och Storbritannien.

Ju mer pensionssystemen omfördelar inkomster mellan individer, dvs. ju mer skattelika de är, desto större är risken för negativa samhällsekonomiska effekter som att det blir mindre attraktivt att arbeta. Här utmärker sig framför allt de svenska och norska systemen. Dessa innehåller flest olika regler som i vissa lägen kan göra arbete mindre attraktivt genom det bristande sambandet mellan inbetalda avgifter och pensionens storlek.

I sammanhanget bör nämnas att både Sverige och Norge snarare utmärks av ett mycket högt förvärvsdeltagande generellt och särskilt i åldrarna strax under 65 år. Detta talar för att de negativa effekter som nämns inte fått genomslag. Å andra sidan kan de negativa effekterna visa sig på en mängd andra sätt, t.ex. genom att folk avstår från att göra karriär, hellre tar ut övertid i kompensationsledighet än i pengar, eller hellre väljer att jobba utomlands än i Sverige. Ur ett systemperspektiv visar vår analys att de offentliga pensionssystemens isolerade effekt är negativ för arbetskraftsutbudet.

Man kan tycka att platta pensionssystem, som i Nederländerna och, i viss mån, Danmark, i ännu högre grad borde ha negativ inverkan på viljan att yrkesarbeta. För att uttala sig om detta bör man dock också ta hänsyn till konstruktionen hos de kompletterande system, t.ex. icke offentliga avtalspensioner, som behandlas i avsnitt 6.2.

6.1.5 Utgiftsskillnaderna - en förklaring

- Det finns inget land som både har en hög garantipension och ger inkomsttrygghet till dem som haft en lång yrkeskarriär med goda inkomster.
- De höga pensionsutgifterna i Frankrike och Tyskland förklaras av höga ersättningsnivåer för en normal yrkeskarriär och goda möjligheter att få pension redan före man fyllt 65 år.

I detta avsnitt skall vi sammanfatta diskussionen om de offentliga ålderspensionerna genom att försöka ge några förklaringar till varför de nettoutgifter som redovisats i t.ex. figur 6.3 skiljer sig mellan länderna. Frankrike och Tyskland har de i särklass högsta utgifterna. Sverige utgör tillsammans med Nederländerna och Finland en mellangrupp. Danmark och Norge har något lägre utgifter, medan Storbritannien har de klart lägsta.

Vi har tidigare analyserat under hur lång tid pensionen betalas ut i olika länder (se tabell 6.1). Frankrike har både den lägsta formella pensionsåldern och den högsta förväntade livslängden. Det är förmodligen det land där pensionen i genomsnitt betalas ut under längst tid. I andra ändan finner vi Danmark med den, tillsammans med Norge, högsta formella pensionsåldern och den lägsta förväntade livslängden.

I avsnittet om ersättningsprinciperna analyserade vi hur pensionsbeloppen varierar med tidigare inkomstnivå och hur mycket man arbetat (se figur 6.6). Det finns inget land som både har en hög garantipension och ger inkomsttrygghet till de som arbetat mycket och haft goda inkomster.

Tvärtom finns det ett starkt negativt samband mellan garantipensionens storlek och yrkeskarriärens betydelse. Den högsta garantipensionen finns i Nederländerna där yrkeskarriären inte alls har någon betydelse för de offentliga pensionsförmånerna. Tyskland och Frankrike är de länder där en lång välbetald yrkeskarriär ger mest tillbaka i form av höga pensioner. Dessa länder saknar samtidigt garantipensioner för de som har en begränsad yrkeskarriär. Det är därför svårt att utifrån pensionssystemens ersättningsprinciper bedöma vilka länder som har de högsta, eller lägsta, totalutgifterna för ålderspensioner.

Eftersom många pensionärer ändå har en lång yrkeskarriär bakom sig kan säkert den genomsnittliga industriarbetarens pensionsnivå i figur 6.6 säga en del om skillnaderna mellan länderna.

Frankrike och Tyskland är de länder där den genomsnittlige industriarbetaren får högst pension från de offentliga pensionsystemen.

Frankrike har ju dessutom den lägsta formella pensionsåldern och den längsta livslängden. I Tyskland inträffar visserligen den formella pensionsåldern vid 65 år men möjligheterna att få ålderspension redan innan dess är stora. Höga ersättningsnivåer för en normal yrkeskarriär och goda möjligheter att få pension redan före man fyllt 65 år förklarar således varför dessa länder har de högsta utgifterna.

Sverige, Finland och Nederländerna har alla medelhöga pensionsutgifter. Sverige och Finland har snarlika pensionssystem vad gäller ersättningsnivåer och samma formella pensionsålder. Nederländerna, som också har 65 år som formell pensionsålder, kan tyckas ha höga totalutgifter med tanke på att inget annat land ger den genomsnittlige industriarbetaren så låg ersättning. Men detta är ju samtidigt landets garantipension och denna är bara ca 10 procent lägre än vad industriarbetaren får efter ett helt arbetsliv i Sverige.

Danmark och Norge har något lägre pensionsutgifter än Sverige, Finland och Nederländerna. När det gäller ersättningsnivåer liknar det danska systemet Nederländernas medan det norska liknar Sveriges och Finlands. Att Danmark och Norge har lägre totalutgifter kan förklaras av att den formella pensionsåldern är 67 år, dvs. två år senare än i de övriga nämnda länderna.

Storbritannien har de klart lägsta pensionsutgifterna. I likhet med Frankrike och Tyskland har man ingen garantipension, varför staten "sparar pengar" på avbrott i yrkeskarriären. Samtidigt är den pension industriarbetaren som arbetat hela livet får ut betydligt lägre än i Tyskland och Frankrike. Dessutom är de brittiska tilläggspensionerna ett relativt "omoget" system. Detta innebär att många äldre pensionärer får en betydligt lägre tilläggspension än den genomsnittlige industriarbetaren i figur 6.6 eftersom de inte hunnit betala in lika mycket avgifter som denne. I större skala infördes de brittiska tilläggspensionerna först år 1978.

6.1.6 Offentliga nettoutgifter för efterlevande pensioner

- Efterlevandepensionerna är mest omfattande i de länder som inte har några garantipensioner. Utgifterna är särskilt höga i Tyskland och Frankrike.
- Efterlevandepensionen fungerar i första hand som ett bidrag till före detta hemmafruar som inte själva kvalificerat sig för en tillräcklig ålderspension.

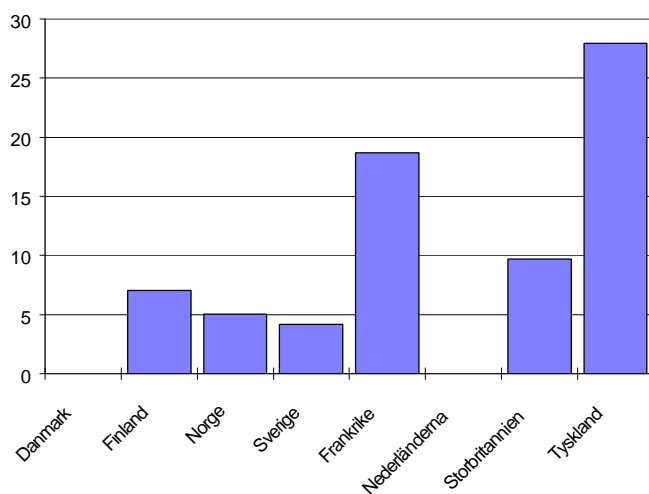
I samtliga länder finns det särskilda pensioner som skall skydda mot inkomstbortfall när partnern dör. Omfattningen och utformningen av dessa änkepensioner¹² skiljer sig dock mycket mellan länderna. Vi börjar med att i figur 6.7 redovisa de totala utgifterna per äldre år 1995.

I diagrammet ingår endast de utgifter som går till änkor eller änkemän som uppnått den formella pensionsåldern. Det är särskilt viktigt att påpeka detta just när det gäller änkepensionerna eftersom denna förmån, i flera länder, helt eller delvis upphör när ålderspensionen börjar att betalas ut¹³.

¹² Eftersom de allra flesta som får förmånen är kvinnor använder vi begreppet "änkepension" synonymt med "efterlevnadspension".

¹³ I flera fall bygger utgifterna om hur stor del av de totala utgifterna för efterlevandepensioner som går till ålderspensionärer på skattningar. I Tyskland och Norge benämns alla pensioner till dem som uppnått formell pensionsålder som "ålderspensioner". I de fallen har vi gjort en skattning av hur stor del av pensionsutgifterna som egentligen är "efterlevnadspensioner" i den meningen att de betalas ut bara därför att personerna ifråga mist sin make/maka. Även Danmark har med denna definition vissa utgifter. Men dessa är så obetydliga att de fått vara kvar som en del av den danska tilläggs pensionen.

Figur 6.7 Offentliga nettoutgifter för efterlevandepensioner per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)

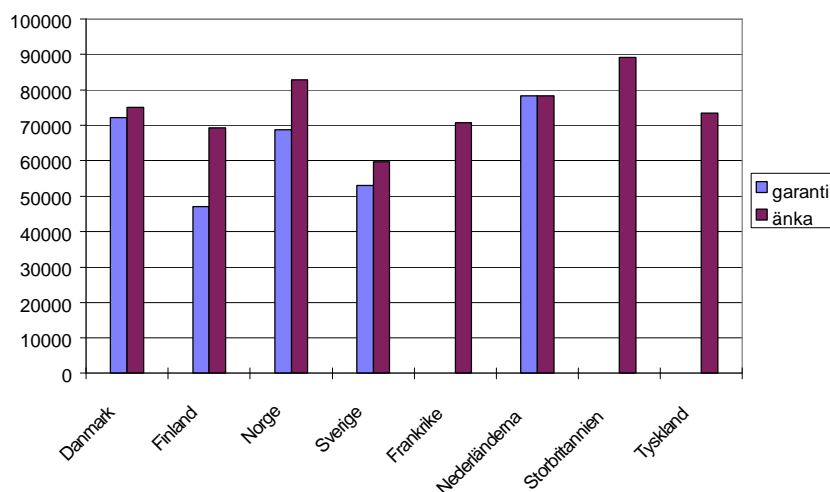


Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Föga förvånande återfinns de högsta utgifterna för efterlevandepensioner i Tyskland, Frankrike och Storbritannien, dvs. de länder som har ett svagt grundskydd i ålderspensionerna. I dessa länder, som dessutom har en relativt låg kvinnlig förvärvsfrekvens, behövs ett ekonomiskt skydd till "hemmafruarna" när mannen dör.

Efterlevandepensionens omfattning kan också åskådliggöras med hjälp av våra typfamiljsberäkningar. Figur 6.8 visar den totala pensionen för en kvinna som hela sitt liv varit hemmafru och två år innan paret gemensamma pensionsdag förlorar sin man. Mannen hade en lön motsvarande den genomsnittlige industriarbetarens. Denna änkepension jämförs med den garantipension (samma som i figur 6.6) en kvinna som hela tiden stått utanför arbetsmarknaden och hela tiden varit ensamstående skulle få.

Figur 6.8 Offentlig pension för en industriarbetaränka som aldrig arbetat jämfört med landets garantipension, år 1995, kronor per år (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga III

Typfamiljsberäkningen bekräftar att det starkaste särskilda skyddet för änkor finns i de länder som har ett svagt grundskydd i ålderspensionerna. I Tyskland, Frankrike och Storbritannien ligger efterlevandepensionen för industriarbetaränkan på ungefär samma nivå som garantipensionen i Danmark, Norge och Nederländerna.

I Nederländerna finns, nästan per definition, ingen särskild änkepension för dem som blivit ålderspensionärer. Det skulle vara märkligt om änkor fick en högre totalpension än det grundskydd som gäller för alla andra.

I de nordiska länderna är änkepensionen utformad som en viss andel av mannens tilläggspension. Änkepensionen utgör i dessa länder ett komplement till garantipensionen. Med den typfamiljskonstruktion vi valt¹⁴, där änkan aldrig haft några egna inkomster, är Sverige det land som ger den lägsta totalpensionen. I Frankrike, som är det land som ligger närmast före Sverige, får änkan i exemplet ut en nettopension som är nästan 20 procent högre. Det bör dock tilläggas att änkor som aldrig haft några egna inkomster är betydligt ovanligare i Sverige än i t.ex. Frankrike och Tyskland.

¹⁴ Uppgiften för Sverige är mycket beroende på vilka antaganden som görs vid typfamiljsberäkningen. Överhuvudtaget är typfamiljsberäkningarna vad gäller änkepensionerna känsliga vilka grundantaganden som görs. Några länder, däribland Sverige håller på att kraftigt förändra sina änkepensioner, vilket görs att de har övergångsregler som innebär att ersättningen kan variera betydligt bara genom smärre förändringar i förutsättningar.

I samtliga länder finns regler som gör att efterlevandepensionens storlek ibland prövas mot den överlevande maken/makans övriga inkomster. Detta ger efterlevandepensionen ännu mera karaktären av ett bidrag främst riktat till ”hemmafruar” som inte själva kvalificerat sig för några högre pensionsinkomster.

Efterlevandepensionerna finansieras i några länder på samma sätt som ålderspensionerna och utgör en del av det totala pensionssystemet. I något land finns särskilda avgifter för efterlevandepensionerna. I andra fall finansieras de med allmänna skattemedel. I samtliga fall gäller dock att samtliga löntagare bidrar till finansieringen. Det tas inte ut några särskilda avgifter från de som lever i parförhållanden.

Detta innebär att efterlevandepensionerna omfördelar inkomster från ensamstående till par¹⁵. När en ensamstående person dör upphör pensionsutbetalningarna. När ena parten i ett par dör fortsätter de i form av efterlevandepensionen. Eftersom denna pension ofta inkomstprövas mot den överlevandes inkomst, handlar det i praktiken mest om en omfördelning från ensamstående till par där kvinnan varit hemmafru eller av annat skäl haft låga inkomster.

Denna omfördelning är mest omfattande i de länder där utgifterna för efterlevandepensioner är störst, dvs. i Tyskland och Frankrike.

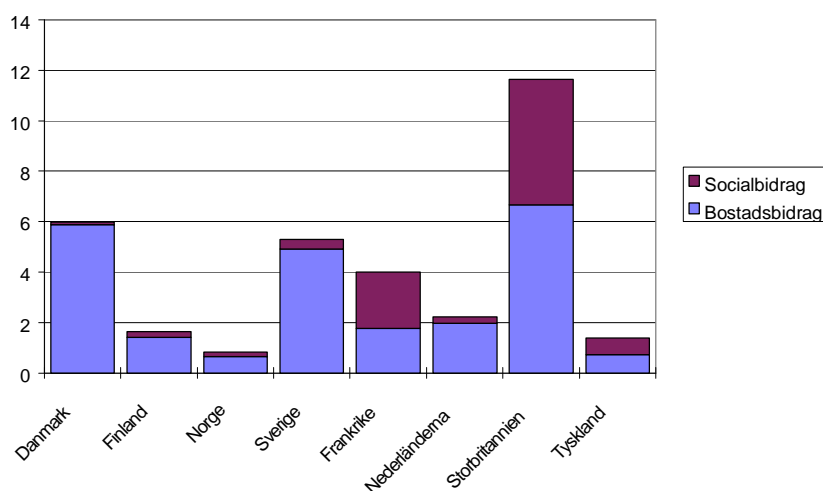
6.1.7 Offentliga nettoutgifter för socialbidrag och bostadsbidrag

- Storbritannien har de klart högsta utgifterna för socialbidrag och bostadsbidrag. Detta kan förklaras av att det inte finns någon garantipension.

I detta avsnitt behandlas socialbidrag och bostadsbidrag till de äldre. Dessa bidrag utgör ett skyddsnät i de fall ålderspensioner, efterlevandepensioner och andra inkomster inte räcker till. De totala utgifterna per äldre för dessa bidrag redovisas i följande figur.

¹⁵ Vi använder de mer neutrala begreppen ensamstående och par. Vi har inte undersökt i vilken mån efterlevandepensionerna bara omfattar gifta eller även gäller sammanboende. Det är troligt att reglerna härvidlag är olika i olika länder.

Figur 6.9 Offentliga nettoutgifter för bostadsbidrag och socialbidrag per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Storbritannien har de klart högsta utgifterna för socialbidrag och bostadsbidrag. Detta är inte särskilt förvånande med tanke på avsaknaden av garantinivå i pensionssystemet. Till skillnad från i Tyskland och Frankrike är dessutom utgifterna för efterlevandepensioner förhållandevis låga.

Bland de länder som har ett starkare grundskydd i pensionssystemet har Danmark de högsta utgifterna för bostadsbidrag och socialbidrag. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att Danmark har den högsta garantipensionen efter Nederländerna. En hög garantipension borde rimligen minska behovet av socialbidrag och bostadsbidrag.

Om det finns ett samband mellan garantipensionens nivå och behovet av bostadsbidrag och socialbidrag framstår Sveriges utgifter som låga jämfört med Danmarks men höga jämfört med Norges. Båda dessa länder har garantipensioner som är betydligt högre än den svenska. Det finns dock även andra faktorer att beakta som t.ex. tidigare förvärvsfrekvenser och omfattningen av tilläggspensioner, såväl offentliga som de icke offentliga som diskuteras i avsnitt 6.2.

Givetvis innebär även bostadsbidrag och socialbidrag en omfördelning av inkomster. Eftersom de är skattefinansierade sker omfördelningen från dem som arbetat mycket och haft goda inkomster till dem som arbetat lite och haft låga inkomster och därför inte kvalificerat sig för tillräckliga inkomster från pensioner och annat på äldre dagar. Störst blir omfördelningen i de länder som har de mest omfattande utgifterna

för dessa bidrag dvs. Storbritannien, Danmark och, i något mindre grad, Sverige.

6.2 Icke offentliga avtalspensioner

- De icke offentliga avtalspensionerna är mest omfattande i Nederländerna, Danmark och Storbritannien, dvs. de länder där de offentliga pensionssystemen är minst relaterade till inkomsten.
- Avtalspensionerna subventioneras av det offentliga via skattsedeln. Totalt sett är subventionerna störst i de länder där systemen är mest omfattande.

I detta avsnitt skall vi redovisa omfattningen, och något om utformningen, av de avtalspensioner som vi inte räknat in i de offentliga utgifterna. Att de inte räknas som offentliga beror på att regering eller parlament inte fattat något beslut om att dessa skall vara obligatoriska och omfatta hela arbetsmarknaden.

Det är dock mycket viktigt att beakta dessa avtalspensioner vid en analys av det offentliga stödet till de äldre. Avtalspensionerna är nämligen, på ett eller annat sätt, offentligt subventionerade i samtliga länder. Att subventionera avtalspensionerna kan vara ett alternativ till att göra dem obligatoriska.

Ett annat viktigt skäl till att ha med avtalspensionerna i vår analys är att dessa utgör ett komplement till de offentliga pensionerna. Avtalspensionernas omfattning och utformning är i stor utsträckning en följd av hur de offentliga systemen ser ut. De fördelningseffekter, effekter på samband mellan inkomster och pension etc. som uppstår i ett land är således inte enbart beroende av hur de offentliga systemen är utformade. Genom att besluta om olika former av subventioner kan också respektive lands regering och parlament påverka vilka de totala effekterna av offentliga och avtalsbaserade ålderspensionssystem blir.

I avsnitt 6.2.1 beskriver vi hur avtalspensionerna subventioneras. I avsnitt 6.2.2 redogörs för omfattningen av dessa system och i avsnitt 6.2.3 behandlas avtalssystemens konstruktion.

6.2.1 Offentliga subventioner av avtalspensioner

Samtliga länder subventionerar de icke offentliga avtalspensionerna på något sätt. Idealt borde vi räkna in dessa subventioner i våra jämförelser över det totala offentliga stödet till de äldre. Sådana beräkningar är dock så komplicerade att vi inte kunnat göra detta inom ramen för denna studie.

Det offentliga stödet till avtalspensionerna ges i allmänhet som skattesubventioner av ett eller annat slag. Det stora problemet när det gäller att beräkna omfattningen av subventionerna är att dessa inte bara kan ges vid utbetalningstillfället utan även under hela den period som ”pensionssparandet” sker. Det är vanligt att ge arbetsgivare och arbetstagare en förmånlig skattebehandling för den del av ”lönekakan” som avsätts till avtalspensioner.

Avtalspensionerna kan också subventioneras vid utbetalningstillfället. Detta sker genom att pensionären får betala lägre skatt för avtalspensionen än han skulle ha fått om han i stället tagit ut denna som lön under yrkeskarriären.

Denna subvention kan i sin tur delas upp i två delar. För det första blir skatten förmodligen lägre därför att pensionären troligen har lägre totalinkomster än han hade under yrkeskarriären. Detta gör att han, även om det inte finns några särskilda skattesubventioner för pensionsinkomster, får en lägre ”marginalskatt” än han skulle haft om han i stället fått en högre lön under yrkeslivet. För det andra kan skatten bli lägre därför att särskilda skatteregler gör att avtalspensioner beskattas mindre än löneinkomster.

Vi kan inte göra någon beräkning av hur mycket länderna totalt sett subventionerar avtalspensionerna. Det förefaller dock troligt att det är de länder där avtalspensionerna är omfattande som också har de största subventionerna totalt sett. I länder där dessa pensioner har en liten omfattning kan rimligen inte heller de totala subventionerna bli särskilt stora.

Som framgår av avsnitt 6.2.2 är det i så fall främst i Storbritannien, Nederländerna och Danmark som de offentliga pensionsutgifterna skulle påverkas om vi vägde in omfattningen av subventioner till avtalspensioner.

6.2.2 Avtalspensionernas omfattning

Genom att studera figur 6.6 är det lätt att få en föreställning om i vilka länder de icke offentliga avtalspensionerna borde vara omfattande. Dessa avtalspensioner utgör ett komplement till de offentliga systemen. Således kan man förvänta sig att avtalspensionerna är mest omfattande i länder där de offentliga systemen ger ett dåligt skydd, kanske framför allt mot inkomstbortfall över en viss nivå.

Nederländerna har ett offentligt pensionssystem som inte alls skyddar mot inkomstbortfall över en garantinivå. Även i Danmark och Storbritannien är pensionerna måttligt inkomstrelaterade. I Sverige och Norge ger de offentliga pensionerna ett relativt starkt skydd mot inkomstbortfall. Allra starkast är dock detta skydd i Tyskland, Frankrike och Finland. I de tre sistnämnda länderna är de pensioner som vi definerat som offentliga i själva verket avtalspensioner som gjorts obligatoriska i lag. Det är således inte förvånande om andra avtalspensioner har en liten omfattning i dessa länder.

Den internationella statistiken är bristfällig vad gäller de icke offentliga pensionssystemen. Förmodligen är den relativt tillförlitlig för de *obligatoriska* systemen medan "mörkertalen" för de *frivilliga* systemen kan vara stor. Obligatoriska avtalspensioner omfattar alla, eller åtminstone alla fackligt anslutna, inom en bransch eller motsvarande. De frivilliga har individuell anslutning.

Vi redovisar här två olika jämförelser över de icke offentliga avtalspensionernas omfattning. Tillsammans täcker dessa samtliga länder i vår studie.

Tabell 6.2 Totala utgifter för icke-offentliga avtalspensioner jämfört med de offentliga pensionssystemen, bruttoutgifter år 1993

<i>Land</i>	<i>Obligatoriska</i>	<i>Frivilliga</i>	<i>Totalt</i>
<i>Danmark</i>	25 %	10 %	35 %
<i>Frankrike</i>	0 %	2 %	2 %
<i>Nederländerna</i>	32 %	19 %	51 %
<i>Storbritannien</i>	52 %	60 %	112 %
<i>Tyskland</i>	0 %	15 %	15 %

Källa: Esspros 1993

Tabell 6.3 Totala utgifter för icke-offentliga avtalspensioner jämfört med de offentliga pensionssystemen, bruttoutgifter år 1995

<i>Land</i>	
<i>Danmark</i>	34 %
<i>Finland</i>	4 %
<i>Norge</i>	13 %
<i>Sverige</i>	22 %

Källa: Nososko 1995

Mönstret är tydligt. Det är i de länder där de offentliga systemen utgör ett dåligt skydd mot inkomstbortfall som de icke offentliga avtalspensionerna är mest omfattande. Danmark, Nederländerna och Storbritannien har de mest omfattande avtalspensionerna. De är betydligt mindre i Frankrike, Finland och Tyskland.

Vi har inte funnit någon bra jämförande statistik över hur stor del av arbetsstyrkan i länderna som omfattas av de icke offentliga avtalspensionerna eller vilka grupper det är som står utanför.

Utifrån olika källor kan man dock dra vissa slutsatser om täckningsgraden. I Danmark och Nederländerna täcker avtalspensionerna över 80 procent av arbetsstyrkan, i Storbritannien endast ca 50 procent. Därtill kommer dock att ca 25 procent av arbetsstyrkan i Storbritannien tecknat individuella "contracting-out" pensioner.

I dessa länder täcks således en mycket stor del av arbetsstyrkan av avtalspensioner, eller andra alternativ, som kompletterar de offentliga pensionerna. Den intressanta frågan om vilka grupper som inte omfattas av dessa komplement ger dock statistiken inget svar på.

I de länder där de offentliga pensionssystemen i högre utsträckning skyddar mot inkomstbortfall täcker avtalspensionerna så gott som alla löntagare i Sverige och ca 80 procent i Norge. I Tyskland är motsvarande siffra ca 50 procent. I Finland och Frankrike är avtalspensioner utanför de offentliga systemen av obetydlig omfattning.

Sammantaget visar detta hur de offentliga pensionssystemen och de icke offentliga avtalspensionerna kompletterar varandra. I länder med ett svagt skydd mot inkomstbortfall i de offentliga systemen är de icke offentliga avtalspensionerna omfattande. I Tyskland, Frankrike och Finland där skyddet mot inkomstbortfall är starkt i de offentliga systemen är icke offentliga avtalspensioner av liten omfattning. Det är viktigt att minnas att de offentliga systemen i dessa länder i princip är avtalspensioner som gjorts obligatoriska genom politiska beslut.

6.2.3 Avtalspensionernas konstruktion och täckningsgrad

Generellt kan man säga att avtalspensionerna har en tydligare försäkringskaraktär än de offentliga systemen. Syftet med avtalspensionerna är inte att omfördela inkomster mellan individer utan att öka inkomstryggheten för den enskilda individen. Detta hindrar dock inte att även avtalspensionerna kan ha viss omfördelningseffekt som t.ex. kan påverka arbetskraftsutbudet på ett negativt sätt.

En sådan risk med avtalspensionerna är att de kan utgöra ett hinder för rörligheten på arbetsmarknaden. Dels kan det vara problematiskt att flytta pensionsrättigheter mellan olika system, dels kan det krävas en viss anställningstid inom ett visst avtalsområde innan man över huvud taget får tillgodoräkna sig några rättigheter. I extremfall kan personer som ofta byter yrke riskera att inte alls omfattas av någon avtalspension, detta trots att de ändå kan ha bidragit till deras finansiering.

En annan risk, som brukar åberopas, med ickeoffentliga avtalspensioner är att det i första hand är höglönegrupper som på detta sätt skaffar sig ett starkt inkomstskydd. Detta kan leda till att inkomstspridningen bland de äldre blir större än i den övriga befolkningen. Om det dessutom i första hand är låglönegrupper som byter yrke ofta, och drabbas av systemens inträdesregler, kan även detta bidra till att förstärka inkomstskillnaderna bland de äldre. Ytterligare en faktor som kan verka i samma riktning är de skattesubventioner som ges till avtalspensionerna. Om det i första hand är låglönegrupper som inte omfattas av avtalspensionerna innebär subventionerna en omfördelning till förmån för medel- och höginkomsttagare.

Det kan således finnas skäl för regeringarna att övervaka, och när det är nödvändigt påverka, avtalspensionernas omfattning och utformning. Ett sätt att göra detta är att utforma skattesubventionerna på ett sätt som gör att avtalspensionerna fungerar som ett komplement till de offentliga systemen och att dessa tillsammans får önskad effekt. Ett annat exempel på hur avtalspensionernas konstruktion kan påverkas är när regeringen, som i Nederländerna, går in och gör medlemskapet i ett visst avtalssystem obligatoriskt.

6.3 Ekonomisk välfärd

- Den genomsnittliga ekonomiska standarden bland de äldre är relativt lika i de studerade länderna.
- Den största andelen äldre med låg inkomst finns i Storbritannien, Tyskland och Frankrike, dvs. de länder som inte har några garantipensioner.

I detta avsnitt skall vi avslutningsvis studera de äldres totala ekonomiska situation. Tidigare har vi redovisat hur de offentliga pensions- och bidragssystemen ser ut. Vi har också redogjort för de subventionerade avtalspensioner som visserligen ligger utanför de offentliga systemen, men som är offentligt subventionerade på ett eller annat sätt.

Men utöver detta har de äldre även andra inkomster som t.ex. olika slags privata pensionsförsäkringar och arbetsinkomster. De privata pensionsförsäkringarna är för övrigt också ofta offentligt subventionerade genom att man får göra skatteavdrag för premierna eller att skatten på pensionsbeloppet är lägre än inkomstskatten. Vi har inte kunnat väga in dessa subventioner i våra utgiftsmått.

Dessutom tillkommer, utöver inkomsterna, den förmögenhet som de äldre sparat ihop under livet. Det kan röra sig om allt från finansiella besparingar och värdet av bostaden till bilar, båtar, antikviteter och andra kapitalföremål.

Vi skall därför här analysera de äldres totala inkomster och också i viss mån förekomsten av förmögenheter. Hur höga är genomsnittsnivåerna i termer av ekonomisk standard? Hur många har särskilt låga inkomster? Kan man ana hur någon koppling till hur pensions- och bidragssystem ser ut?

För denna analys använder vi tre olika studier av inkomster och en av förmögenhet. Mycket av den grundläggande metodiken i studierna är densamma. Några punkter är särskilt viktiga att känna till:

- * Studierna är urvalsundersökningar. Det är endast en mindre del av befolkningen som antingen intervjuats eller för vilka registerutdrag gjorts. En generell slutsats är att uppgifterna för de nordiska länderna är säkrare. Här används i högre grad registerutdrag och svarsfrekvenserna är högre.

- * Inkomsterna (eller förmögenheten) beräknas utifrån hela hushåll. För att få fram den disponibla inkomsten per person divideras hushållets totala nettoinkomst med en faktor som ökar ju fler individer som finns i hushållet. Faktorn skall motsvara värdet av de ”stordriftsfördelar” det innebär att vara flera i hushållet. Syftet är att det skall gå att göra jämförelser av den ekonomiska standarden mellan hushåll med olika antal individer¹⁶.

Detta tillvägagångssätt innebär att alla i hushållet får samma disponibla inkomst. Det betyder t.ex. att alla hushållsmedlemmar hamnar på samma sida om ”fattigdomsgränsen” oavsett hur inkomsterna fördelas i hushållet. Det innebär också att alla hushållsmedlemmar hamnar i samma åldersklass som hushållsföreståndaren som i allmänhet är mannen. Därför är det troligtvis ganska vanligt att det, t.ex. vid åldersgränsen ”hushåll där föreståndaren är över 67 år”, finns individer som inte borde benämnas ”äldre”.

Följande undersökningar används i analysen:

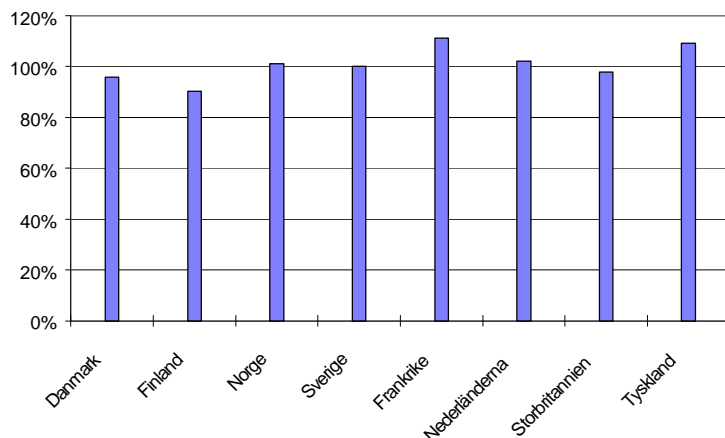
1. **Statskontoret.** Detta är inkomstdata som vi, med hjälp av konsulter från Stockholms Universitet, tagit fram från den internationella databasen Luxembourg Income Study (LIS) och den svenska databasen över hushållsinkomster (HINK).
2. **OECD.** Denna studie är en del av OECD:s arbete kring ”Ageing populations”. Studien finns publicerad under namnet ”Resources During Retirement”. I denna studie finns data både över inkomster och förmögenhet.
3. **Eurostat.** Denna studie finns publicerad som ”Living conditions and inequality in the European Union 1997”. Enligt flera bedömare är osäkerheten i resultaten stora i denna studie, särskilt för mindre grupper av populationen. Den har dock fördelen att det är den enda som innehåller uppgifter från mitten av 1990-talet för samtliga länder i vår studie. Vi använder dock bara resultaten för större grupper och kommenterar avvikelser i förhållande till andra studier.

¹⁶ I de studier vi redovisar har den av Statskontoret framtagna inkomstdatan en ekvivalensskala där ett hushåll med två vuxna får faktorn 1,7 (1+0,7). För varje barn i hushållet ökar faktorn med 0,5. Statistiken från Eurostart har en ekvivalensskala där ett hushåll med två vuxna får faktorn 1,5. För varje barn ökar faktorn med 0,3. OECD kringgår problemet genom ett enbart jämföra hushåll av samma storlek.

6.3.1 Genomsnittsinkomsten

Vi börjar med att redovisa den genomsnittliga disponibla inkomsten, dvs. efter skatter och sociala avgifter, för äldregruppen som helhet. Redovisningen görs i procent av den disponibla inkomsten i Sverige.

Figur 6.10 De äldres genomsnittliga disponibla inkomst år 1994, i procent av Sveriges



Källa: Eurostat, med äldre avses här individer i hushåll där föreståndaren är 65– 84 år gammal.

Resultaten visar att den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldregruppen som helhet inte skiljer sig så mycket mellan länderna. Detta gäller trots stora skillnader i offentliga utgifter för pensioner och bidrag.

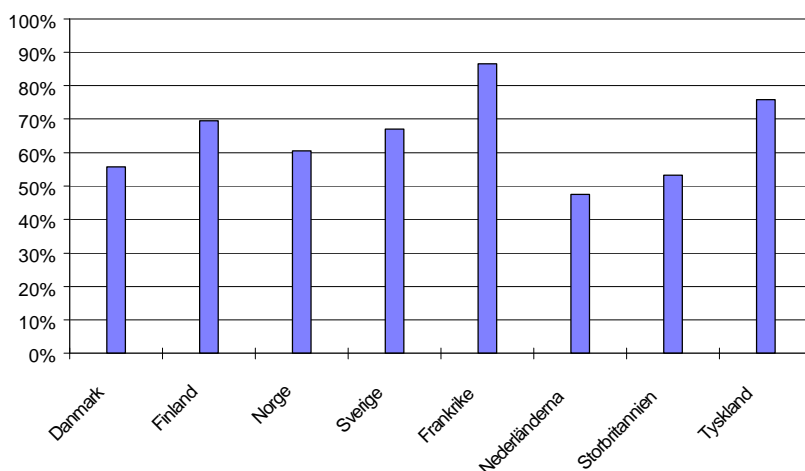
Möjligen kan man skönja en tendens till att Frankrike och Tyskland, som har de i särklass högsta offentliga utgifterna, också har de högsta disponibla inkomsterna. Men skillnaderna i offentliga utgifter är ändå av helt annan dignitet än skillnaderna i disponibla inkomster. Detta visar att de offentliga utgifterna för pensioner och bidrag till hushållen inte kan användas som värdemätare på de äldres inkomstnivå¹⁷. Detta beror förstås på att även andra inkomstkällor utgör en viktig del av de äldres inkomster.

¹⁷ Våra egna inkomststudier, som för år 1995 bara omfattar fyra länder, tyder på ett något starkare samband mellan offentliga utgifter och disponibla inkomster. I gruppen äldre än 67 år är den genomsnittliga disponibla inkomsten i Tyskland 25 % högre än Sveriges, Norges är 14 % högre medan Storbritanniens är 7 % lägre. Fortfarande är dock skillnaderna i disponibla inkomster mycket mindre än skillnaderna i utgifter.

Stora skillnader i kompensationsgrad från de offentliga systemen

De äldres ekonomiska standard kan även studeras i relation till de åldersgrupper som fortfarande arbetar. Sådana mått är intressanta att jämföra med kompensationsgraden i de offentliga pensionssystemen. Hittills har vi i våra typfamiljsberäkningar av den offentliga pensionen redovisat utfallet i absoluta belopp. I figur 6.11 skall vi i stället, för den genomsnittliga industriarbetaren, redovisa hur stor andel av nettolönen under det sista året av yrkeskarriären den offentliga pensionen motsvarar.

Figur 6.11 Offentlig nettopension för den genomsnittliga industriarbetaren i procent av den senaste nettolönen under yrkeskarriären, år 1995



Källa: Se bl.a. bilaga III

Typfamiljsberäkningen visar att Frankrike och Tyskland är de länder där de offentliga pensionerna ger industriarbetaren den högsta kompensationsgraden jämfört med tidigare lön. Det är också dessa två länder som har de mest inkomstrelaterade pensionerna, varför kompensationsgraden är hög även för dem som haft högre inkomster än industriarbetaren.

Kompensationsgraden är lägre i Sverige, Norge och Finland. Allra lägst är den dock i Nederländerna, Danmark och Storbritannien där offentliga tilläggs pensioner saknas eller endast har en liten betydelse. I Nederländerna med ett helt platt pensionssystem är kompensationsgraden för industriarbetaren bara 47 procent, vilket kan jämföras med Frankrike där den är 87 procent.

Liten skillnad i verklig kompensationsgrad

Hur avspeglar sig då dessa stora skillnader i den ”verkliga” kompensationsgraden? I tabellen nedan redovisas tre olika mått som åskådliggör detta. De ”nivåskillnader” som finns mellan måtten beror delvis på att definitionerna av ”äldre” och ”yngre” skiljer sig mellan källorna (se not under tabellen).

Tabell 6.4 Den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldre kring 1995, i procent av samma mått för yngre, tre olika mått

<i>Land</i>	<i>Eurostat</i>	<i>OECD</i>	<i>Statskontoret</i>
<i>Danmark</i>	81 %		
<i>Finland</i>	86 %		
<i>Norge</i>	92 %		80 %
<i>Sverige</i>	93 %	77 %	89 %
<i>Frankrike</i>	93 %	79 %	
<i>Nederländerna</i>	86 %	77 %	
<i>Storbritannien</i>	77 %	68 %	78 %
<i>Tyskland</i>	84 %	84 %	98 %

Not: Eurostat jämför hushåll med föreståndare mellan 65–84 år med hushåll med föreståndare 20–84 år. OECD jämför parhushåll där mannen är kring 67 år med parhushåll där mannen är kring 55 år. Statskontoret jämför hushåll med föreståndare över 67 år med hushåll med föreståndare 25–59 år.

Även när det gäller inkomstnivån för de äldre i relation till den yrkesföra befolkningen är skillnaderna mellan länderna relativt små. Åtminstone är skillnaderna betydligt mindre än vad man skulle kunna tro utifrån att enbart studera kompensationsgraden i de offentliga pensionssystemen.

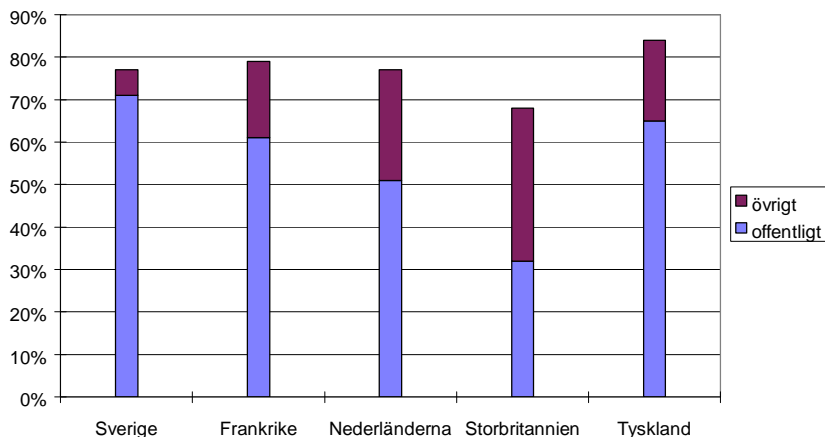
Ett exempel på detta är att Nederländerna i tabellen ovan visar siffror som ligger i nivå med Tysklands och Frankrikes. Detta trots att kompensationsgraden i det offentliga pensionssystemet är betydligt lägre för en vanlig lön i Nederländerna. Detta visar hur andra system kan kompensera för skillnader i de offentliga systemen. Inte heller för Sverige som har en tredje variant av pensionssystem, kan man skönja några avvikande tendenser.

Det kan vara värt att notera att Storbritannien, i alla tre jämförelserna, är det land där de äldres inkomster ligger lägst i relation till den övriga befolkningens. Storbritanniens offentliga pensioner är både svagt inkomstrelaterade och ger ett dåligt grundskydd.

Kopplingen mellan de äldres totalinkomster och inkomsterna från offentliga pensioner och bidrag framgår av följande diagram. Det är

OECD-studien som, för samma mått som ovan, också beräknat hur stor andel av totalinkomsterna som utgörs av offentliga transfereringar.

Figur 6.12 Den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldre jämfört med yngre, uppdelad på offentliga transfereringar och övrigt, kring 1995



Källa: OECD. Här jämförs parhushåll där mannen är kring 67 år med parhushåll där mannen är kring 55 år

Detta visar ännu tydligare att de offentliga pensionssystemen är en dålig indikator på vilka totalinkomster de äldre har. I Sverige, Tyskland och Frankrike utgör de offentliga transfereringarna en hög andel av de äldres inkomster. I Nederländerna och Storbritannien utgör de offentliga transfereringarna en lägre andel av inkomsterna. Andra inkomstkällor, som t.ex. de icke offentliga avtalspensionerna, gör dock att totalinkomsten i Nederländerna ligger i nivå med Sveriges och Frankrikes.

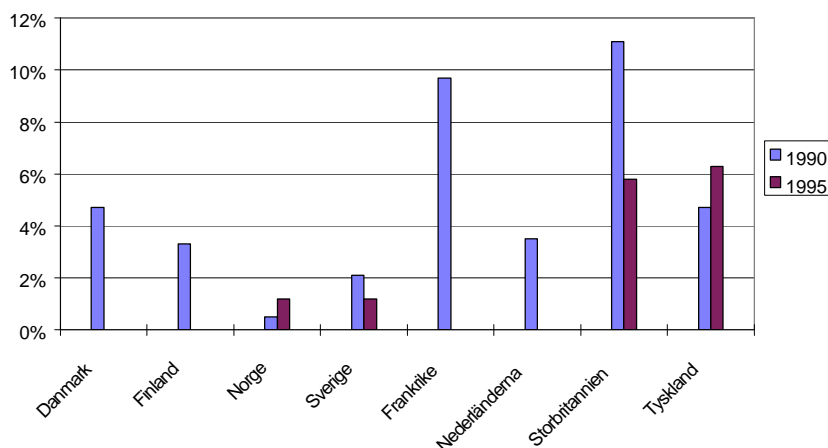
Sammantaget förefaller skillnaderna vara små mellan länderna när det gäller de äldres disponibla inkomst. Detta gäller både mätt i absoluta termer och i relation till de yrkesverksamma i respektive land.

6.3.2 Andel med låg inkomst

Genomsnittsmåtten i avsnittet ovan säger ingenting om hur *inkomst-spridningen* bland de äldre ser ut. I detta avsnitt skall vi studera hur stor andel av de äldre som har riktigt låga inkomster. Ett av de offentliga systemens allra viktigaste syften är ju att förhindra att människor drabbas av fattigdom. Att sätta likhetstecken mellan fattigdom och låg inkomst på det sätt vi mäter den i detta avsnitt är dock farligt. Inkomststudierna mäter inkomsterna vid *ett* tillfälle och de inkluderar inte förmögenhet (se vidare avsnitt 6.3.4).

I figur 6.13 redovisas det kanske vanligaste måttet på låg inkomst, nämligen hur stor andel av de äldre som har en disponibel inkomst som understiger 50 procent av den genomsnittliga¹⁸ disponibla inkomsten för samtliga i landet. Tyvärr föreligger endast siffror för fyra av länderna för år 1995. Därför redovisas även siffrorna för samtliga länder för år 1990. Grundprinciperna i pensionssystemen var desamma även då.

Figur 6.13 Andelen äldre som har en disponibel inkomst som är lägre än 50 procent av genomsnittet för samtliga invånare i landet, åren 1990 och 1995



Källa: Statskontoret. Med äldre avses hushåll med föreståndare över 67 år.

Flest andel äldre med låg inkomst finns i de länder som inte har någon garantipension i sina pensionssystem, dvs. Storbritannien, Frankrike och Tyskland.

¹⁸ Median

Andelen äldre med låg inkomst är lägre i de länder som har garanti-pensioner. Särskilt gäller detta Sverige och Norge. För Danmark har vi fått en bedömning¹⁹ att andelen äldre med låg inkomst år 1995 ligger kring en procent. Även Danmark hör därmed till de länder som har en mycket liten andel äldre med låg inkomst. Detta gör också att det inte går att se några skillnader mellan de platta grundtrygghetssystemen i Nederländerna och Danmark och de inkomstrelaterade systemen i Sverige, Norge och Finland.

Absolut mått på låg inkomst ändrar inte slutsatser

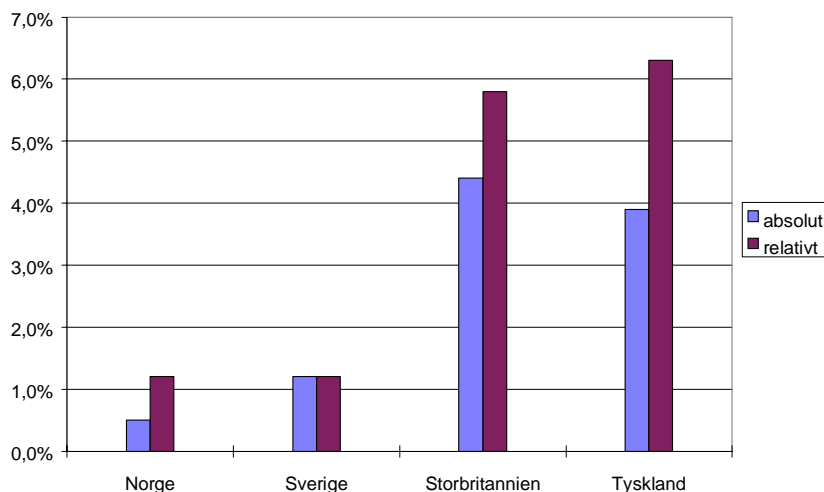
De mått vi använder ovan kan sägas mäta den ”relativa” förekomsten av låg inkomst i varje land. I länder där genomsnittsinkomsten är högre blir gränsen för låg inkomst högre. Många hävdar att man bör använda ett relativt synsätt när man gör jämförelser mellan olika länder. Argumentet är att det främst är avståndet upp till ”de som har det bra” i det egna landet, inte den absoluta nivån, som är avgörande för om folk känner sig ”fattiga”.

Det ligger säkert en del i detta. Men ju mer integrerat Europa blir desto intressantare blir även ”absoluta” mått som visar andelen äldre som har disponibla inkomster under en nivå som är gemensam för flera länder. I en framtid kommer det kanske att uppfattas som mer naturligt för de som har låga inkomster att jämföra sig med någon slags ”europa-standard”.

I figur 6.14 presenterar vi därför ett mått där vi använder den svenska gränsen för låg inkomst från figur 6.13 som gemensam gräns. Detta absoluta mått jämförs med det relativa måttet i figur 6.13.

¹⁹ Kontakter med Hans Hansen, Socialforskningsinstitutet i Köpenhamn. Anledningen till att andelen äldre med låg inkomst i Danmark sjunker mellan åren 1990 och 1995 är metodologiskt intressant då den visar på en av inkomststatistikens brister. År 1990 fick de äldre danskar som vårdades på sjukhem eller liknande endast behålla en mindre del av inkomsterna som ”fickpengar”, resten gick direkt till att finansiera sjukhemsvistelsen. I inkomststatistiken registrerades endast fickpengarna varför över 60 % av dem som vårdades på sjukhemmen i statistiken anses ha låg inkomst. Bland de äldre som inte befann sig på sjukhem var andelen med låg inkomst bara 1 %. Numera har dock finansieringen av sjukhemmen ändrats så att pensionärens hela inkomst räknas in i inkomststatistiken. Om även något annat land räknar inkomsterna efter att vårdavgifterna är betalda har vi ej kunnat kontrollera.

Figur 6.14 Andelen äldre som har en disponibel inkomst som är lägre än den svenska gränsen för låg inkomst, jämfört med det "relativa" måttet från figur 6.13, år 1995.



Källa: Statskontoret. Med äldre avses hushåll med föreståndare över 67 år.

Med ett "absolut" mått försämras Sveriges position mot de andra länderna. Norge har nu hälften så många med låg inkomst som Sverige. Även i Storbritannien och Tyskland sjunker "fattigdomstalen". Detta beror på att samtliga dessa länder har genomsnittliga disponibla inkomster för befolkningen totalt sett som är högre än Sveriges. Därmed blir också gränsen för låg inkomst i dessa länder högre än Sveriges när man använder ett relativt synsätt.

Av de länder som inte är med i figuren har även Danmark, Nederländerna och Frankrike högre genomsnittliga disponibla inkomster för befolkningen totalt sett än Sverige. Även deras andel äldre med låg inkomst skulle således sjunka med den svenska "fattigdomsgränsen".

Det är dock viktigt att framhålla att Sverige har en låg andel äldre med låg inkomst även när man använder en gemensam gräns och att skillnaderna fortfarande är stora jämfört med länderna utan garanti-pensioner.

Låg inkomst i olika åldersgrupper

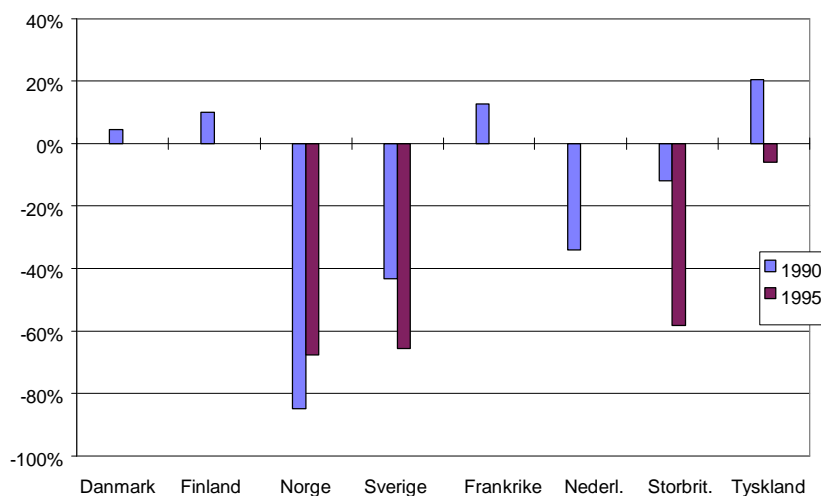
Andelen individer med låg inkomst bland de äldre beror givetvis inte enbart på hur de offentliga pensions- och bidragssystemen är utformade. En viktig faktor är t.ex. hur inkomsterna sett ut före pensioneringen. I en ekonomi där de allra flesta haft goda livsinkomster är det troligt att

de flesta också får hyggliga inkomster även efter pensioneringen nästan oavsett hur det offentliga pensionssystemet ser ut.

Det bästa sättet att mäta "effekten" av olika pensions- och bidragssystem vore förmodligen att följa samma grupp individer både före och efter pensioneringen för att se hur inkomsterna förändras. Några sådana data har vi dock inte kunnat finna varför vi får nöja oss med att jämföra om andelen med låg inkomst bland de äldre skiljer sig från befolkningen i övrigt.

Figur 6.15 visar hur mycket högre eller lägre andelen med låg inkomst är bland de äldre jämfört med de som är 25–59 år gamla. Dessvärre saknas siffror för år 1995 för Danmark, Finland, Frankrike och Nederländerna. Det är viktigt att poängtera att jämförelsen i lika hög grad är en mätare av de yngres ekonomiska standard som av de äldres.

Figur 6.15 Skillnaden i andelen individer med låg inkomst mellan äldre och yngre, åren 1990 och 1995, procent



Källa: Statskontoret. Med äldre avses hushåll med föreståndare över 67 år. Med yngre avses hushåll med föreståndare 25–59 år. Med låg inkomst avses här det "relativa" synsättet.

Här är det svårt att se något mönster som kan kopplas till hur pensions- och bidragssystem är konstruerade. Av de länder som inte har några garantipensioner är andelen med låg inkomst lägre bland de äldre än bland de yngre i Storbritannien. När det gäller Frankrike och Tyskland är skillnaderna mellan de äldre och de yngre relativt små.

Av de länder som har garantipensioner är andelen med låg inkomst lägre bland de äldre än bland de yngre i Norge, Sverige och

Nederländerna. I Danmark²⁰ och Finland är skillnaderna mellan äldre och yngre små. Det går således inte heller att peka på några skillnader mellan de platta pensionssystemen i Danmark och Nederländerna och de inkomstrelaterade systemen i Sverige, Norge och Finland.

Inkomststatistiken kan missa äldre som bor hos sina barn

Den inkomststatistik som ligger till grund för figurerna ovan kan av flera skäl vara bedräglig som måttstock på ”fattigdomen”. Ett skäl är att inkomsterna beräknas utifrån hela hushållets inkomst. Detta leder exempelvis till att äldre med låga inkomster som lever tillsammans med sina vuxna barn inte går att särskilja i statistiken.

I några av länderna har också vuxna barn ett mer uttalat ekonomiskt ansvar för sina gamla föräldrar än i Sverige. I Frankrike och Tyskland prövas t.ex. äldreomsorgsavgifterna även mot barnens inkomster. I dessa länder är också andelen äldre som bor hos sina vuxna barn betydligt fler än i Sverige (se vidare avsnitt 7.4). I vilken utsträckning dessa skillnader beror på att barnen försörjer ”fattiga” föräldrar i Frankrike och Tyskland är dock svårt att bedöma. Troligen sker dock detta åtminstone i viss utsträckning varför andelen äldre med låg inkomst i dessa länder sannolikt är högre än vad som visas i detta avsnitt. Detta behöver dock inte vara liktydigt med att de äldres ekonomiska standard i dessa länder är lägre.

6.3.3 Andel kvinnor med låg inkomst

I avsnitt 6.3.2 analyserade vi om det, totalt sett, finns skillnader mellan länderna i andelen äldre med låg inkomst. I detta avsnitt skall vi särskilt studera kvinnornas situation i detta avseende.

I detta sammanhang är det viktigt att ha skillnaderna i kvinnlig förvärvsfrekvens i bakhuvudet. Kvinnor kan ju ibland ha en ganska kort yrkeskarriär. I vissa fall kanske de t.o.m. varit hemmafruar hela livet. Detta gör att de kan vara särskilt utsatta för låg inkomst på äldre dagar eftersom ersättningen från inkomstrelaterade pensionssystem kan bli låg eller ingen alls.

I följande tabell redovisas den kvinnliga förvärvsfrekvensen vid några tidpunkter bakåt i tiden.

²⁰ Om Danmarks siffra för 1990 korrigeras för ”fickpengsproblemet” (se föregående fotnot) skulle sannolikt andelen med låg inkomst vara betydligt lägre bland de äldre än i den övriga befolkningen.

Tabell 6.5 Den kvinnliga förvärvsfrekvensen åren 1991, 1983 och 1973

<i>Land</i>	<i>1991</i>	<i>1983</i>	<i>1973</i>
<i>Danmark</i>	79 %	74 %	62 %
<i>Finland</i>	72 %	73 %	64 %
<i>Norge</i>	71 %	66 %	51 %
<i>Sverige</i>	80 %	77 %	63 %
<i>Frankrike</i>	57 %	54 %	50 %
<i>Nederländerna</i>	54 %	40 %	29 %
<i>Storbritannien</i>	64 %	57 %	53 %
<i>Tyskland</i>	58 %	52 %	50 %

Källa: Bilaga 9 till EG-konsekvensutredningen

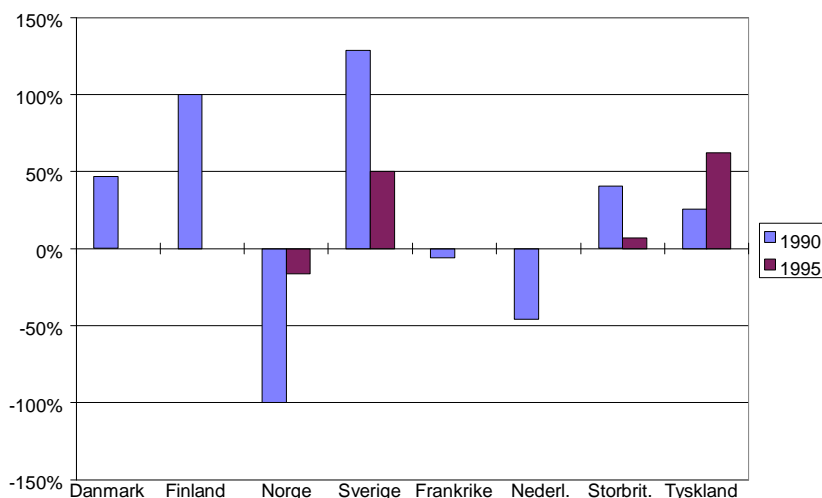
Sverige, Finland och Danmark har genomgående haft de högsta kvinnliga förvärvsfrekvenserna. Norge har, åtminstone tidigare, legat något efter. I de icke-nordiska länderna har den kvinnliga förvärvsfrekvensen varit lägre. Allra lägst ligger Nederländerna²¹.

Inget mönster i kvinnlig fattigdom

Att använda inkomststudierna för att analysera om äldre kvinnor i särskild utsträckning riskerar att få låga inkomster är förenat med stora metodproblem. Eftersom inkomststudierna bygger på hela hushållets inkomst är det endast för de ensamstående kvinnorna det är möjligt att få fram meningsfulla data. I figur 6.16 redovisas hur mycket högre eller lägre andelen individer med låg inkomst är bland äldre ensamstående kvinnor jämfört med samtliga äldre.

²¹ Uppgifterna från EUROSTAT avseende år 1995 visar att förvärvsfrekvensen bland kvinnor har minskat något från 1991 till 1995 i de nordiska länderna (Norge ingår inte i dessa uppgifter) medan den ökat i övriga länder som ingår i studien.

Figur 6.16 Skillnaden i andelen individer med låg inkomst mellan ensamstående äldre kvinnor och samtliga äldre, åren 1990 och 1995, procent



Källa: Statskontoret. Äldre ensamstående kvinnor är minst 67 år. Med samtliga äldre avses alla som bor i hushåll med föreståndare över 67 år. Med låg inkomst avses här det "relativa" synsättet.

Även här får vi resultat som inte alls följer något mönster i förhållande till de offentliga pensions- och bidragssystemen. Man skulle kunna förvänta sig att Frankrike, Tyskland och Storbritannien är länder där äldre ensamstående kvinnor drabbas av låga inkomster i högre utsträckning än andra grupper. Detta är ju länder som både saknar garantipensioner och där den kvinnliga förvärvsfrekvensen är relativt låg.

Figuren antyder i stället att det är i Sverige och Finland som äldre ensamstående kvinnor, i högre grad än andra grupper, drabbas av låga inkomster. Detta är länder som både har garantipension och hög kvinnlig förvärvsfrekvens.

Detta märkliga resultat kan vara svårt att förklara. En tänkbar förklaring är att många av de kvinnor som har låg inkomst i Storbritannien, Frankrike och Tyskland "undviker" att bo ensamma. Jämfört med kvinnor i de nordiska länderna kanske de i mindre utsträckning skiljer sig, och om detta sker eller om mannen dör, kanske de i högre utsträckning bor i samma hushåll som vuxna barn. Dessutom skall man komma ihåg att änkepensionerna är relativt förmånliga i dessa länder.

En annan tänkbar förklaring till de märkliga resultaten är att ensamstående kvinnor är en så liten grupp att utfallet i en urvalsunder-

sökning av denna typ blir mycket osäkert. För de länder där andelen äldre med låg inkomst totalt sett är låg förstärks denna effekt²².

6.3.4 Förmögenhetens roll

I inkomststatistiken i avsnitten 6.3.1 – 6.3.3 ingår inte förmögenhet. En del av förmögenheten kan dock ge utslag i inkomststatistiken i form av kapitalinkomster.

Den intressanta frågan är hur den bild vi givit ovan av de äldres ekonomiska välfärd påverkas om man även väger in förmögenhet som olika typer av finansiella besparingar och materiella tillgångar som t.ex. om man äger det hus eller den lägenhet man bor i.

OECD-studien innehåller vissa jämförelser av de äldres förmögenhet. Man betonar dock att det finns ännu fler felkällor i dessa jämförelser än i inkomststudierna. De resultat vi redovisar nedan gäller t.ex. endast värdet av finansiella besparingar och boende. Andra materiella tillgångar som bilar, båtar, konst, antikviteter m.m. ingår inte.

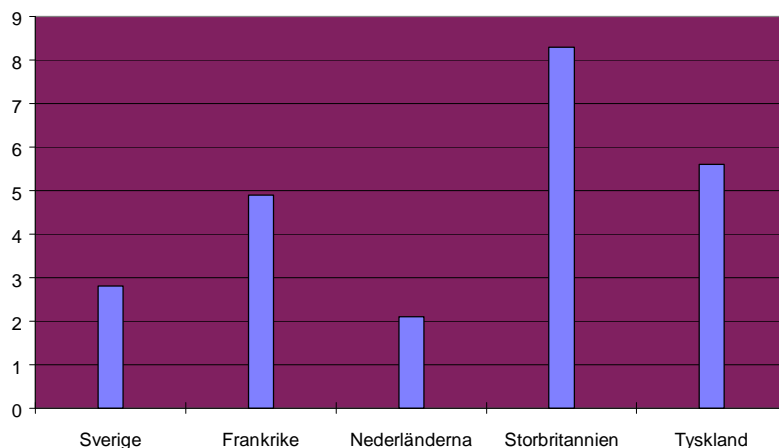
Det är också viktigt att påpeka att förmögenhet, såsom den mäts här, inte utan vidare bör betraktas som ett komplement till offentliga pensioner, avtalspensioner m.m. I förmögenheten ingår visserligen vissa typer av ”privat pensionssparande” avsett att ”konsumeras” på äldre dagar. Men där ingår också värdet av huset eller lägenheten som man troligen inte skaffat för att omsätta till pengar under ålderdomen.

Överlag visar studien, som även omfattar länder som inte ingår i vår studie, ett visst negativt samband mellan omfattande offentliga pensionssystem och förmögenhet. Detta tyder på att inte bara avtalspensioner utan även eget sparande kan användas som komplement i de fall de offentliga pensionssystemen inte är så omfattande.

För länderna i vår studie ser förhållandet mellan förmögenhet och andra inkomster ut på följande sett. Figuren visar hur många gånger större förmögenheten är jämfört med bruttoinkomsten under året.

²² Norge är ett extremfall i detta avseende. År 1990 fanns där 0,5 % äldre med låg inkomst totalt sett och 0,0 % (!) med låg inkomst bland äldre ensamstående kvinnor.

Figur 6.17 De äldres förmögenhet i förhållande till årsinkomsten, kring 1995



Källa: OECD. Jämförelsen avser par där hushållsföreståndaren är kring 67 år gammal.

Storbritannien är det land där de äldre har den största förmögenheten i förhållande till inkomsten. Detta kan möjligen förklaras av att man har ett begränsat offentligt pensionssystem där dessutom avtalspensionerna täcker en mindre del av arbetskraften än i Nederländerna och Sverige. Kanske används eget sparande därför som ett komplement i högre utsträckning i Storbritannien.

Den höga kvoten mellan förmögenhet och inkomst bland de äldre i Storbritannien beror visserligen delvis på att man har de lägsta genomsnittsinkomsterna. Men det kan också innebära att Storbritanniens äldre, om man ser till den totala ekonomiska situationen, inte har det sämre än i de andra länderna.

6.3.5 Omsorgsavgifternas betydelse

Ett problem som återkommer såväl vid typfamiljsberäkningar som inkomst- och förmögenhetsjämförelserna är att olika höga vård- och omsorgsutgifter mellan länderna kan förändra bilden.

I de fall värdena är köpkraftskorrigerade, dvs. när vi gör *jämförelser i absoluta belopp*, väger vi visserligen in skillnader i den allmänna prisnivån mellan länderna i beräkningen.

Köpkraftspariteterna har dock brister härvidlag. En sådan är att de inte räknar med den ”rabatt” konsumenterna får när de nyttjar offentligt subventionerade tjänster. I den ”varukorg” som pariteterna bygger på

räknas i stället t.ex. ett sjukhusbesök in med hela produktionskostnaden. Detta gör att individer i länder med högt subventionerade offentliga tjänster egentligen får ut mer än vad de köpkraftskorrigerade beräkningarna visar.

Detta är ett mindre problem när man studerar grupper som endast i liten utsträckning utnyttjar subventionerade tjänster eller jämför länder där tjänsterna är ungefär lika mycket subventionerade.

I denna studie skulle alltså köpkraftspariteternas brister kunna få stor betydelse därför att:

- Vissa äldre konsumerar väldigt mycket vård och omsorgstjänster.
- De offentliga subventionerna för dessa tjänster kan tänkas skilja sig mycket mellan länderna, vilket i sin tur även kan betyda stora prisskillnader för konsumenterna.

Dessa problem återkommer även när vi gör *relativa jämförelser*, t.ex. mäter andelen äldre med låg inkomst i förhållande till landets medelinkomst eller de äldres genomsnittsinkomst jämfört med övriga befolkningen i landet. I de relativa jämförelserna väger vi inte alls in priserna i beräkningen²³. Detta motsvarar ett, i många sammanhang, ganska rimligt antagande att det inte är så stora skillnader på vilka varor och tjänster olika grupper i samma land konsumerar och därmed har priserna ingen större betydelse.

Men just när det gäller de äldre håller inte detta antagande för den grupp som har stora vård- och omsorgsbehov. För dessa kan en god disponibel inkomst snabbt ätas upp av höga vård- och omsorgsavgifter. Om det gick att mäta ”de disponibla inkomsterna” efter att avgifterna är betalda skulle den relativa positionen i förhållande till de som inte har sådana utgifter kunna bli en helt annan.

Hur avgifterna för äldreomsorgen skiljer sig mellan länderna analyserar vi i kapitel 7.3. Jämförelsen är visserligen komplicerad till följd av inkomstprövningar, försäkringar och annat men sammantaget sticker Frankrike och Tyskland ut som länder med högre omsorgsavgifter än de övriga. Danmark förefaller ha de lägsta avgifterna med bl.a. gratis hemtjänst.

Detta anger i vilken riktning typfamiljsberäkningarna borde korrigeras för de som utnyttjar den formella äldreomsorgen. För personer med en lång yrkeskarriär har Frankrike och Tyskland de högsta ersättningsnivåerna i pensionssystemet, men samtidigt högre avgifter för om-

²³ Återigen spökar här exemplet Danmark (se tidigare fotnoter). Där avser ju faktiskt den disponibla inkomsten de ”fickpengar” de som vårdas på sjukhem får kvar efter att avgifterna är betalda.

sorgen. Om vi gjorde en typfamiljsberäkning för en person med hemtjänst, och drog i från omsorgsavgifterna, blir inte de franska och tyska pensionerna lika imponerande. För Danmark förskjuts positionen åt motsatta hållet.

Om vi vägde in omsorgsavgifterna i inkomststudierna är det inte lika självklart vad som skulle hända. Det kan t.ex. tyckas att de höga omsorgsavgifterna borde innebära att andelen äldre med låg inkomst ökar mer i Frankrike och Tyskland än i övriga länder. Detta är dock inte självklart eftersom andelen äldre som utnyttjar den formella om-sorgen är lägre i dessa länder (se vidare kap. 7.2).

7 Vård och omsorg

Samhällets stöd till vård och omsorg av äldre utformas på flera sätt. Det mesta offentliga stödet ges till den *formella* vården och omsorgen. Med formell vård och omsorg avser vi det som ligger inom ramen för hemtjänst och institutioner för äldreomsorg samt sjukvård och som utförs av professionella vårdgivare.

Vi behandlar även den *informella* vården och omsorgen. Med detta avser vi den vård och omsorg som utförs främst av nära anhöriga, men även av ideella organisationer. Denna sker till stor del utan eller endast med små subventioner från den offentliga sektorn. Det finns flera studier²⁴ som visar att den informella, i stort sett obetalda, omsorgen i hemmet är mer omfattande än den formella. Därmed utgör den en viktig faktor för att kunna förstå utformningen av och storleken på utgifterna för den offentliga omsorgen av äldre. I allt fler länder kan de äldre som alternativ till formell omsorg få kontanta bidrag för sina omsorgsbehov vilka till en viss omfattning används för att ersätta de anhöriga för deras insatser.

Inledningsvis vill vi betona tre saker som kan vara bra att ha i minnet när man läser detta kapitel. För det första behandlar vi främst de verksamheter som vi i Sverige kallar äldreomsorg. Sjukvård till de äldre behandlas bara översiktligt även om rubriken lyder ”Vård och omsorg”. Anledningen till att vi inkluderar vården till de äldre är att gränsen mellan vad som klassas som äldreomsorg och vad som klassas som sjukvård varierar mycket. En begränsning till de tjänster som har beteckningen äldreomsorg i respektive land skulle därför ge en missvisande bild av stödet.

Det andra vi vill betona är att de flesta äldre lever ett självständigt liv långt upp i åren. Detta kan vara lätt att glömma bort då man diskuterar vård och omsorg till de äldre. Merparten av vård- och omsorgsbehovet uppstår enligt en OECD-sammanställning i genomsnitt de två sista åren i livet²⁵.

²⁴ T.ex. OECD (1996:19)

²⁵ OECD (1998)

För det tredje vill vi betona att det finns stora variationer inom länderna vad gäller vård och omsorg till de äldre. Skillnaderna mellan genomsnittsvärden för två länder kan mycket väl tänkas vara mindre än variationerna inom samma länder. I viss utsträckning diskuterar vi även skillnader inom länderna i detta kapitel.

Sveriges mål

I budgetpropositionen för 1998 finns följande mål angivet för äldreomsorgen:

”Att erbjuda en äldre- och handikappomsorg som ger goda levnadsvillkor för de äldre (...) med olika behov av service, omvårdnad och vård och som bygger på den enskilda människans delaktighet och självbestämmande”

I äldrepropositionen (prop. 1997/98:113) uttrycks följande nationella mål gällande äldreomsorgen:

De äldre skall:

- * *kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag,*
- * *ha tillgång till god vård och omsorg.*

God vård och omsorg skall enligt samma proposition präglas av bl.a.:

- * *möjligheter att kunna leva ett aktivt och oberoende liv så länge som möjligt,*
- * *kunna lita på att vård och omsorg har god kvalitet och att personalen är kompetent,*
- * *skäliga avgifter som inte drabbar make/makas ekonomi på ett orimligt sätt.*

I och med denna proposition om äldrepolitiken har regeringen preciserat många av de mål som mer eller mindre uttalat funnits redan tidigare.

Vi kommer i detta kapitel att redovisa jämförelser mellan länderna som kan kopplas till de ovan beskrivna målen på ”god äldreomsorg” samt mål eller kriterier som vi tolkat utifrån den allmänna svenska debatten kring äldreomsorg. De kriterier och mål vi berör är:

- *Utbudet av vård och omsorg skall räcka till alla som har behov oavsett ekonomi och var man bor i landet. Kvaliteten skall vara god.*
- *Utbudet skall utformas så att äldre med vård- och omsorgsbehov kan leva ett aktivt liv.*

- *De äldre skall kunna bibehålla sitt oberoende trots omsorgsbehov, dvs. de skall inte vara beroende av anhörigas vilja, tid och kraft.*
- *Det skall finnas tydliga regler för vilka behov man kan få hjälp med.*
- *Avgiftssystemen skall vara tydliga och inte skilja sig mellan olika delar av landet på ett omotiverat sätt.*
- *Avgiftssystemen skall konstrueras så att de inte medför orimliga ekonomiska konsekvenser för de anhöriga.*
- *Man skall kunna lita på att det finns tillgång till en god vård och omsorg för alla även i framtiden när andelen äldre i befolkningen ökar. (Detta mål behandlas i kapitel 8).*

I avsnitt 7.1 nedan jämför vi ländernas offentliga nettoutgifter för vård och omsorg. I de därpå följande avsnitten i kapitel 7 resonerar vi kring tänkbara orsaker till skillnaderna i utgiftsnivåer. Vi beskriver verksamheten inom äldreomsorgen och redogör för hur finansieringen ser ut och fördelar sig mellan det offentliga och andra. Vi diskuterar även den informella omsorgen och behandlar avslutningsvis de äldres hälsa och välbefinnande.

7.1 Offentliga nettoutgifter för vård och omsorg

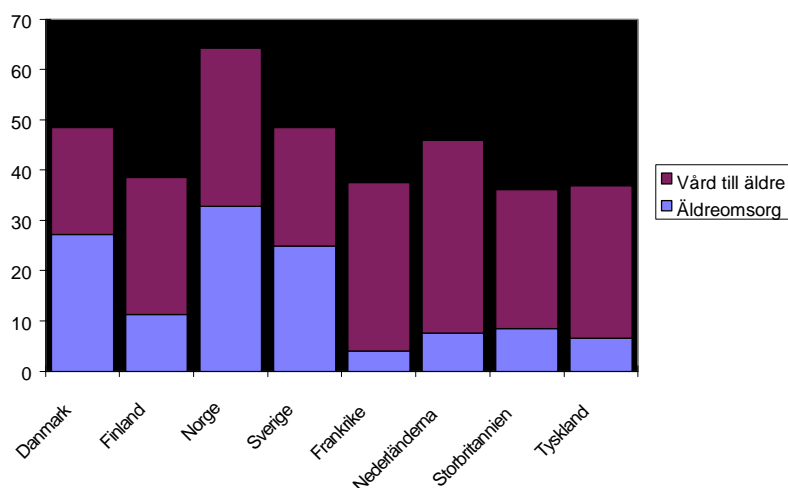
- Norge har de högsta offentliga utgifterna för vård och omsorg och Finland, Frankrike, Storbritannien samt Tyskland de lägsta.
- Utgiftsskillnaderna mellan länderna är betydligt större inom äldreomsorgen än inom sjukvården.
- De länder som har låga äldreomsorgsutgifter har i flera fall höga utgifter för sjukvård för de äldre, vilket indikerar att definitionen av vad som är äldreomsorg och vad som är sjukvård varierar mellan länderna.
- Åldersstrukturen bland de äldre har en relativt liten betydelse för utgifterna. Sverige har den ”dyraste” äldrebefolkningen, men skulle hypotetiskt sett endast få mellan två och tio procent lägre utgifter med något av de andra ländernas befolkningsstruktur.

Som utgångspunkt för analysen av vård och omsorg till äldre studerar vi i avsnitt 7.1.1 hur mycket offentliga utgifter som läggs på detta område. I avsnitt 7.1.2 tittar vi närmare på hur utgiftsjämförelserna påverkas om man tar hänsyn till att länderna har olika löne- och prisnivåer inom vård- och omsorgssektorn och i avsnitt 7.1.3 diskuterar vi hur demografiska skillnader kan påverka utgifterna.

7.1.1 Utgifter per äldre år 1995

I figur 7.1 redovisas de offentliga nettoutgifterna för vård och omsorg per äldre. Måttet är konstruerat på samma sätt som i figur 5.1. Det kan vara på sin plats att här betona den stora osäkerheten i utgiftsdata²⁶, särskilt beträffande vårdutgifterna. Utgifterna för vård av de äldre bygger på nationella uppskattningar av hur stor andel av ländernas totala sjukvårdsutgifter som går till personer över 65 år. Som exempel kan nämnas att andelen för Sverige inte bygger på statistik för hela riket, utan endast gäller Malmöhus läns landsting. De andra ländernas uppskattningar verkar i flera fall minst lika osäkra.

Figur 7.1 Offentliga nettoutgifter för vård och omsorg per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Av figur 7.1 framgår att Norge är det land som lägger klart mest offentliga utgifter på vård och omsorg till de äldre. Gruppen länder som

²⁶ Osäkerheterna diskuteras vidare i bilaga II.4

har de lägsta offentliga utgifterna för vård och omsorg satsar mindre än 60 procent av utgiftsnivån i Norge. Dessa länder är Finland, Storbritannien, Tyskland och Frankrike.

Högre utgifter än dessa har Danmark, Sverige och Nederländerna, men de har långt ifrån lika höga utgifter som Norge.

Variationen i de offentliga utgifterna är avsevärt mycket större inom äldreomsorgen än inom vården av de äldre. Norge har de högsta utgifterna för äldreomsorg. De är mer än åtta gånger så höga som i Frankrike vilket är det land som har de lägsta utgifterna. Nederländerna, som har de högsta vårdutgifterna, har däremot inte ens dubbelt så höga utgifter som Danmark som spenderar minst.

Av figur 7.1 kan vi utläsa att Danmark, Norge och Sverige har de i särklass högsta utgifterna för äldreomsorg. Danmark och Sverige har samtidigt lägre utgifter för vård av äldre än övriga länder. Detta faktum speglar olikheter i hur man väljer att dra gränsen mellan vård och omsorg, (se vidare avsnitt 7.2.3). Skillnaderna i utgifternas fördelning på omsorg respektive vård behöver dock inte med nödvändighet bero på olika definitioner av begreppen. Det finns de som menar att en väl utbyggd äldreomsorg minskar behovet av sjukvård.

7.1.2 Hur olika inputpriser påverkar utgifterna

Skillnaderna i utgifter i figur 7.1 kan helt eller delvis bero på att vård och omsorg är olika dyrt i de olika länderna. Samma summa pengar satsade på vård- och omsorg av äldre i ett land kan vara värda mer än i ett annat land, dvs. man kan få fler läkare, sjuksköterskor, vårdare, vårdlokaler etc.

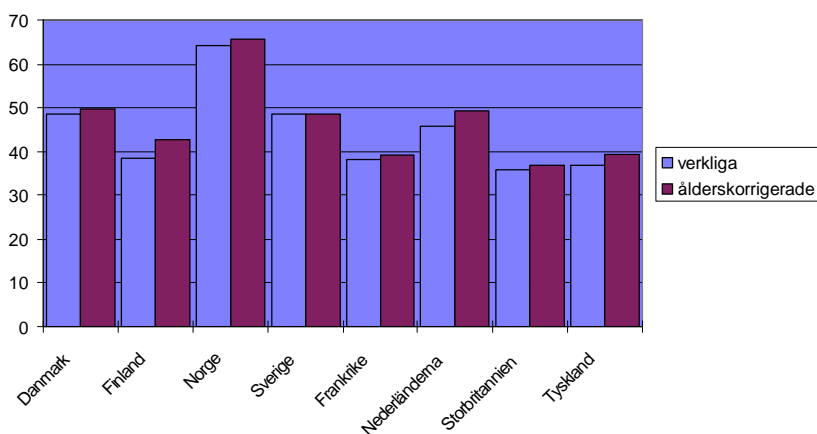
I figur 7.1 har de offentliga utgifterna köpkraftskorrigerats med ett index som visar prisskillnaderna i ekonomin som helhet (köpkraftspariteter för BNP, se bilaga I). Om dessa köpkraftspariteter även speglar prisskillnaderna inom vård och omsorg ger figur 7.1 en god bild av de offentliga satsningarna också i kvantitativa termer. Om däremot prisskillnaderna inom vård och omsorg mellan de olika länderna är annorlunda än prisskillnaderna inom ekonomin som helhet blir utgifterna vilseledande i detta avseende.

I köpkraftspariteterna för hela ekonomin finns det en delpost som avser hälso- och sjukvård ("medical and health care"). När vi nu studerar vård och omsorg kan det vara intressant att korrigera utgifterna med dessa köpkraftspariteter i stället för med dem som gäller för hela ekonomin. Köpkraftspariteterna för hälso- och sjukvård används just för att räkna om olika länders utgifter på detta område till reala termer, dvs. för att mäta hur mycket vård som konsumeras i olika länder. Då hälso- och

sjukvården åtminstone delvis motsvarar den vård och omsorg om de äldre som vi studerar får vi en slags känslighetsanalys på utgiftsjämförelsen i figur 7.1.

I figur 7.2 redovisas nettoutgifterna per äldre för vård och omsorg korrigerat med köpkraftspariteter för hälso- och sjukvård (H & S) jämfört med de köpkraftspariteter för hela ekonomin (BNP) som används i figur 7.1.

Figur 7.2 Offentliga nettoutgifter för vård och omsorg per äldre år 1995; köpkraftskorrigerat på två olika sätt, tusentals kronor



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Det blir vissa förändringar i relationerna mellan länderna med den alternativa köpkraftskorrigeringen. Enligt denna hamnar t.ex. Frankrike i nivå med Danmark, Sverige och Nederländerna. Nederländerna går om Danmark och Sverige i rangordningen av ländernas utgifter och Storbritannien går om Finland.

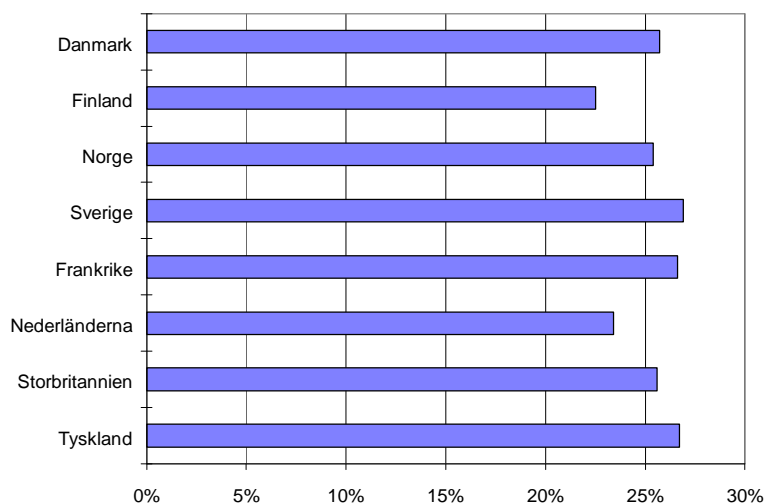
Eftersom Sverige används som bas i båda beräkningarna innebär förändringarna, om köpkraftspariteterna verkligen mäter det vi hoppas, att det är relativt sett billigare för det offentliga att köpa vårdtjänster i Frankrike, Norge, Nederländerna och Storbritannien. Det är på motsvarande sätt något dyrare att köpa vårdtjänster i Danmark, medan prisnivån i Finland och Tyskland är ungefär densamma som i Sverige.

Den, visserligen magra, statistik över löner inom vård- och omsorgssektorn som vi har tagit del av motsäger inte dessa resultat. I Frankrike har vårdbiträden, sjuksköterskor och hemtjänstassistenter (eller motsvarande) lägre löner än i Sverige och i Danmark har motsvarande grupper högre löner än i Sverige.

7.1.3 Hur demografiska skillnader påverkar utgifterna

En vanlig invändning mot internationella jämförelser av utgifter för vård och äldreomsorg är att skillnader i åldersstruktur bland de äldre påverkar utgifterna och att skillnaderna mellan länderna kan vara stora i detta avseende. Därför prövar vi i detta avsnitt hur åldersfördelningen bland de äldre påverkar våra utgiftsjämförelser. I figur 7.3 redovisas hur stor andel som är 80 år och äldre bland befolkningen över 65 år.

Figur 7.3 Andel individer över 80 år av samtliga invånare över 65 år, år 1995



Källa: "Recent demographic developments in Europe 1996", Council of Europe (1996)

I Sverige, Frankrike och Tyskland är andelen över 80 år bland de äldre närmare 27 procent. Finland och Nederländerna har däremot en betydligt lägre andel över 80 år i gruppen 65 år och äldre.

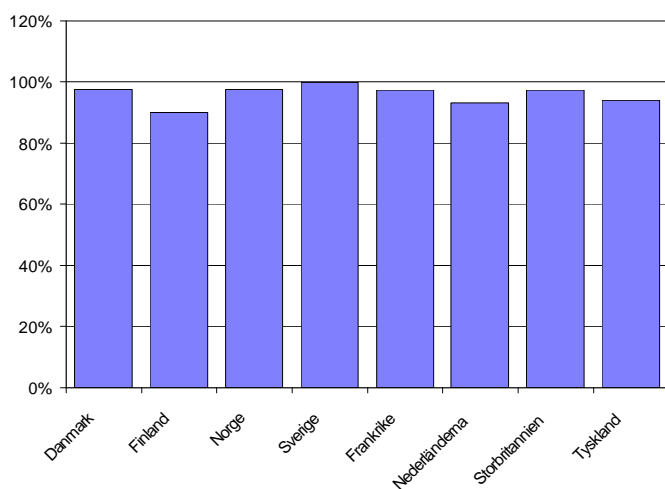
Sveriges ålderssammansättning 10 % dyrare än Finlands

Hur stor del av de utgiftsskillnader som vi redovisat ovan kan då förklaras av att åldersfördelningen bland de som är över 65 år skiljer sig mellan länderna? För att svara på den frågan gör vi ett litet tankeexperiment. Vi antar att vård- och omsorgsbehoven för en given åldersklass är exakt desamma i alla länder och att behoven stiger med åldern. Enligt detta antagande är vårdbehoven störst i de länder som har den högsta andelen riktigt gamla bland de som är över 65 år.

Vi tänker oss sedan att Sveriges vård- och omsorgssystem kopieras av de andra länderna. Med detta menar vi att alla länder satsar lika mycket offentliga utgifter per äldre i olika åldersgrupper som Sverige. Med hjälp av de svenska ”styckutgifterna”²⁷ beräknar vi de hypotetiska genomsnittsutgifter per äldre som länderna i sådant fall skulle få, med deras egen åldersstruktur, och jämför dessa med de verkliga genomsnittsutgifterna i Sverige.

De utgiftsskillnader som uppkommer i denna beräkning beror endast på skillnaderna i åldersstruktur. Eftersom Sverige har den högsta andelen riktigt gamla, vilka enligt antagandet är de mest vård- och omsorgskrävande, bör de svenska utgifterna vara högre än de andra ländernas hypotetiska utgifter.

Figur 7.4 Hypotetiska offentliga nettoutgifter för vård och omsorg per äldre om länderna haft samma ”styckutgifter” per ålderskategori som Sverige, i procent av Sveriges verkliga utgifter



Källa: Beräkningen baseras på åldersfördelade styckkostnader i Sverige under 1994 enligt HSU 2000, utgifter enligt figur 7.1 och befolkningsstatistik enligt figur 7.3.

Figur 7.4 visar att vårt antagande stämmer. Sverige har den ”dyraste” äldrebefolkningen, men skillnaderna är inte särskilt stora. De hypotetiska utgifterna per åldring är som mest tio procent lägre än de svenska utgifterna. Den ”billigaste” äldrebefolkningen har Finland, Nederländerna och Tyskland, medan övriga länder endast får två till tre procent lägre utgifter än Sverige.

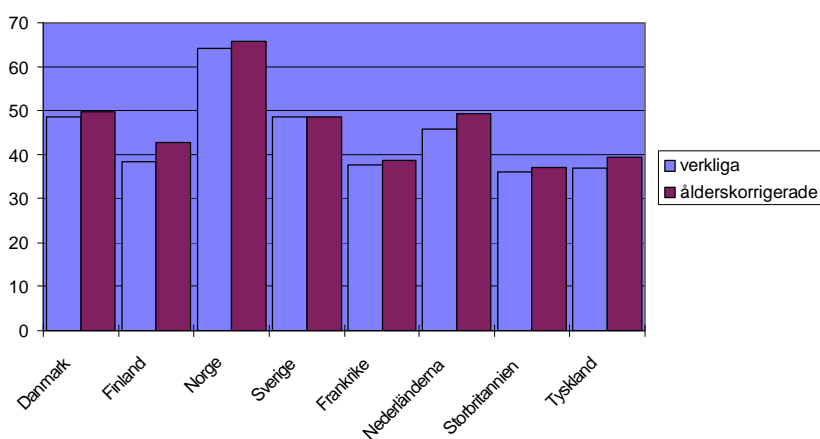
²⁷ Det här tankeexperimentet bygger på att vi från HSU 2000 (SoU 1996:163) vet hur de svenska vård- och omsorgsutgifterna per äldre ser ut för ålderskategorierna 65–74, 75–84 och 85+.

Om Sverige hade en lika "billig" ålderssammansättning som Finland, skulle de totala nettoutgifterna för vård och omsorg till de äldre ha varit 10 procent, motsvarande ca 7,5 miljarder kronor, lägre år 1995 enligt vårt tankeexperiment.

Ålderssammansättningens betydelse för utgifterna är liten

En fördel med tankeexperimentet är att skillnaderna i figur 7.4 kan användas för att "justera" ländernas verkliga utgifter. Detta ger oss ett slags ålderskorrigerade genomsnittsutgifter för varje land. Dessa redovisas i figur 7.5 nedan tillsammans med de verkliga genomsnittsutgifterna från figur 7.1.

Figur 7.5 Ålderskorrigerade offentliga nettoutgifter per äldre, jämfört med de verkliga, år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Se bl.a. bilaga II:3

Av figur 7.5 framgår att om alla länder hade samma ålderssammansättning bland de äldre skulle man, med vårt antagande om utgifternas åldersberoende, endast få marginella förändringar i relationerna mellan länderna. Alla länder i studien skulle få något högre utgifter än i dag i förhållande till Sverige. Nederländernas hypotetiska utgifter blir här något högre än Sveriges, medan de verkliga utgifterna är något lägre. Generellt sett innebär det dock inga stora förändringar i siffrorna.

Ovan har vi antagit att det inte finns några skillnader mellan länderna vad avser genomsnittligt vård- och omsorgsbehov i en given åldersklass. Om sådana skillnader finns blir ålderskorrigeringen i figurerna 7.4 och 7.5 missvisande.

Säkert finns det dock vissa skillnader mellan länderna vad avser genomsnittligt vård- och omsorgsbehov i en åldersgrupp. OECD har nyligen tagit fram statistik över hur lång den förväntade återstående livslängden ”utan allvarliga funktionsnedsättningar” är vid 65 års ålder i ett antal länder²⁸. Denna studie omfattar statistik för Frankrike, Storbritannien och Norge.

Vid jämförelser mellan länderna av genomsnittsuppgifter för män och kvinnor i varje land visar statistiken inte på något klart samband mellan genomsnittlig livslängd och antal år utan allvarliga funktionsnedsättningar. Av länderna i vår studie har Frankrike en längre genomsnittlig livslängd än Norge och Storbritannien. Antalet år utan allvarliga krämpor är också fler i Frankrike, men å andra sidan är tiden med funktionsnedsättningar också något längre än i Norge och Storbritannien.

För just dessa tre länder bör det således gälla att vårdbehoven är mindre vid en given ålder i Frankrike, men att ett något längre omsorgs- och vårdbehov uppstår vid livets slut. Detta gör det svårt att säga i vilken riktning som vår ålderskorrigering i figurerna 7.4 och 7.5 borde förändras om även dessa effekter skulle vägas in.

²⁸ OECD (1998)

7.2 Äldreomsorgens omfattning

- Samtliga länders äldreomsorg täcker behoven för de mest omsorgsbehövande.
- Sverige har en väl utbyggd äldreomsorg. Möjligen är Danmarks äldreomsorg något mer utbyggd.
- Sverige ligger bra till vad gäller variationen i utbudet som ger möjlighet till ett aktivt liv.
- Hemtjänsten har störst omfattning i Danmark och Sverige, medan institutionsboende är mest utbrett i Nederländerna.
- Skillnader i omfattningen av institutionsboende är mindre än skillnaderna i hemtjänsten.
- Skillnaderna mellan länderna i äldreomsorgens omfattning är betydligt mindre än vad jämförelsen av äldreomsorgsutgifterna visar. En förklaring är att de ickenordiska länderna har en snävare definition av begreppet äldreomsorg, vilket gör att verksamhet som vi kallar äldreomsorg i stället belastar sjukvårdsutgifterna i dessa länder.

I det följande redovisar vi omfattningen av den formella äldreomsorg som antingen produceras eller huvudsakligen finansieras offentligt. Den omsorg som utförs av anhöriga och frivilliga beskrivs i avsnitt 7.4.

De verksamhetsmått som redovisas är främst andel äldre som bor på olika typer av offentligt subventionerade institutioner samt andel äldre som får offentligt subventionerad hemtjänst. Såväl begreppet *institution* som *hemtjänst* saknar en entydig definition mellan länderna och variationerna är stora, vilket man måste ha i åtanke när man jämför tjänsterna.

7.2.1 Institutionsboende för äldre

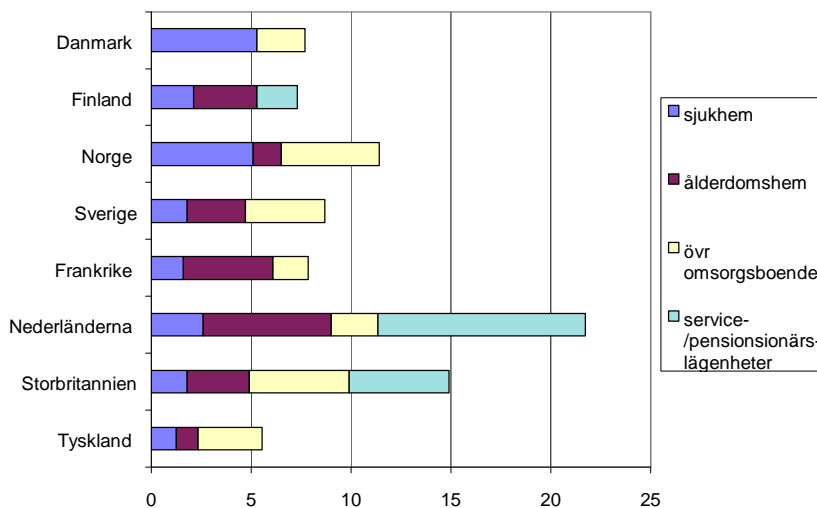
Ålderdomshem och andra liknande institutioner för äldre var före andra världskriget och åren närmast därefter den helt dominerande formen av äldreomsorg.

Vad som innefattas i begreppet *institution* varierar från land till land. I den vidaste tolkningen kan institutioner vara allt från sjukhem där de boende har behov av vård eller passning dygnet runt till pensionsnärslägenheter utan omsorg. Sverige och i viss mån Danmark har gått längst i att samla olika boendeformer under ett begrepp. I Sverige sam-

las boendeformerna under begreppet särskilt boende, som omfattar såväl servicehus med egna lägenheter, som sjukhem, ålderdomshem och gruppboende. Att de olika boende- och omsorgsformerna för äldre blir alltmer integrerade och gränserna mellan dem alltmer flytande försvårar jämförelserna mellan länderna ytterligare.

I figur 7.6 redovisar vi omfattningen av institutionsboendet bland invånare över 65 år. På grund av de ovan nämnda definitionsproblemen redovisas allt från sjukhem med mycket vårdkrävande patienter till service- och pensionärlägenheter med liten eller ingen omsorg.

Figur 7.6 Antal platser på institution per 100 invånare över 65 år



Källa: Pacolet m.fl. Social protection for dependency in old age in the 15 EU member states and Norway, 1998

Av figur 7.6 framgår att Nederländerna har flest platser totalt sett när det gäller olika anpassade boendeformer, följt av Storbritannien och Norge. Även när det gäller de mest omsorgsintensiva institutionerna sjukhem och ålderdomshem har Nederländerna flest platser. Övriga länder är svåra att rangordna. Tyskland förefaller dock ha den lägsta andelen institutionsplatser av samtliga länder.

Andra studier ger delvis en annan bild. I OECD:s undersökning från 1995 har Finland betydligt fler institutionsplatser än uppgifterna ovan visar. Anledningen kan vara att i OECD-studien finns uppgifter om antal platser på långvårdsavdelningar på sjukhus i Finland med.

En intressant tendens som framgår av olika OECD-undersökningar sedan början av 1980-talet är att i länder som tidigare hade en relativt hög andel boende på ålderdomshem och sjukhem har denna andel min-

skat och i länder som tidigare hade en relativt låg andel har denna ökat något. Genomsnittet för länderna närmar sig med andra ord varandra.

7.2.2 Öppen äldreomsorg

Med öppen omsorg avses huvudsakligen hemtjänst och hemsjukvård. Hemtjänst är en verksamhet som har vuxit fram under efterkrigstiden. I flera av länderna var den från början till stor del avsedd för familjer med barn för att ge stöd då modern vistades på sjukhus eller av annan anledning inte kunde ta hand om sina barn. Numera vänder sig hemtjänsten främst till de äldre. Speciellt i de nordiska länderna utvecklades hemtjänsten parallellt med utvecklingen av välfärdsstaten och fungerade mer eller mindre som en standardhöjning för de äldres boende i eget hem. Under senare år har man i allt fler länder en vilja att äldre skall kunna bo kvar i hemmet så länge som möjligt. Detta innebär att man börjat satsa mer på såväl hemtjänst och hemsjukvård som annan service som underlättar för de äldre att bo kvar hemma.

Offentligt subventionerad hemtjänst förekommer i samtliga länder i studien. Det är emellertid stora skillnader i hur stor andel av de äldre som får hemtjänst. Vi vill också påpeka att variationerna *inom* länderna kan vara stora såväl vad gäller andelen som får hemtjänst/hemsjukvård som antal timmar de tilldelas. Denna skillnad kan i många fall vara större än skillnaden mellan genomsnittet för länderna. I Frankrike t.ex. är två tredjedelar av landets öppna äldreomsorg koncentrerad till Parisområdet, medan det finns landsdelar som i stort sett helt saknar denna omsorgsform.

Hemtjänstens innehåll och tyngdpunkten i verksamheten varierar också från land till land. Den kan omfatta allt från enklare hushållsarbete till personlig omvårdnad och vissa sjukvårdsinsatser. I Tyskland får endast äldre med dagligt behov av personlig omvårdnad del av den offentligt finansierade hjälpen i hemmet.

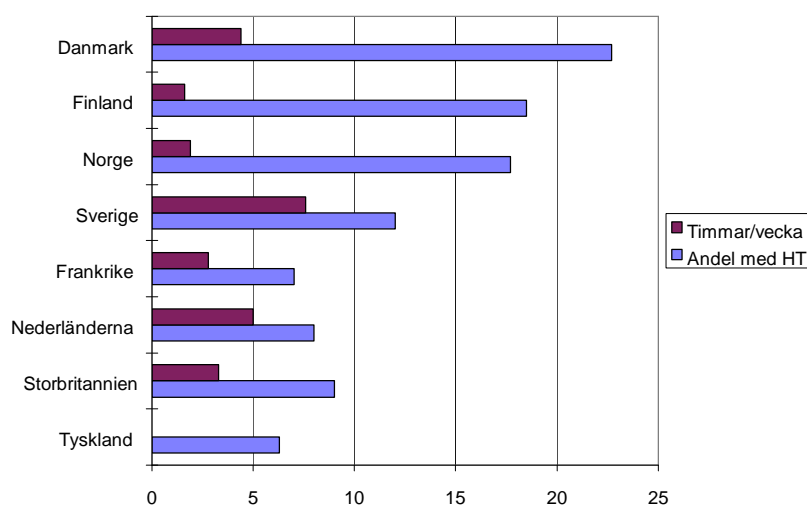
Hemtjänst och hemsjukvård

I figur 7.7 redovisar vi dels andelen äldre som har hemtjänst dels genomsnittligt antal timmar som varje hjälpt person får per vecka. I siffrorna innefattas, så långt vi kunnat kontrollera detta, även regelbunden hemsjukvård. Om något land inte räknat in de som får regelbunden hemsjukvård är det knappast troligt att totalsiffran för andelen omsorgstagare skulle påverkas särskilt mycket eftersom de som enbart får hemsjukvård är få. Uppgifterna om antal timmar är osäkrare och måste

tolkas försiktigt. De bästa och senaste uppgifterna är för Sverige, Norge och Danmark.

Det är också väsentligt att påpeka att det genomsnittliga antalet hjälptimmar per vecka kan dölja stora variationer. I Sverige t.ex. fördelas de genomsnittliga sju timmarna så att 45 procent av de som får hjälp får högst två timmar per vecka medan knappt tre procent har hemtjänst i 26 timmar eller mer. För Tyskland finns inga uppgifter om genomsnittligt antal hjälptimmar. De som beviljas hemtjänst måste dock ha behov av minst 90 minuters hjälp per dag huvudsakligen med personlig omvårdnad, vilket motsvarar drygt 10 timmar per vecka. Således skulle Tyskland ha det genomsnittligt klart högsta antalet timmar med hemtjänst per vecka om de ingick i jämförelsen i figur 7.7.

Figur 7.7 Andelen personer över 65 år med hemtjänst (HT) samt genomsnittligt antal timmar per vecka och mottagare



Källa: Andel med HT; För de nordiska länderna Nososco 6:97, för Frankrike, Nederländerna och Storbritannien OECD no 19:1996. För Tyskland Bundesministerium für arbeit und Sozialordnung Vad gäller timmar: Da, No., Sv: De siste årene, Daatland 97, Finland: Caring for Older European, Frankrike OECD no 19, Nederländerna o Storbritannien SoS 93:6. För Tyskland saknas uppgift om genomsnittligt antal timmar.

I de nordiska länderna, med Danmark i topp, får en större andel av de äldre hemtjänst jämfört med övriga länder. Flest timmar får hjälptagare i Sverige. En förklaring till detta kan vara att de som får hemtjänst i Sverige i genomsnitt har större hjälpbehov än i de andra länderna. Detta kan i sin tur vara en följd av satsningar på att den öppna äldreomsorgen skall tillgodose en större andel av hjälpbehoven och att i stället den slutna omsorgen ska minska i omfattning. Dessutom har besparingar lett

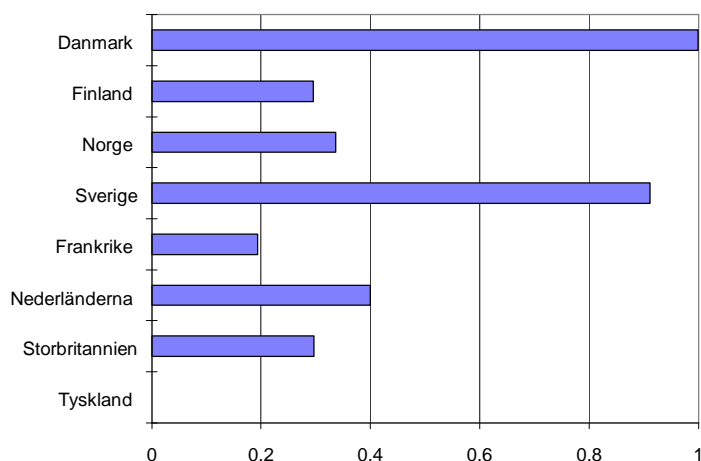
till en strängare behovsprövning vilket inneburit att människor med små omsorgsbehov försvunnit ur systemet.

Den lägsta andelen äldre med hemtjänst finns i Tyskland. Uppgiften för Tyskland avser de som får ersättning via äldreomsorgsförsäkringen för sin hemtjänst. Av dessa är det knappt 10 procent som enbart köper professionell hemtjänst. De övriga anlitar anhöriga som då betalas via försäkringen. Knappt 20 procent av omsorgstagarna kombinerar professionell omsorg med avlönad anhörigomsorg. Den offentligt finansierade professionella hemtjänsten har således en mycket liten omfattning i Tyskland.

Några länder har begränsningar av antal subventionerade hjälptimmar per mottagare. I Nederländerna får en hjälpbehövande högst fyra timmar hemtjänst och högst två och en halv timmar hemsjukvård per dag (undantaget för vård i livets slutskede då hjälptimmarna får utökas). I Frankrike är antalet offentligt subventionerade hemtjänsttimmar begränsat till 30 timmar i månaden. Offentlig hemsjukvård via försäkringssystemet SAD (soins à domicile pour personnes âgées) är begränsad till två timmar per dag. Frankrikes lägre maxgräns för antalet hemtjänsttimmar verkar bekräftas i deras lägre antal genomsnittliga timmar per person och vecka enligt figur 7.7. I Tyskland är den offentligt subventionerade hemsjukvården begränsad till 25 timmar per månad.

Flest totaltimmar i Danmark och Sverige

Hur ser då omfattningen av den offentligt subventionerade hemtjänsten ut om vi väger samman antal mottagare och det genomsnittliga antal hjälptimmar de får? I nedanstående figur redovisas det totala genomsnittliga antalet timmar per vecka utslaget på samtliga invånare över 65 år. Beräkningen har gjorts utifrån uppgifterna i figur 7.7.

Figur 7.8 Antal timmar hemtjänst per vecka och invånare över 65 år*

Källa: se figur 7.7. *Eftersom det inte finns några timuppgifter per mottagare för Tyskland kan vi inte räkna fram timmar per invånare över 65 år.

Av figur 7.8 ser man att Danmark, tätt följt av Sverige har de i särklass flesta antalet hjälptimmar per äldre. Mellan de övriga länderna är skillnaderna förhållandevis små. Enligt denna jämförelse finns det således ingen skarp gräns mellan Norden och övriga länder vad gäller hemtjänstens totala omfattning. Vi vill dock påminna om att de siffror över antalet hjälptimmar per mottagare som jämförelsen bygger på är osäkra.

Jämför man antalet hemtjänsttimmar per invånare över 65 år med andelen mottagare och antalet timmar de får hjälp upptäcker man att timmarna fördelas på olika sätt. Exempelvis har Sverige och Danmark ungefär samma antal timmar per äldre totalt sett, men fördelningen skiljer sig. Danmark har en betydligt större andel som får hemtjänst, men dessa får i genomsnitt färre timmar. En liknande jämförelse kan göras mellan Finland och Norge å den ena sidan och Nederländerna å den andra. Finland och Norge fördelar timmarna på en dubbelt så stor andel äldre, medan mottagarna i Nederländerna får dubbelt så många timmar per individ. Skillnaderna mellan länderna förefaller mycket stora när det gäller hur hemtjänsttimmarna fördelas bland de äldre.

Att omsorgsbehovet bland de äldre skulle skilja sig så mycket mellan länder som antyds i figurerna ovan är inte troligt. En förklaring till skillnaderna är omfattningen av anhörigvård och frivilliga sociala insatser som behandlas i avsnitt 7.4.1. En annan förklaring kan vara att det i vissa länder finns privatfinansierad hemhjälp av betydande omfattning vilket inte ingår i den statistik som redovisats ovan. I Storbri-

tannien exempelvis köper fyra procent av de äldre hemhjälp privat (OECD, no 19:1996). Enligt uppgifter från Europabarometern (se avsnitt 7.4.1) kompletterar de äldre omsorgstagarna främst i Nederländerna, Frankrike och Storbritannien den hemtjänst som samhället erbjuder med privat köpt hjälp.

Andra tjänster inom den öppna omsorgen

Förutom hemtjänst och hemsjukvård finns ett varierande utbud av andra offentliga insatser för de äldre. De mest vanliga är matdistribution, sociala servicecentraler och dagvårdsavdelningar med olika former av omsorg och aktiviteter samt alarmsystem. Verksamheten vid dag och servicecentraler kan även ses som ett stöd för de anhöriga.

Enligt de uppgifter som framkommit i den nyligen genomförda studien av Pacolet m.fl. tycks verksamheten vid sociala servicecentraler för äldre vara vanligast i Danmark och Norge. I Danmark besöks dessa av ca 14 procent av de äldre och i Norge av 15-20 procent. För Sveriges del saknas uppgifter om omfattningen av besök vid servicecentraler, då ingen statistik över detta förs, men troligtvis avviker den inte särskilt mycket från Danmark och Norge. I Storbritannien besöker ca två procent av de äldre en servicecentral mot ca en procent i Finland och Tyskland. Andelen äldre som får vård på dagvårdsavdelningar tycks vara högst i Storbritannien med fem procent.

Allt fler länder subventionerar också bostadsanpassningar och tillgång till olika hjälpmedel i hemmet som kan underlätta vardagen. En annan form av stöd för att bryta eventuell isolering och underlätta för de äldre att komma ut i samhället är subventionerade transporter. Färdtjänst enligt den svenska modellen finns i stort sett inte alls i de icke nordiska länderna och även inom Norden är det endast några få procent av de äldre som får färdtjänst med undantag för Sverige där drygt en femtedel av de äldre har färdtjänst.

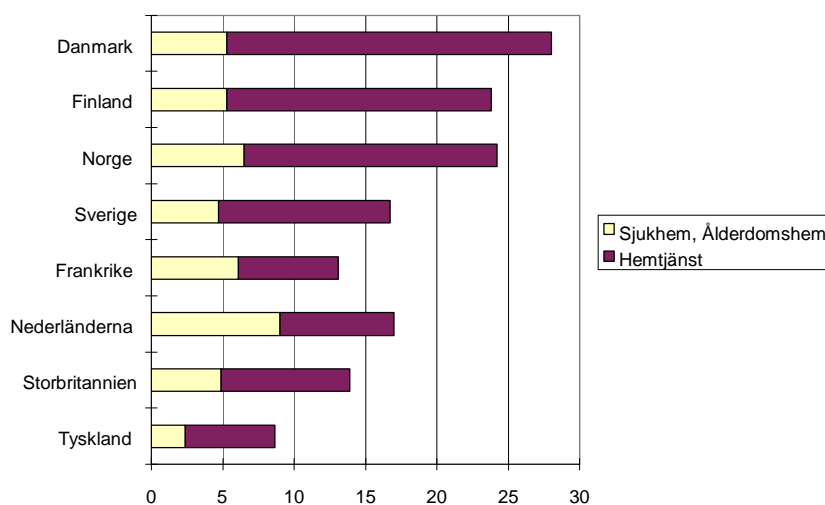
7.2.3 Äldreomsorgens totala omfattning

För att bättre kunna föra diskussionen om äldreomsorgens totala omfattning lägger vi nu ihop statistiken över den institutionsbundna och den öppna äldreomsorgen. I nedanstående figur redovisas en samlad bild över omfattningen av institutionsboende²⁹ och hemtjänst. Uppgifterna i

²⁹ Exklusiva äldre som bor i pensionärslägenheter och servicehus med eget boende. I den mån dessa erhåller omsorg återfinns de i uppgifterna för hemtjänst.

figur 7.9 tar inte hänsyn till skillnader i det genomsnittliga antalet hjälptimmar i hemtjänsten.

Figur 7.9 Antal platser på sjukhem och ålderdomshem samt antal med hemtjänst per 100 invånare över 65 år



Källa: Se figur 7.6 och 7.7

Andelen äldre som omfattas av offentligt finansierad äldreomsorg varierar mellan knappt nio och närmare 30 procent. Även om de uppgifter som ligger till grund för figur 7.9 är osäkra och inte helt tillräckliga för att göra en bra jämförelse förefaller det totalt sett som om äldreomsorgen är mest omfattande i Norden samt Nederländerna.

Skillnaden mellan länderna är mindre vad beträffar institutionsplatser än inom hemtjänsten. Att de största skillnaderna mellan länderna finns inom den öppna omsorgen kan, som tidigare nämnts, delvis förklaras av att det är här skillnader i den informella omsorgens omfattning gör sig gällande.

Om man jämför omfattningen av äldreomsorgen med äldreomsorgsutgifterna i figur 7.1 slås man av att skillnaderna mellan länderna är avsevärt mindre när det gäller omfattningen än när det gäller utgifterna. Landet med de högsta äldreomsorgsutgifterna har åtta gånger så höga utgifter jämfört med landet med de lägsta. När det gäller verksamheten är andelen äldre med omsorg ”bara” tre till fyra gånger så högt i landet med den mest utbyggda omsorgen som i landet med den lägsta andelen äldre med omsorg. Ser man till den kostnadskrävande institutionsomsorgen är skillnaden mellan länderna, om man bortser från Tyskland, ännu mindre.

Utgiftsdata i figur 7.1 förefaller således vara en dålig indikator på omfattningen av det vi kallar äldreomsorg. De mycket stora skillnaderna i äldreomsorgsutgifterna mellan Sverige, Norge och Danmark å ena sidan och övriga länder å andra sidan har ingen motsvarighet när man jämför omfattningen i verksamhetstermer. När vi närmare granskat hur olika verksamheter bokförs har vi också funnit belägg för att i samtliga icke nordiska länder återfinns verksamheter som vi benämner äldreomsorg bland sjukvårdsutgifterna. Detta gäller också Finland. Om alla länder skulle ha samma definition av vad som betraktas som äldreomsorg skulle således utgiftsskillnaderna för äldreomsorgen minska.

7.2.4 Behovstäckning

Ett viktigt mål för den offentliga äldreomsorgen i Sverige är att den skall räckta till alla som har behov oavsett ekonomi och var man bor i landet. Vidare skall kvaliteten på omsorgen vara så god att hjälpbehoven verkligen tillgodoses.

De studier vi har tagit del av pekar på att alla länder klarar att täcka behoven för de mest omsorgsbehövande, dvs. de som inte klarar att bo själva. När det gäller den öppna omsorgen är skillnaden mellan länderna större. I de nordiska länderna får en betydligt större andel av de äldre del av hemtjänsten även om skillnaderna också kan vara stora inom länderna. Medan det i Sverige finns en täckning av öppen äldreomsorg i hela landet är utbudet i Frankrike till två tredjedelar koncentrerat till Parisområdet.

Även om skillnaderna i den öppna omsorgens omfattning och utformning är stor mellan länderna finns det inga belägg för att väsentliga omsorgsbehov inte tillgodoses i de länder som har en mindre omfattande offentlig omsorg. Omsorgsbehoven tillgodoses i stället på annat sätt, främst av anhöriga men även av frivilligorganisationer eller genom köp av privat omsorg (se vidare avsnitt 7.4.1).

När det gäller kvaliteten i äldreomsorgen är det mycket svårt att göra jämförelser mellan länderna. Vi har inte funnit någon jämförbar statistik. Vi kan dock konstatera att utbildningskraven på de anställda inom den offentligt finansierade omsorgen överlag är något högre i de nordiska länderna. Under senare år har de övriga länderna dock ökat kraven på utbildning i takt med att hemtjänsten alltmer inriktas mot personlig omsorg och även delvis integreras med hemsjukvården. För hemsjukvård har samtliga länder krav på någon form av sjukvårdsutbildning.

Sammantaget är vår bedömning att Sverige ligger ganska bra till jämfört med övriga länder i studien både vad gäller utbud och innehåll i äldreomsorgen.

7.3 Äldreomsorgens finansiering och organisation

- De nordiska länderna finansierar en större andel av äldreomsorgen offentligt än övriga länder.
- Sverige, liksom flera andra länder saknar tydliga och enhetliga regler för brukaravgifter inom äldreomsorgen. Nederländerna och Danmark har tydligare regler.
- Brukaravgifterna är i de flesta länder inkomstprövade men variationerna inom och mellan länder är stora.
- Den ekonomiska prövningen av brukaravgifter drabbar i flera länder, däribland Sverige, de hjälpbehövandes maka/makes ekonomi. I Tyskland och Frankrike kan även barnens ekonomi drabbas.
- Danmark är det enda land som inte tar ut brukaravgift för hemtjänst.
- I Sverige saknas, i likhet med de flesta andra länder, tydliga regler för vilka behov man kan få tillgodosedda.

Inledningsvis beskriver vi översiktligt hur det offentliga finansierings-systemet för äldreomsorg är konstruerat och hur ansvaret för äldreomsorgen är organiserat. I avsnitt 7.3.1 beskriver vi hur finansieringen fördelar sig på det offentliga, brukarna och andra finansiärer och i 7.3.2 diskuteras brukaravgifter och behovsprövning.

I de *nordiska länderna* ansvarar kommunerna för merparten av äldreomsorgen. De olika omsorgsformerna börjar bli alltmer integrerade och samordnade både vad gäller organisation och personal. I Finland utförs ungefär hälften av hemtjänsten av olika fristående organisationer på uppdrag av kommunerna. I de övriga nordiska länderna utförs hemtjänst huvudsakligen av kommunalt anställd personal. Finansieringen sker huvudsakligen via kommunala skatter. Staten ger antingen generella bidrag till kommunerna eller destinerade bidrag till äldreomsorgen ibland via nationella social- eller sjukförsäkringssystem.

Storbritannien liknar i viss mån de nordiska länderna. Den kommunala socialtjänsten ansvarar för hemtjänsten medan den statliga lokala sjukvården ansvarar för hemsjukvården. Tjänsterna tillhandahålls av såväl det offentliga som av privata organisationer. Verksamheten är finansierad med främst statlig skatt. Budgetarna är dock åtskilda mellan hemtjänst och hemsjukvård, vilket kan försvåra samordning och bedömning av den öppna omsorgen i det enskilda fallet.

Mer "försäkring" på kontinenten

I *Frankrike, Nederländerna* och *Tyskland* bedrivs äldreomsorgen i högre utsträckning av icke vinstdrivande organisationer utanför den offentliga sektorn. Verksamheten finansieras i högre grad av olika typer av "försäkringar".

I Frankrike delas ansvaret för hemtjänsten och hemsjukvården mellan departementen (regional förvaltningsnivå) och olika sociala försäkringsorganisationer. Departementen svarar för den del som är skattefinansierad och försäkringsorganisationerna för den del som finansieras av de obligatoriska sjuk- och socialförsäkringarna. Verksamheten bedrivs i stor utsträckning av icke vinstdrivande organisationer. Ansvaret för hemtjänst och hemsjukvård är inte samordnat. De många olika finansierarna och aktörerna kan göra att samordning av verksamheten försvåras.

I Nederländerna är ansvaret fördelat mellan central och lokal statlig nivå och verksamheten bedrivs av olika icke vinstdrivande organisationer bl.a. Röda korset. En integrering av hemtjänsten och hemsjukvården har genomförts i vissa regioner. Äldreomsorgen ses som en del av hälso- och sjukvården och finansieras via den nationella obligatoriska hälso- och sjukvårdsförsäkringen AWZB, vilken till 80 procent betalas av arbetsgivar- och arbetstagaravgifter och till 20 procent av skatter och avgifter. Den tredjedel av befolkningen som har en inkomst över 262 000 kr omfattas i stället av en obligatorisk privat försäkring.

I Tyskland ansvarar frivilliga organisationer, på uppdrag av kommun och stat, för hemtjänst och hemsjukvård. Före år 1995 finansierades hemtjänsten via lokala skatter och hemsjukvården via sjukförsäkringssystemet. Fr.o.m. år 1995 sker den offentliga finansieringen av den öppna äldreomsorgen huvudsakligen genom den obligatoriska äldreomsorgsförsäkringen som betalas via arbetsgivar- och arbetstagaravgifter. Den medicinska delen av hemsjukvården finansieras till viss del fortfarande av hälso- och sjukförsäkringssystemet. Den nya äldreomsorgsförsäkringen delfinansierar fr.o.m. år 1996 också institutionsvården.

Kontantbidrag vanligast i Storbritannien, Tyskland och Frankrike

Det offentliga stödet till de omsorgsbehövande består i de flesta länderna främst av att tillhandahålla tjänster, antingen egenproducerade tjänster eller tjänster som utförs av anlitade entreprenörer. Stödet kan emellertid också ske genom att omsorgstagaren beviljas medel för att själva köpa sin omsorg, t.ex. som i följande fall:

I *Storbritannien* kan den enskilde efter behovsprövning få ”attendance allowance”, ett kontant bidrag för vilken han/hon antingen kan köpa omsorg eller använda på annat sätt. De kontanta bidragen utgör drygt 40 procent av äldreomsorgsutgifterna. I *Tyskland* utgår ersättning från äldreomsorgsförsäkringen på två olika sätt. Antingen beställer vårdtagaren tjänster från en godkänd organisation som till visst värde varje månad betalas av försäkringen, eller så får han eller hon kontanter som kan användas mer fritt och som oftast innebär att någon anhörig sköter omsorgen. I det förstnämnda fallet är ersättningen ungefär dubbel så hög för samma omsorgsbehov. Huvuddelen av ersättningen från äldreomsorgsförsäkringen utgörs av kontantbidrag. Kontantbidragen motsvarar ca 30 procent av de totala äldreomsorgsavgifterna.

I *Frankrike* finns ett bidrag som utgår till handikappade som anlitar och betalar någon (mestadels anhörig) för att ge omsorg. Ersättningen var från början huvudsakligen avsedd för personer i yrkesverksam ålder men går även till dem som är över 65 år. Den del av handikappbidraget som går till de äldre utgör cirka 20 procent av äldreomsorgsutgifterna i figur 7.1. Fr.o.m. år 1997 införs ett omsorgsbidrag riktat till de äldre så att de skall kunna betala för sin omsorg. Denna tilldelning är såväl behovs- som inkomstprövad. I *Nederländerna* utbetalas drygt tre procent av äldreomsorgsbudgeten i form av kontant ersättning till de omsorgsbehövande att användas för att betala sin egen hemtjänst. Även i de *nordiska länderna*, speciellt i Sverige och Finland, har man i vissa fall börjat med s.k. vårdcheckar där den enskilde själv kan köpa omsorg från kommunen eller godkända entreprenörer.

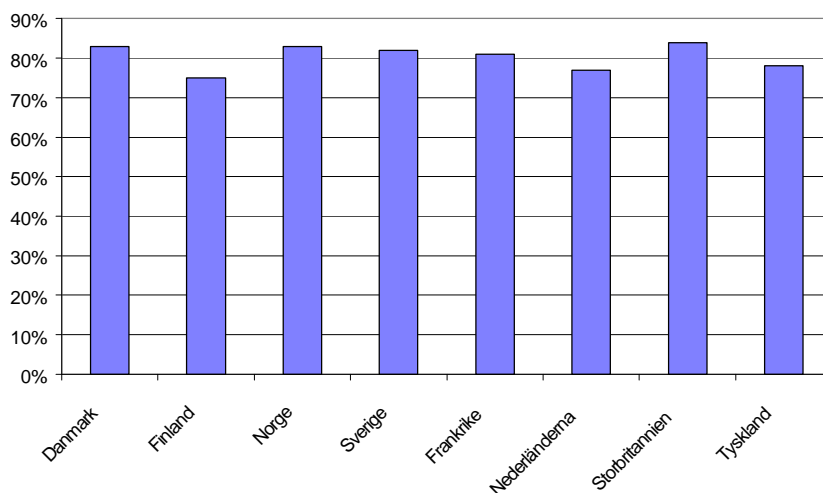
Sammanfattningsvis kan konstateras att de nordiska länderna och Storbritannien finansieras äldreomsorgen med skattemedel, medan det i de övriga länderna är vanligast med olika obligatoriska ”försäkringslösningar”, med tillskott av skattefinansiering. I de flesta länder består stödet huvudsakligen av att erbjuda omsorgstjänster, men i allt fler länder utvecklas även olika former av ekonomiska bidrag som den enskilde själv kan köpa omsorg för.

7.3.1 Finansiering

Det är, som vi tidigare beskrivit, omöjligt att dra någon för länderna gemensam gräns mellan vård och omsorg. Här beskriver vi därför översiktligt sjukvårdens finansiering, innan vi går närmare in på finansieringen av äldreomsorgen.

När det gäller hur stor andel av det som länderna själva klassificerar som hälso- och sjukvårdsutgifter som är offentligt finansierad är skillnaderna inte särskilt stora. Detta redovisas i figur 7.10.

Figur 7.10 Andelen av de totala hälso- och sjukvårdsutgifterna som finansieras offentligt, år 1995



Källa: OECD:s hälsodatabas

Andelen offentlig finansiering varierar mellan 84 procent i Storbritannien och 75 procent i Finland. Siffrorna i figur 7.10 avser all hälso- och sjukvård, dvs. även den som konsumeras av personer som är under 65 år. Förmodligen skulle resultatet bli ungefär detsamma om det gick att ta fram siffror som enbart gällde de äldre. Möjligen skulle Storbritannien förstärka positionen som det land som har den högsta graden av offentlig finansiering eftersom invånare över 60 år har fri medicin.

Att det inte är någon större skillnad mellan länderna innebär att graden av offentlig finansiering inte är någon av de viktigare förklaringarna till varför de offentliga vårdutgifterna för de äldre skiljer sig åt mellan länderna.

Andel offentlig finansiering av äldreomsorgen

Att på motsvarande sätt, i en enda figur, redovisa hur stor del av äldreomsorgen som finansieras offentligt i de olika länderna är inte möjligt. Ingen av de internationella jämförelser som vi tagit del av har lyckats med detta och de nationella källorna är alltför svåra att jämföra för att vi själva ska våga oss på en sådan beräkning.

Jämförelseproblemen beror till stor del på att ländernas utbud och innehåll i omsorgstjänsterna är så olika. När det gäller boendet inom institutionsomsorgen förekommer allt från att det är en helt separat tjänst med separat finansiering och taxesättning till att det är en integrerad del av "totaltjänsten" vård – omsorg – boende.

Samma problem återkommer för vård och omsorg i hemmet. I Sverige debiteras numera fönsterputsning och storstädning ofta separat medan det förut sågs det som en naturlig del av hemtjänsten.

Med dessa jämförelseproblem i åtanke skall vi dock redovisa och dra slutsatser utifrån det material som finns. I nedanstående tabell redovisar vi uppgifter för hur totalkostnaderna för några omsorgstjänster fördelas på offentlig finansiering och brukaravgifter. Tjänsterna är uppdelade på "institutionsomsorg" och "öppen omsorg i hemmet" med två underindelningar vardera.

Tabell 7.1 De offentligas (O) respektive brukarnas (B) andel av finansieringen av kostnaderna för äldreomsorgen

Land	Institutionsomsorg				Öppen omsorg i hemmet			
	Ålderdomshem		Sjukhem		Hemtjänst		Hemsjukvård	
	O	B	O	B	O	B	O	B
Danmark	-	-	96	4	100	0	100	0
Finland	81	19	88	12	93	7	100	0
Norge	85	15	85	15	95	5	95	5
Sverige	88	12	88	12	94	6	100	0
Frankrike	-	-	-	-	-	-	-	-
Nederländerna	62	38	89	11	81 ¹⁾	-	86	14
Storbritannien	70	30	70	30	91	9	100	0
Tyskland ²⁾	-	-	-	-	35	22	12	32

Källa: Pacolet m.fl., 1998. Uppgifterna är från mellan åren 1992–1995. För Frankrike har inte angetts några uppgifter om finansieringens fördelning.

1) Nederländerna har endast uppgett hur stor andel av kostnaderna som finansieras offentligt. De övriga kostnaderna betalas troligtvis huvudsakligen av brukarna

2) För hemtjänsten respektive hemsjukvården finansieras dessutom drygt 40 % respektive drygt 50 % av sociala försäkringar och ideella organisationer.

Brukaravgiften tycks överlag stå för en högre andel av kostnaderna när det gäller institutioner än vad som gäller för den öppna omsorgen. En slutsats är att det offentliga täcker en något större andel av kostnaderna i de nordiska länderna även om det saknas uppgifter för Frankrike och för Tysklands institutionsomsorg. Vi vet emellertid att såväl i Tyskland som i Frankrike är betalningsansvaret överlag större för den enskilde och dennes familj än i de nordiska länderna.

Tyskland är det enda land som anger andra finansörer än brukare och det offentliga. Dessa uppges vara bl.a. sociala försäkringar och ideella organisationer. I och med att obligatoriska försäkringar i princip borde vara medräknade i den offentliga andelen är det troligt att Tysklands offentliga andel av de totala utgifterna är underskattad. De sociala organisationerna i Tyskland bidrar genom sina fonder med ca 20 procent av kostnaderna för olika äldreomsorgsinsatser (Fölster, 1996).

Det är möjligt att andelen offentlig finansiering är något underskattad även för Storbritannien. I den utsträckning tjänsterna betalas av brukare med hjälp av det tidigare nämnda "Attendance allowance" är det inte troligt att detta registrerats som offentlig finansiering.

Att Danmark, Norge och Sverige har en högre offentlig finansieringsgrad stämmer med våra tidigare iakttagelser. I avsnitt 7.1 konsta-

terade vi att de offentliga nettoutgifterna för äldreomsorg var högst i dessa länder. I avsnitt 7.2 konstaterade vi att även utbudet av tjänster var högre i dessa länder, men att skillnaderna mot övriga länder inte alls var lika stora som skillnaderna i nettoutgifter. Den högre offentliga finansieringsgraden i Danmark, Norge och Sverige kan emellertid bara förklara en mindre del av skillnaderna mellan utgifts- och verksamhetsstatistik.

Så långt har vi behandlat den *direkta* offentliga finansieringen. Med detta menar vi att stat eller kommun antingen ger bidrag till vårdgivarna eller till brukarna i form av äldreomsorgsförsäkringar eller särskilda bidrag destinerade för att köpa äldreomsorg. I följande avsnitt ger vi några exempel på vad som skulle kunna kallas *indirekt* offentlig finansiering.

Indirekt offentlig finansiering

Med indirekt offentlig finansiering menar vi olika typer av subventioner som vanligtvis inte räknas in i vård- och omsorgsutgifterna. Hit hör t.ex. de fall då brukarna tvingas söka socialhjälp för att klara omsorgsavgifterna. Hit hör även subventioner av frivilliga organisationers verksamhet inom äldreomsorgsområdet och vissa skattesubventioner.

Offentliga subventioner för att klara brukaravgifter

I Tyskland, Finland, Frankrike och Storbritannien är man hänvisad till socialbidrag om man inte kan betala avgifterna för hemtjänst och institutionsvård. I Tyskland behövde år 1994 ca 70 procent av de boende på institution söka socialbidrag för att kunna betala sina avgifter. Socialbidrag ges även till dem som inte kan betala för hemtjänst. I och med den nya äldreomsorgsförsäkringen som fr.o.m. år 1995 utgår för omsorg i hemmet och fr.o.m. år 1996 för institutionsboende är det troligtvis färre äldre som numera behöver socialhjälp för att finansiera avgifterna. I våra jämförelser ingår socialbidragen i allmänhet i de utgifter som redovisas i kapitel 6³⁰. På så sätt ingår också dessa utgifter i jämförelsen mellan de olika ländernas totala offentliga nettoutgifter. I Frankrike får såväl mottagarna av omsorg som anhöriga vårdare göra skatteavdrag. (Se vidare avsnitt 7.4.2 när det gäller stöd till anhörigvårdare.

³⁰ Tyskland utgör ett undantag i detta avseende. Där redovisas stora delar av de "socialbidrag" vi här talar om som äldreomsorgsutgifter, vilket förklarar varför de tyska utgifterna för socialbidrag i kapitel 6 är så låga.

Andra offentliga subventioner

I Tyskland och Storbritannien bidrar även välgörenhetsorganisationer till finansieringen av den formella vården och omsorgen. Även dessa finansörer kan få offentliga subventioner på olika sätt. De sociala organisationer som arbetar med äldreomsorg i Tyskland får donationer från kyrkan (del i kyrkoskatt) och från privatpersoner och företag, för vilka donatorerna kan göra skatteavdrag. I Tyskland kan arbetslösa inom ramen för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder arbeta inom hemvården. Vidare tjänstgjorde ca 60 000 personer ur den civila militärtjänsten år 1993 inom detta område (Fölster, 1996).

I Nederländerna erbjuds de äldre att köpa service med hushållsgöromål till subventionerat pris i högst 12 timmar per vecka. En liknande konstruktion finns också i Frankrike.

Dessa exempel är en del av en mängd olika indirekta subventioner som i varierande omfattning finns i samtliga länder. Värde av dessa subventioner har vi inte haft möjlighet att uppskatta, men vår sammanfattande bedömning är att betydelsen av indirekt offentlig finansiering är större i de icke-nordiska länderna.

7.3.2 Brukaravgifter och behovsprövning

I avsnitt 7.3.1 redovisades den offentliga finansieringen av äldreomsorgen i stort. I detta avsnitt ska vi diskutera brukaravgifterna lite mer i detalj, samt även den behovsprövning av äldreomsorgstjänster som tillämpas i länderna.

Både brukaravgifter och behovsprövning kan användas som ett medel för att begränsa de offentliga utgifterna för äldreomsorg. *Brukaravgifterna* tjänar detta syfte på två sätt. För det första blir den offentliga utgiften per tillhandahållen tjänst lägre ju högre brukaravgifterna är. För det andra håller avgifterna tillbaka efterfrågan på tjänsterna. Detta framgår av en skandinavisk studie, Daatland m.fl., (1997) som visar att efterfrågan i Sverige har minskat i samma takt som brukaravgifterna har höjts. Detta har även märkts i Norge. Nackdelen med avgifter är att angelägna omsorgsbehov riskerar att inte bli tillgodosedda om det finns personer som inte har råd att betala för tjänsterna. Denna risk kan dock minskas med t.ex. inkomstprövning av avgifterna, men detta kan leda till andra negativa konsekvenser som höga marginaleffekter.

Behovsprövning är det andra sättet att begränsa efterfrågan på omsorgstjänsterna. I princip kan man tänka sig ett system där omsorgen är helt gratis, men där de offentliga utgifterna begränsas genom att samhället noggrant bedömer vilka som ska få omsorg och av vilken omfatt-

ning den ska vara. En nackdel med ett sådant system är att det kan krävas en omfattande byråkrati för att prövningen ska bli något så när enhetlig oavsett vem som gör den. Dessutom begränsas människors möjligheter att själva besluta om de vill ha omsorg.

I samband med behov av besparingar i de samhällsliga resurserna riskerar ett sådant system också att innebära att villkoren förändras. Sådana förändringar, eller själva farhågan om att förändringar kan komma att ske, innebär att äldre inte kan känna en trygghet i vilka behov de kan förväntas få tillgodosedda. Konsekvenserna kan bli stora för den enskilde om man inte bedöms ha tillräckliga behov för att få offentligt stöd utan måste betala den hjälp man behöver helt ur egen ficka.

I praktiken tillämpar alla länder i denna studie en kombination av brukaravgifter och behovsprövning för att ransonera det offentliga stödet.

Brukaravgifter

I de flesta länder prövas taxor och avgifter mot den enskildes ekonomi och till viss del även mot hela hushållets ekonomi och antal personer i hushållet. I några länder påverkar även förmögenhet avgiftsuttaget. I Tyskland och Frankrike räknar man även in de vuxna barnens ekonomi i bedömningen av den enskildes möjligheter att betala avgifter. I Tyskland påverkas inte avgiftsnivåerna av inkomsten, utan de som inte kan betala får söka socialbidrag.

I Tyskland, Frankrike och Nederländerna kan en större eller mindre del av avgifterna täckas av ersättning från offentliga och privata vårdförsäkringar av olika slag.

Brukaravgifter inom hemtjänst och hemsjukvård

Såväl nivån på avgifter inom hemtjänst och hemsjukvård som regler och avgiftskonstruktion skiljer sig mellan länderna men skillnaderna inom ett enskilt land kan också vara stora.

Bland de studerade länderna är det endast i Danmark som hemtjänsten är helt avgiftsfri. I flera länder kan den enskilde, beroende på inkomstprövning av taxan, slippa avgift. Variationerna är som nämnts stora, såväl mellan som inom länder. Som exempel kan nämnas Sverige där de kommunala taxorna för äldreomsorg uppvisar stora skillnader.

Med hjälp av SPRI har vi genomfört en enkätundersökning. Vi har bl.a. frågat vad en ensamstående 80-årig man boende i stad och utan

släktingar får betala för 10 timmar hemtjänst i månaden. Mannen antas ha en inkomst motsvarande 80 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön i respektive land. Eftersom avgifterna i de flesta länderna varierar beroende på bostadsort är svaren på frågorna i enkätens fallstudie endast i några fall representativa för hela landet. Uppgifterna i nedanstående tabell får därför ses som exempel på vilka avgifter som den enskilde kan få betala för en given tjänst. Uppgifterna avser år 1997.

Tabell 7.2 Brukaravgift för en äldre man med en inkomst på 80 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön, kronor (köpkraftskorrigerat)

Land	Hemtjänst ca 10 tim Avgift per månad	Extra avg för hemsjukvård	Läkarbesök i hemmet. Per besök	Enhetliga regler i landet
Danmark	0	0	0	ja
Finland	203	0	81	delvis
Norge	317	0	142–186	nej
Sverige	0	0	120	nej
Frankrike	430	40 kr per injektion, 40 kr per såromlägg.	210	delvis
Nederländerna	300	0	255	ja
Storbritannien	320	0	0	nej
Tyskland	1 372 + 29 kr per resa	37 kr per injektion, 55 kr per såromlägg.	28	nej

Källa: SPRI:s och Statskontorets enkätundersökning.

Avgiften för mannen i fallstudien ovan är klart högst i Tyskland och därefter kommer Frankrike. Förutom kostnaden för hemtjänst tillkommer i dessa länder avgifter för hjälp med injektioner m.m. Daglig hjälp med injektion skulle för tyskens del innebära en total månadsavgift på ca 2 000 kronor och för fransmannens del drygt 1 600 kronor.

För Sverige råkade exemplet i fallstudien bli en kommun där en person i denna inkomstnivå, efter avdrag för boendekostnaden, har en så låg disponibel inkomst att ingen avgift tas ut. I de flesta kommuner hade mannen fått betala en eller ett par hundralappar. Avgiften för hemtjänst baseras såväl på inkomst som antal timmar hemtjänst (olika timintervall ger olika taxor) i vissa kommuner medan andra har enhetstaxa. Taxan inom Sverige, för omsorg enligt exemplet ovan, kan således variera från noll till några tusen kronor beroende på inkomst. När det gäller hemsjukvård tas avgift ut främst för besök av distriktssköterska, medan

hemsjukvård som utförs av kommunal personal i de flesta fall ingår i hemtjänstavgiften.

I *Norges* exempel tillämpas timtaxa. Beroende på inkomst kan avgiften för 10 timmar hemtjänst enligt ovan variera mellan 0 och 1 270 kronor per månad vilket även sammanfaller med den maximala avgiften över huvud taget, dvs. även vid större behov av omsorg. Mannen i vårt exempel kommer också upp i taket som gäller i hans inkomstklass efter att ha betalt för sina 10 timmar per månad. Brukaravgifterna beslutas av kommunerna och variationerna mellan kommunerna uppges vara stora. De flesta tillämpar timtaxa. För dem med låg inkomst finns dock en för landet gemensam regel att månadsavgiften inte får överstiga 55 kronor. Fr.o.m. år 1998 behöver den enskilde bara betala för hushållshjälp. Personlig omsorg som påklädning, badning m.m. är befriad från avgifter.

I *Finland* uppgår avgiften för hemtjänst till mellan 2,5 och 35 procent av hushållets intäkter beroende på inkomst, hushållsstorlek och antal hjälptimmar per månad. Variationer mellan kommunerna förekommer, men inkomstgränsen under vilken man inte behöver betala någon avgift alls är lika för hela landet.

I *Frankrike* varierar avgiften beroende på vilken organisation som anlitas men är däremot lika över landet. Avgiften betalas per timme och är inkomstprövad. Taxan varierar mellan ca 8 och 120 kronor per timme. Under en viss inkomstnivå fick man före 1997 nedsatt avgift eller socialbidrag för att täcka avgifterna. Fr.o.m. 1997 utgår ersättning enligt "Prestation Spécific Dependance" (PSD) till dem med låg inkomst som har bedömts ha behov av regelbunden omsorg. Ersättningen finansieras av lokala myndigheter (departement) via allmän skatt. Denna ersättning är dock återbetalningspliktig om ekonomin förbättras för omsorgstagaren eller för familjen i samband med arv. För hemsjukvården täcks delar av avgiften av olika sjukvårdsförsäkringar. De som har låg inkomst kan köpa "frikort" för hemsjukvård, vilket innebär en maximal kostnad på drygt 300 kronor per månad.

Nederländerna har ett enhetligt avgiftssystem för hela landet när det gäller hemtjänst och hemsjukvård. Avgifterna är inkomstberoende; den lägsta avgiften motsvarar 100 kronor i månaden och den högsta 49 kronor per timme dock högst 4 900 kronor per månad. Kostnaden för den subventionerade hushållshjälpen den enskilde kan köpa utöver den vanliga hemtjänsten är ca 70 kronor per timme. För hemsjukvård består avgiften av den årliga medlemsavgiften i den vårdorganisation som tillhandahåller hemsjukvård.

I *Storbritannien* betalas avgiften per timme, men timtaxan varierar från kommun till kommun. Inkomstprövning av taxan varierar också inom landet. I vissa delar av Storbritannien tas ingen avgift ut och den högsta avgiften är ca 1 400 kronor för 10 timmar per månad. För de som

bedöms ha stora behov utgår ”attendance allowance” (AA) som kan användas för att betala hemtjänsten. I vissa kommuner räknas AA som inkomst och kan innebära att omsorgstagaren får betala en högre avgift än den som inte får AA. De som inte har så stora omsorgsbehov och inte har råd med hemtjänst kan bli utan.

I *Tyskland* tas avgift ut per hemtjänststimme eller per insats och är lika för alla oberoende av inkomst. Alla 16 delstater har sina egna avgiftskonstruktioner med ett 15-tal olika prisnivåer för de olika insatserna vilket gör systemet komplicerat. Timtaxan kan variera mellan ca 140 och 280 kronor per timme mellan de olika delstaterna. Ibland skiljer sig avgifterna beroende på vilken personalkategori som utför tjänsten och typen av tjänst.

Fr.o.m. år 1995 utgår ersättning från äldreomsorgsförsäkringen men endast för dem som bedöms behöva hjälp med personlig omsorg minst 90 minuter om dagen. Den tyska försäkringen skulle således inte gälla för mannen i ovanstående fallstudie utan han får betala avgiften ur egen ficka. Dock är han garanterad att kunna behålla ca 1 200 kronor av sin pension och kan söka socialbidrag om han inte har råd med hela avgiften.

Brukaravgifter inom institutionsvården

När det gäller brukaravgifter för institutionsvården är avgiftssystemen ännu mer komplicerade. Variationerna är stora såväl mellan som inom länderna. I de flesta länder inkluderas såväl boende och mat som service och omvårdnad i kostnaderna och avgift tas ut för allt sammantaget. I Danmark och Sverige beräknas dock boendekostnader, matkostnader och service- och omsorgskostnader var för sig. Då betalar den boende hyra och mat separat och betalar tillägg för den service och omsorg som nyttjas, ungefär som för hemtjänst i eget boende.

Konstruktionen av avgifterna är ofta uttryckt som en procentandel av inkomsten/pensionen. Den kan också uttryckas tvärtom: den enskilde skall ha kvar minst ett visst s.k. förbehållsbelopp när samtliga avgifter är betalda. I tabellen nedan redovisas avgiftsnivåer för institutionsomsorgen.

Tabell 7.3 Avgiftsnivåer för institutionsboende

<i>Land</i>	<i>Avgiftsnivåer</i>
<i>Danmark</i>	Max 15 % av inkomst för hyra och max 45% för omsorg.
<i>Finland</i>	Max 80 % av pensionen för boende och omsorg tillsammans.
<i>Sverige</i>	Hyra efter yta o standard, omsorg i princip enligt hemtjänsttaxa, hänsyn till förbehållsbelopp.
<i>Frankrike</i>	Max 90 % av pensionen för boende och omsorg tillsammans
<i>Nederländerna¹⁾</i>	Max 6 000 kr/mån för sjukhem, för boende och omsorg tillsammans
<i>Storbritannien²⁾</i>	Max 80 % av statliga pensionen för boende och omsorg tillsammans

Källor: För Sverige Svenska kommunförbundet, 1996, Hutten o Kerkstra, 1996, för Da, Fi; NI Spri 403:95, Giarchi 1996; för Fr Socialstyrelsen 1993:6, för Sb;OECD 19:1996. För Norge och Tyskland saknar vi uppgifter.

1) De sex första månaderna täcks avgifterna av den nationella försäkringen (AWBZ);SPRI: 95/403

2) I Storbritannien får de som har mer än baspension betala tilläggsavgift för sjukhemsvistelse utöver 80 procent av den statliga baspensionen.

I flera av länderna kan sägas att avgifterna för institutionsboende tar en relativt stor del av de äldres inkomster och för flera blir det i stort sett bara fickpengar kvar när avgiften är betald. Danmark tycks ha lägre avgifter än flertalet andra länder i studien.

Även om vi saknar sifferuppgift för Tyskland framgår av flera källor vi studerat att avgiften är betungande för de flesta. År 1994 fick ca 70 procent söka socialbidrag för att kunna betala. Fr.o.m. år 1996 utgår ersättning från äldreomsorgsförsäkringen som kan täcka institutionskostnader på upp till drygt 13 000 kronor i månaden.

Brukaravgifter i sammanfattning

Danmark förefaller vara det land där de äldre betalar minst för sin äldreomsorg. Detta gäller såväl hemtjänst som institutionsvård. Hemtjänsten är avgiftsfri och maxgränsen för hur stor andel av pensionen som får tas ut i boende-/hyresavgifter på institutioner är lägre än i andra länder. Länder med höga avgifter överlag är Tyskland och Frankrike. De övriga länderna är svåra att rangordna, bl.a. beroende på att variationerna inom vissa länder är stora.

Avgifterna är inkomstprövade i de flesta länderna och även relaterade till hur mycket omsorg som ges.

I många länder varierar avgiften beroende på bostadsort och Sverige tycks höra till de länder där variationerna är bland de största. Danmark och Nederländerna har enhetligare regler såväl inom hemtjänsten som inom institutionsomsorgen.

Avgiftsprövningen i Sverige innebär att de anhörigas ekonomi kan drabbas såväl inom hemtjänsten som inom institutionsomsorgen. Inom institutionsomsorgen drabbas omsorgstagarens make/maka också i Nederländerna och Storbritannien där förmögenheten i högre grad än i Sverige får tas i anspråk för att betala avgifterna. I Tyskland och Frankrike kan även de vuxna barnens ekonomi drabbas när man prövar omsorgstagarens möjlighet att betala för sin omsorg. I Tyskland är det dock tänkt att den nya äldreomsorgsförsäkringen skall lindra bördan för de vuxna barnen.

Behovsprövning

Flera länder har centralt påbörjat arbetet med att sätta upp mål för äldreomsorgen för att underlätta att lokala bedömningar skall bli mer likvärdiga över landet. Ett sådant mer övergripande mål är att utveckla hemtjänsten i syfte att de äldre skall kunna bo hemma så länge som möjligt om de själva önskar det. Hemtjänsten skall fungera som alternativ till eller senareläggning av institutionsboende.

Nedan görs en kort översikt över behovsprövningen i de studerade länderna.

I *Sverige* görs bedömningarna lokalt vilket, som flera studier visat, kan innebära att hjälpen varierar för samma behov såväl mellan kommuner som inom kommunerna. En trend är att man blivit allt striktare vid behovsbedömning av hemtjänst och tar allt större hänsyn till om den omsorgssökande bor med anhörig som kan ställa upp. Vidare begränsas definitionen av behov så att den i allt mindre grad omfattar behov av hjälp med hushållsgöromål.

I *Danmark* sker också behovsbedömningen lokalt och det finns ingen för landet standardiserad behovsprövning. Bedömningen som görs av socialtjänsten påverkas inte av om det finns någon frisk partner i hushållet som kan bistå. Man ser hemtjänst som en förebyggande insats även i hushåll där bara den ena är i behov av hjälp, eftersom den friskare parten då kan orka med att hjälpa sin partner en längre tidsperiod.

I *Norge* riktas hemtjänst alltmer till ensamstående. I Norge har man påbörjat ett arbete med att utveckla en standardiserad behovsbedömning som nu används på försök i vissa kommuner.

I *Finland* finns en för hela landet standardiserad behovsprövning. Denna sker gemensamt för hemtjänst och hemsjukvård och skall fånga

uppgifter om hälsotillstånd, boendeförhållanden, sociala förhållanden o.dyl. och skall leda fram till en konkret omsorgsplan. Hemtjänst och hemsjukvård samplaneras så mycket som möjligt men hemtjänstpersonal får inte utföra ens enklare sjukvårdsinsatser som t.ex. omläggning av sår.

I *Frankrike* är en läkare inblandad i behovsbedömningen och är också den som formellt ansöker om tilldelning av hemtjänststimmar för de äldre. I och med den nya ersättningsformen för omsorgsbehövande gör man noggrannare bedömningar och preciserar olika nivåer av hjälpbehovet. Denna prövning gäller i hela landet. Vid behovsbedömningen tar man hänsyn till om det finns anhöriga som kan hjälpa till.

I *Nederländerna* bedöms omsorgsbehovet av en person inom hemtjänsten som följer en för landet gemensam standardmall. Behovsprövningen för hemsjukvården är däremot inte standardiserad. En samlad bedömning görs av behov av såväl hemtjänst som hemsjukvård. De totala offentliga utgifterna för vård och omsorg i hemmet får inte överstiga 2 000 kronor per dag. Hänsyn tas till om det finns möjlighet till hjälp inom hushållet.

I *Storbritannien* har man under den senaste 10-årsperioden infört allt noggrannare behovsbedömningar för att se till att de offentliga resurserna kommer dem till del som bäst behöver dem. Man använder en för landet gemensam mall som underlag för bedömningen av behovet hos de äldre. Någon gräns för antal hemtjänststimmar och hemsjukvårdstimmar finns inte. Behovsbedömning för den kontanta ersättningen "attendance – allowance" påverkas varken av den enskildes ekonomi eller om anhörig kan hjälpa till.

I *Tyskland* görs numera, enligt den nya äldreomsorgsförsäkringen från år 1995, en noggrann utredning där man delar in de äldres behov i tre olika behovsnivåer, tillika ersättningsnivåer. Denna bedömning innefattar även behovsprövning av hemsjukvårdsinsatser. Behovsbedömningen av hemsjukvården görs av läkare eller sjuksköterska. Vid denna bedömning tar man inte hänsyn till om det finns anhöriga som kan hjälpa till. Såväl behovsprövningen och ersättningsnivåerna är enhetliga för hela landet. Systemet kan också i viss mån betraktas som ett rättighetssystem. I och med att äldreomsorgsförsäkringen infördes och ett visst vårdbehov är fastställt så har den enskilde rätt till ekonomisk ersättning för att köpa den omsorg han eller hon behöver.

Behovsprövning i sammanfattning

I ländernas inställning till vilka behov som det offentliga skall ansvara för kan man, speciellt i de nordiska länderna, se en förskjutning från

hushållsgöromål, såsom städning och matlagning, till mer personlig omvårdnad. Det blir således allt vanligare att det är först när man inte kan klara de dagliga personliga behoven som det offentliga träder in. Städning och mer praktiska sysslor får i högre grad lösas på annat sätt. De striktare behovskrav som ställs har delvis en grund i mindre offentliga resurser samt att andelen äldre hela tiden ökar.

I flera länder har man en allt striktare bedömning av behovet och de med mindre omsorgsbehov får stå åt sidan för mer behövande. Av de uppgifter vi har tillgång till kan vi t.ex. konstatera att de äldre i Tyskland får hjälp betald via äldreomsorgsförsäkringen först när det finns behov av personlig omvårdnad i minst 90 minuter per dag. Ett så strängt behovskrav har vi inte funnit i något av de övriga länderna. När det gäller att bedöma de övriga länderna kan en rimlig slutsats vara att länder där många får hemtjänst, dvs. de nordiska länderna, har mindre höga krav på omfattningen av hjälpbehovet.

I en studie om äldreomsorgen i Danmark, Sverige och Norge (Daatland m.fl. 1997) framgår att skillnader i omfattningen av äldreomsorgen inte kan förklaras av olikheter i behoven hos de gamla. Skillnaderna beror i högre grad på skillnader i policyn för hur hemtjänsten ska fördelas och vilka behov som skall berättiga till hjälp.

I Frankrike och Nederländerna, och till viss del i Finland och Storbritannien påverkas bedömningen av vårdbehovet om det finns en frisk anhörig som kan hjälpa till. Även i Sverige tar man allt mer hänsyn till om den som söker hemtjänst bor ensam eller inte. I Danmark däremot påverkas inte behovsbedömningen av om det finns någon frisk partner i hushållet. I Frankrike vägs även den enskildes ekonomi in i bedömningen och där de med god ekonomi inte får del av den offentligt subventionerade hemtjänsten.

Flera av länderna har någon form av standardiserad mall för behovsbedömningen som gäller hela landet. Av de uppgifter vi har tillgång till är det dock inte möjligt att närmare jämföra ländernas bedömningskriterier och hur de faktiskt tillämpas. I Sverige och Danmark däremot finns inga standardiserade mallar som gäller hela landet. Huruvida det finns lokalt utvecklade sådana har vi inga uppgifter om.

7.4 Informell äldreomsorg

- De anhörigas insatser står för den största delen av omsorgen för de hemmaboende äldre i samtliga länder. De anhörigas ansvar är större utanför Norden.
- Förutsättningarna för anhörigvård är större i de icke nordiska länderna där det finns en mindre andel ensamhushåll och där en större andel av de äldre bor med sina vuxna barn. Vidare är andelen förvärvsarbetande kvinnor lägre i dessa länder.
- De offentliga subventionerna för anhörigomsorg är vanligare i länderna utanför Norden.
- Målet att inte vara beroende av anhöriga för vård och omsorg är bäst uppfyllt i Danmark men även Sverige ligger långt före de icke nordiska länderna.

Med informell vård och omsorg menar vi dels anhörigas insatser, dels frivilliga insatser som sköts av ideella organisationer. Med anhörigas insatser avser vi i princip allt från att den kryare parten i ett äktenskap eller samboförhållande vårdar den hjälpbehövande parten till att en nära vän hjälper till med inköp.

Förekomsten och omfattningen av informell vård och omsorg av de äldre varierar mycket mellan länderna. En central fråga i detta avsnitt är om informell äldreomsorg har en större omfattning i länder med låga offentliga utgifter för formell omsorg.

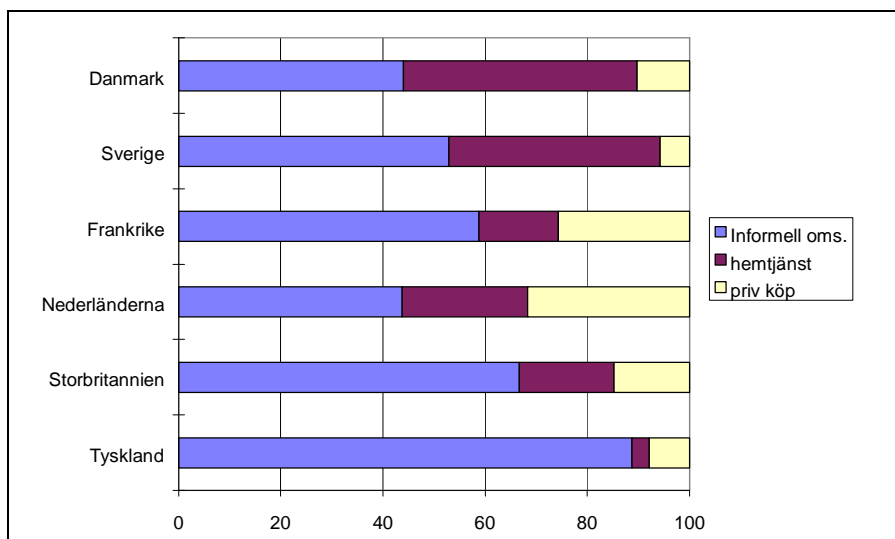
7.4.1 Omfattningen av den informella omsorgen

Det finns inga bra internationellt jämförbara källor av hur omfattande förekomsten av informell vård och omsorg av de äldre är. Det bästa vi funnit är en intervjuundersökning från år 1992 inom ramen för den s.k. Europabarometern där de äldre i de dåvarande EG-länderna bl.a. har tillfrågats om i vilken omfattning anhöriga ger dem omsorg. Tillförlitligheten i denna studie är dock tveksam, till viss del beroende på stort bortfall. I samband med Europabarometern gjordes en parallell undersökning i Sverige.

Vad säger Europabarometern?

I figur 7.11 redovisas hur de hjälpbehövande äldre i Europabarometern har svarat på frågan om vilka de får regelbunden hjälp av fördelat på informell hjälp, dvs. anhöriga, vänner, grannar och frivilliga organisationer, offentlig hemtjänst och privat köpt hjälp.

Figur 7.11 Omsorgsgivare, fördelat på informell, offentlig och privat omsorg, procent

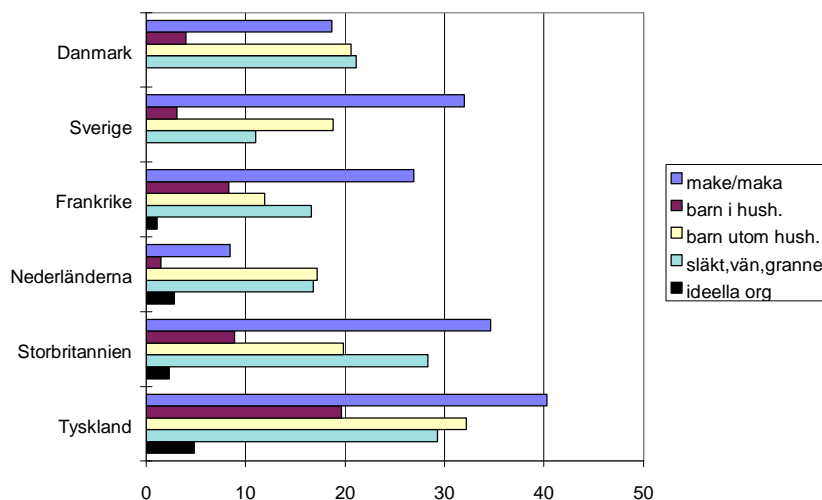


Källa: Äldre och äldreomsorg i Norden och Europa, Ädelutvärdering 94:2
Lars Andersson

Det är endast för Tyskland som Europabarometern ger ett klart stöd för hypotesen att den informella äldreomsorgen är mer omfattande i de icke nordiska länderna. Jämfört med Danmark och Sverige är dock omfattningen av den informella omsorgen något högre även i Storbritannien och Frankrike.

I figur 7.12 redovisas hur vanlig hjälp från olika informella omsorgsgivare är. Observera att de hjälpbehövande kan ha fler än en omsorgsgivare, vilket gör att totalsiffran kan överstiga 100 procent.

Figur 7.12 Förekomst av omsorg i hemmet från de vanligaste informella omsorgsgivarna, bland alla omsorgstagare, procent



Källa: Äldre och äldreomsorg i Norden och Europa, Ädelutvärdering 94:2 Lars Andersson

Av figur 7.12 framgår att av den informella omsorgen står anhöriga och vänner för den klart största delen av hjälpen i samtliga länder. Ideella organisationer spelar en viss roll i de icke-nordiska länderna medan denna typ av omsorg verkar obefintlig i Sverige och Danmark. I Tyskland däremot anger en ungefär lika stor andel att de får hjälp från ideella organisationer som från offentlig hemtjänst (se figur 7.11).

En annan skillnad mellan länderna finns i andelen som anger att de regelbundet får hjälp av barn inom hushållet. Här ligger Nederländerna, Danmark och Sverige klart efter de andra länderna. Som framgår av resultatet från Europabarometern, vilket även bekräftas av andra källor, är en vanlig form av informell omsorg i hemmet när den ena parten i ett äldre par är piggare och därmed kan hjälpa sin partner.

Ser man till antal timmar är de anhörigas, speciellt makars, insatser större än den formella omsorgens när det gäller omsorg i hemmet. Europabarometern visar att ungefär hälften av de vårdande makarna i stort sett har ett vårdansvar som sträcker sig över större delen av dygnet, medan endast en tiondel av de som får hemtjänst får en så omfattande hjälp. Beräkningar ger vid handen att i genomsnitt två tredjedelar av alla omsorgstimmar i hemmet ges av anhöriga.

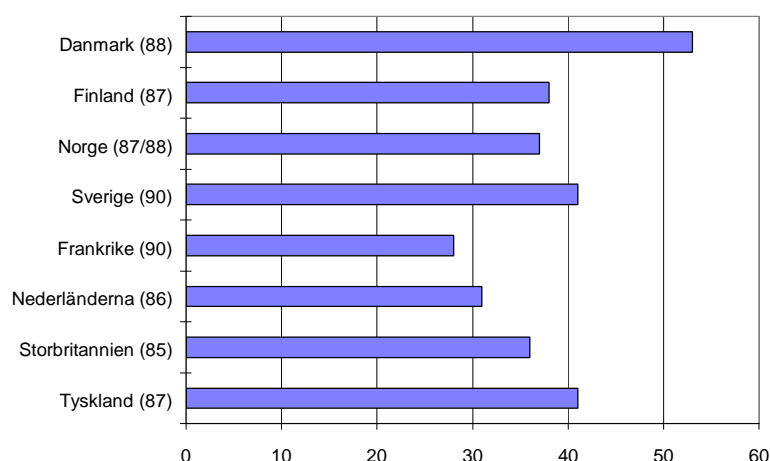
Förutsättningar för anhörigvård

Ett alternativ till att använda de osäkra uppgifterna i Europabarometern för att dra slutsatser om anhörigomsorgens omfattning är att studera vissa bakgrundsfaktorer som kan tänkas samverka med förekomsten av anhörigomsorg. Hushållsstrukturen och i vilken utsträckning kvinnor arbetar är två sådana faktorer. Nedan redovisar vi dessa uppgifter och vi börjar med att jämföra hushållsstrukturen. Denna säger mycket om förutsättningarna för omsorg inom hushållet som alltså utgör en betydande del av den öppna äldreomsorgen.

Hushållsstruktur

Om en stor andel av de äldre lever i parförhållanden eller tillsammans med sina vuxna barn är det en indikator på att en stor del av omsorgsbehoven tillgodoses av nära anhöriga. En låg andel ensamhushåll blir därför en indikator på att det i hushållet finns anhöriga som kan ge omsorg. Vi redovisar nedan hur stor andel av de äldre som bor ensamma.

Figur 7.13 Andel ensamhushåll bland individer över 65 år



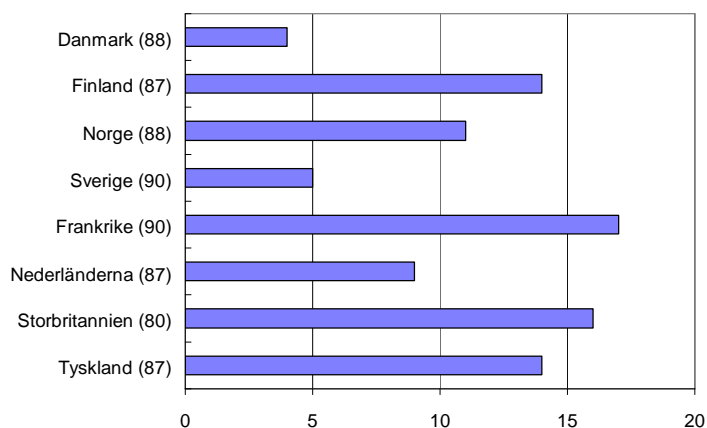
Källa: OECD no 19: 1996 (mätåret inom parentes efter landet)

I Danmark bor över hälften av de äldre ensamma. Även Sverige och Tyskland har en relativt stor andel ensamhushåll. I Frankrike och Nederländerna lever däremot mindre än en tredjedel av de äldre

ensamma. Man kan tolka detta som att möjligheten till informell vård och omsorg inom samma hushåll är betydligt större i Frankrike och Nederländerna än i Danmark, Sverige och Tyskland.

I figur 7.14 redovisar vi statistik över andelen äldre som bor med sina vuxna barn.

Figur 7.14 Andel äldre som bor med sina barn



Källa: OECD no 19: 1996 (mätåret inom parentes efter landet)

Som syns i figur 7.14 är det betydligt ovanligare att de äldre bor med sina vuxna barn i Danmark och Sverige än i Frankrike och Storbritannien där var sjätte äldre person gör det. Detta innebär att möjligheterna att dagligen kunna få hjälp av yngre anhöriga är mindre i Danmark och Sverige. Dessa indikatorer stämmer relativt bra överens med resultatet från Europabarometern i figur 7.12 om hur stor andel som får hjälp från vuxna barn. Ett undantag är Nederländerna där möjligheterna att få hjälp av barn inom hushållet inte återspeglas i de äldres svar.

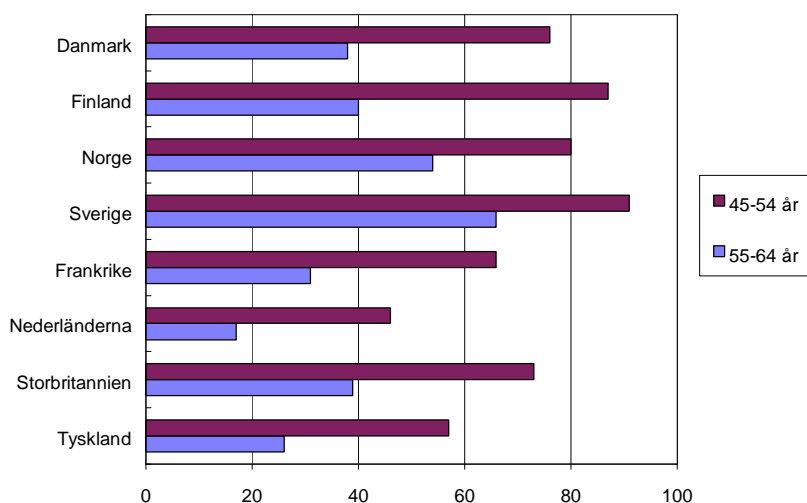
Det bör dock framhållas att skälen till att vuxna barn bor tillsammans med föräldrarna kan variera. I Sverige är det troligen vanligare att samboendet beror på att föräldrarna tar hand om vuxna barn som är funktionshindrade. För Tyskland och Frankrike nämns ekonomiska skäl som en orsak till att gamla bor med sina barn. I dessa länder ger ju pensionssystemen ett mycket dåligt skydd åt dem som inte haft en lång yrkeskarriär.

Kvinnlig förvärvsfrekvens

Det brukar antas att i ett land med låg kvinnlig förvärvsfrekvens är det vanligare att kvinnor ger omsorg till sina äldre släktingar. Det finns dock inget självklart samband mellan den kvinnliga förvärvsfrekvensen och förekomsten av anhörigomsorg. Många kvinnor tar ansvar för äldre anhöriga även om de förvärvsarbetar. Det är dock troligt att mindre tid kan ägnas åt anhörigomsorg ju högre förvärvsfrekvensen är.

I nedanstående figur redovisas förvärvsfrekvensen för kvinnor i de åldersgrupper där det är troligast att man har föräldrar som börjar bli gamla och behöver hjälp.

Figur 7.15 Andel förvärvsarbetande kvinnor år 1990 i åldersgrupperna 45–54 år respektive 55–64 år



Källa: OECD no 19: 1996

Överlag är förvärvsfrekvensen bland kvinnor mellan 45 och 64 år högst i Norden. I åldersgruppen 45–54 år har Sverige dubbelt så hög förvärvsfrekvens som Nederländerna som har den lägsta förvärvsfrekvensen. I åldersgruppen 55–64 år är skillnaden mellan Sverige och Nederländerna ännu större. Vi kan se en viss samstämmighet om vi jämför med svaren från Europabarometern. I de flesta länder där färre kvinnor förvärvsarbetar får en större andel äldre omsorg av sina vuxna barn.

Vad sägs om anhörigomsorg i övrig litteratur?

De översiktliga beskrivningar av anhörigomsorg och annan icke offentlig omsorg vi funnit i olika skrifter bekräftar i stora stycken resultatet från Europabarometern. I flera länder ligger huvudansvaret för omsorg i hemmet på de anhöriga. I Tyskland och Frankrike har de vuxna barnen även ett ekonomiskt ansvar för bl.a. omsorgskostnader, vilket, som tidigare nämnts, kan innebära att de måste hjälpa till att betala omsorgsavgifter då den äldre inte själv klarar det. Även i Sverige och i Norge hade barnen fram till 1960 och 1970-talen ett lagfäst ansvar för sina föräldrar. I Danmark har vuxna barn däremot aldrig haft något lagstadgat ansvar för sina föräldrar. Danmark är även det land som har den största andelen äldre för vilka offentligt finansierad omsorg är den huvudsakliga.

Slutsatser om anhörigomsorgen

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de anhörigas insatser för omsorgen om de äldre som bor hemma är av stor betydelse i samtliga länder. Omfattningen varierar från land till land men det mesta tyder på att anhörigomsorgen har en större betydelse utanför Norden möjligen med undantag för Nederländerna, medan de äldre i Norden är mer beroende av den offentligt finansierade äldreomsorgen.

Att de offentliga utgifterna för äldreomsorgen är högre i de nordiska länderna ligger i linje med denna slutsats.

Sverige ligger relativt bra till när det gäller målet att de äldre inte skall vara beroende av de anhörigas vilja, tid och kraft. Danmark uppfyller dock detta mål i ännu högre grad. Det visar även analysen i avsnitt 7.3 om hur de anhörigas förmåga vägs in vid behovsprövningen. Överlag ligger de nordiska länderna före de övriga i detta avseende. Å andra sidan kanske detta inte är ett mål med den offentliga omsorgen i samtliga länder.

Ideella insatser

Resultatet i Europabarometern (se figur 7.12) visar att i Tyskland, men även i de andra ickenordiska länderna, anger de äldre i högre grad att de får hjälp av ideella organisationer. I Tyskland är denna andel nästan lika stor som andelen med hemtjänst. Totalt sett är dock de ideella organisationernas insatser av liten betydelse jämfört med anhörigomsorgen.

För att komplettera uppgifterna från Europabarometern gör vi en översiktlig beskrivning av traditionen och förekomsten av ideella insatser i länderna.

Det har gjorts flera studier av den ideella sektorn bl.a. inom ramen för det internationella John Hopkins-projektet där Sverige, Frankrike, Storbritannien och Tyskland ingick. Studien har inga uppgifter om just äldreomsorgen. Den visar dock att när det gäller det sociala området totalt sett är de ideella organisationernas arbete mer omfattande i Frankrike, Tyskland och Storbritannien än i Sverige. Detta bekräftar således uppgifterna för Europabarometern.

Länder där de ideella organisationerna har längst tradition av att verka inom det sociala området är Tyskland, Nederländerna och Storbritannien. I Frankrike har de ideella organisationerna börjat utvecklas under senare decennier. De ideella insatserna till de äldre utförs där främst av personer inom åldersgruppen 60–70 år. I de nordiska länderna har frivilligt arbete inte alltid betraktats som ett acceptabelt komplement till samhällets professionella insatser, men detta har förändrats under den senaste tioårsperioden. Först ut i Norden med att utveckla olika frivilliglösningar (s.k. frivilligcentraler) som ofta fungerar som självhjälsgrupper har varit Norge och Sverige. Under senare har sådan verksamhet även kommit igång i Danmark och Finland.

I Tyskland utför ca 3,8 procent av den vuxna befolkningen ideella obetalda sociala insatser och en knapp procent medverkar i självhjälsföreningar. Endast fem procent av de ideella insatserna kan hänföras till omsorg om äldre. De frivilliga, huvudsakligen kvinnor, satsar ungefär 33 timmar i veckan på ideellt arbete. Arbetet består till stor del av inköp, utflykter, transport, läsning, post- och bankärenden (Fölster, 1996). De traditionella organisationerna engagerar dock allt färre människor i sitt arbete, medan självhjälsgrupperna ökar. Vidare finns inom de sociala organisationerna ca 20 000 nunnor som arbetar för kost och logi mot löfte att själva bli omhändertagna när de blir gamla. Denna grupp minskar dock.

Nederländerna har också en utvecklad frivilligverksamhet och även olika självhjälsgrupper, där de äldre själva utformar en verksamhet för att stödja varandra. Ungefär 20 procent av de äldre arbetar ideellt inom ramen för olika organisationer. Det är också vanligt i Nederländerna med olika bostadskollektiv där de boende själva organiserar sin hjälpverksamhet. I dessa kollektiv finns ofta en kontaktperson gentemot kommunen och de boende kan även få subventioner av det offentliga för olika åtgärder som underlättar för de äldres boende, service m.m. och som leder till att behoven av offentliga omsorgsinsatser minskar eller skjuts upp.

I Storbritannien arbetar ca 2,5 procent av den vuxna befolkningen med informell omsorg åt äldre ca 20 timmar per vecka. Många av dessa är dock anhöriga till den hjälpbehövande.

7.4.2 Offentliga subventioner till den informella omsorgen

Samtliga länder subventionerar på något sätt informell vård och omsorg. Subventionerna är dock små i relation till de insatser som görs. Det är också vanligt att stöden ingår som en icke särredovisad del av den offentligt finansierade omsorgen eller en del av subventionerna till den informella sektorn som helhet. Detta gör det mycket svårt att ge en heltäckande beskrivning av samhällets stöd till informell äldreomsorg och ännu svårare är det att kvantifiera detta i utgiftstermer. Dessa reservationer bör hållas i minnet när vi nu skall ge exempel på hur subventionerna är utformade i länderna i denna studie.

Stöd till anhörigomsorgen

Samtliga länder har flera olika former av stöd till personer som ger omsorg och/eller vård till äldre anhöriga, exempelvis i form av kontantbidrag till omsorgstagarna för att betala de anhöriga för deras insatser.

I Sverige, Finland och Danmark kan ett mindre bidrag ges till den anhöriga vårdaren om vårdbehovet är långvarigt. I Sverige fick 6 000 personer anhörigbidrag år 1996, vilket motsvarar ca tre procent av det totala antalet äldre med hemtjänst. Utgifterna för anhörigbidraget inryms i redovisningen över den offentligt finansierade äldreomsorgen och utgör på sin höjd någon procent av dessa utgifter. I Danmark och Sverige förekommer vidare närståendepenning till dem som avstår från arbete för att vårda sin sjuka anhöriga i livets slutskede. Dessa bidrag är ännu mindre omfattande. I Sverige motsvarar utgifterna för närståendepenning mindre än en promille av utgifterna för den offentligt finansierade äldreomsorgen.

I Norge och, i mindre utsträckning Sverige, stödjer samhället anhörigvårdare även genom att anställa dem inom hemtjänsten för att ta hand om sin anhöriga. De blir därmed en del av den formella omsorgen.

Sammanfattningsvis är de offentliga subventionerna till anhörigvårdare mycket små i de nordiska länderna. Stödet till anhörigvårdare är av större betydelse i de ickenordiska länderna.

I Storbritannien kan en äldre person som t.ex. är sängbunden, har synproblem eller har någon form av demenssjukdom få "attendance

allowance" (AA). Ersättningen motsvarar mellan knappt 500 och drygt 700 kronor per vecka. Bidraget som är skattefritt kan användas för att köpa formell omsorg eller till att betala någon anhörig vårdare. I princip kan bidragstagaren också avstå från att köpa omsorg och använda bidraget till något annat. Det förefaller dock troligt att bidraget ofta används för anhörigomsorg. De offentliga utgifterna för AA finns med som en del av utgifterna för äldreomsorgen i våra jämförelser. År 1995 motsvarade utgifterna drygt 40 procent av Storbritanniens äldreomsorgsutgifter. I Storbritannien kan även skattepliktig ersättning "Invalid care allowance" (ICA) utgå till dem avstår från arbete för att ta hand om en handikappad person såväl under som över 65 år. De offentliga utgifterna för ICA för omsorg av personer över 65 år har inte kunnat specificeras och ingår inte i våra redovisningar av de totala äldreomsorgsutgifterna. De offentliga utgifterna för ICA är dock av betydligt mindre omfattning än Attendance allowance.

I Tyskland kan den enskilde som är berättigad till ersättning via den obligatoriska äldreomsorgsförsäkringen fritt välja mellan att anlita anhöriga eller professionell personal inom hemtjänsten. Nästan 90 procent av vårdtagarna väljer att helt eller delvis anlita anhöriga. Ersättningsnivån per månad om man anlitar anhöriga motsvarar ca 1 900–6 250 kronor. Förutom ersättning betalas också pengar till vårdgivarens pensionsförsäkring via äldreomsorgsförsäkringen så att vårdgivaren inte blir utan pensionspoäng under tiden för vård- och omsorgsinsatserna. De ersättningar som tillfaller anhöriga motsvarar uppskattningsvis ca 30 procent av de totala utgifterna för äldreomsorgen.

I Nederländerna och Frankrike får man göra skatteavdrag om man tar hand om en äldre släkting och också har personen boende hos sig. I Frankrike kan även den omsorgsbehövande göra skatteavdrag för att betala anhörig för omsorgsinsatser. Vi har inte kunna beräkna hur mycket skattebortfall för staten dessa avdrag motsvarar. I Frankrike finns också vissa bidrag som vårdtagarna kan använda för att kompensera anhöriga som tar hand om dem. Dessa ingår i våra utgiftsjämförelser och utgör cirka 20 procent av de franska offentliga äldreomsorgsutgifterna.

Tillfällig avlastningsvård på institution eller via hemtjänsten erbjuds i de flesta länderna för att lindra bördan för de anhöriga och ryms inom den offentligt finansierade äldreomsorgen som behandlats tidigare i kapitel 7.

Förutom direkt ekonomiskt stöd och avlastningsvård erbjuder man i flera länder information och rådgivning till anhöriga. I Storbritannien har de anhöriga vårdarna bildat en egen förening för att stödja vårdare och vara kontaktlänk mot samhället och försöka utforma ett samarbete mellan informell och formell vård. Vidare kan den dagcentralverksamhet för äldre som finns i flera länder och som är under utbyggnad ses

som ett stöd till anhöriga såväl som till omsorgstagaren. I Tyskland kan den anhörige få kostnadsfri utbildning i vårdfrågor och hjälp med utrustning i hemmet.

Eftersom en del av anhörigvården i flera länder utförs av vuxna barn, främst döttrar kan man också säga att ländernas politik för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden har betydelse för anhörigvården. Medan t.ex. Sverige för en politik som på olika sätt underlättar för kvinnor att förvärvsarbeta, är andra länders politik fortfarande mer uppbyggd kring att många kvinnor inte förvärvsarbetar utan finns tillgängliga för att ta hand om barn och gamla. Ett exempel på detta är inkomstskattesystemen. I ”Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa” (Ds 1996:49) visade vi att Sverige och Finland är de enda av de stude-rade länderna som inte har inkomstskattesystem som uttryckligen gynnar ”hemmafru-familjer”.

Subventioner till ideella organisationer

De flesta länder subventionerar också de ideella organisationernas frivilliga och obetalda arbete på något sätt.

I detta sammanhang räknar vi inte in det offentliga köpet av omsorgs- och vårdtjänster från de ideella organisationerna, vilket är omfattande framför allt i Tyskland och Nederländerna. Dessa tjänster betecknas som formell vård och omsorg, eftersom vårdgivarna är anställda och får lön av organisationerna.

Subventionerna till de ideella organisationerna ges bl.a. som skattefördelar av olika slag. Exempelvis genom att privatpersoner och företag som stödjer ideella organisationer får göra skatteavdrag för detta. Vi har inte kunnat beräkna värdet av dessa subventioner. Med stor sannolikhet är subventionerna störst i de länder där omfattningen av de ideella insatserna inom äldreomsorgen är störst, dvs. i de icke-nordiska länderna.

7.5 De äldres hälsa och välbefinnande

- Det går inte att fastställa några orsakssamband mellan hur länderna dimensionerat och organiserat den offentliga äldreomsorgen och de äldres hälsa och levnadsvillkor.
- Attitydundersökningar tyder på att de äldre i Sverige ges goda möjligheter att leva ett aktivt liv.

Tidigare i detta kapitel har vi konstaterat stora skillnader i hur länderna organiserar vård och omsorg om de äldre och hur mycket offentliga utgifter som går till detta ändamål. Vi skall i detta avsnitt redovisa några jämförelser som möjligen kan användas som en indikator på hur väl omsorgen och vården av de äldre fungerar.

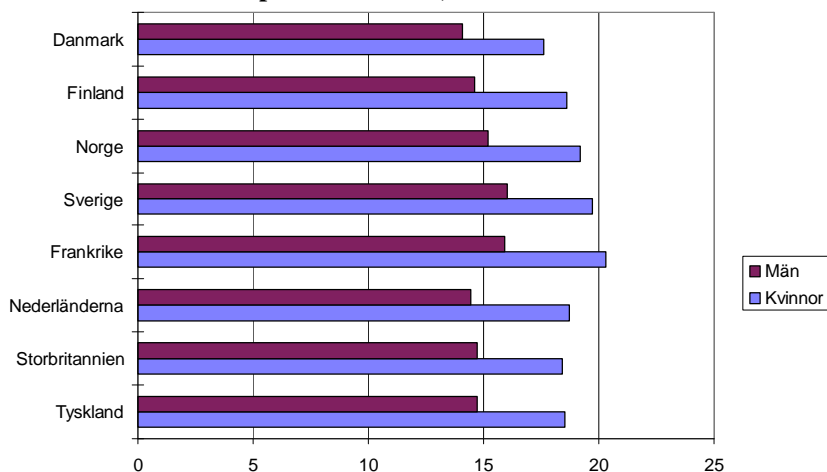
Redan inledningsvis vill vi dock betona att det är mycket svårt att finna några riktigt bra jämförande mått som visar hur väl länderna lyckats vad gäller vård och omsorg av de äldre. De skillnader mellan länder som redovisas kan bero på mängder av faktorer som inte alls har med vården och omsorgen att göra. Flera viktiga frågor måste lämnas obesvarade.

7.5.1 Hälsa

Fransyskor och svenskar lever längst

Ett grundläggande mått på hälsa är naturligtvis livslängden. I detta fall, när vi studerar den äldre befolkningen, använder vi den förväntade återstående livslängd vid 65 års ålder som mått. Detta redovisas i följande figur.

Figur 7.16 Förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder, för män respektive kvinnor, antal år



Källa: Recent demographic development in Europe, 1996

Om man använder den förväntade återstående livslängden som ett mått på hälsan är det i Frankrike och Sverige som de äldre mår bäst. Fransyskorna lever längst bland kvinnorna medan svenskarna ligger i topp bland männen. Den kortaste återstående livslängden finner vi i Danmark, både när det gäller män och kvinnor.

Att utreda sambanden mellan den återstående livslängden och hur omsorg och vård fungerar är tyvärr omöjligt. Ingen av de experter vi talat med tror att det är möjligt att göra några sådana kopplingar. Att man dör tidigare i Danmark förklaras t.ex. ofta med en hög konsumtion av alkohol och fet mat. Däremot finns det väl knappast någon som hävdar att detta beror på att Danmark har en sämre omsorg och vård av de äldre än andra länder.

Över huvud taget menar experterna att hälsodata inte är någon framkomlig väg för att studera ”effekterna” av hur vård och omsorg av de äldre är organiserad i olika länder. Detta beror inte bara på den mängd av faktorer som påverkar hälsan. Även själva statistiken, t.ex. när det gäller dödsorsaker, är alltför osäker för att kunna göra jämförelser mellan länder.

Därför måste vi inskränka vår jämförelse till attitydundersökningar som också är behäftade med många osäkerheter.

Ålder inget hinder för svenskar

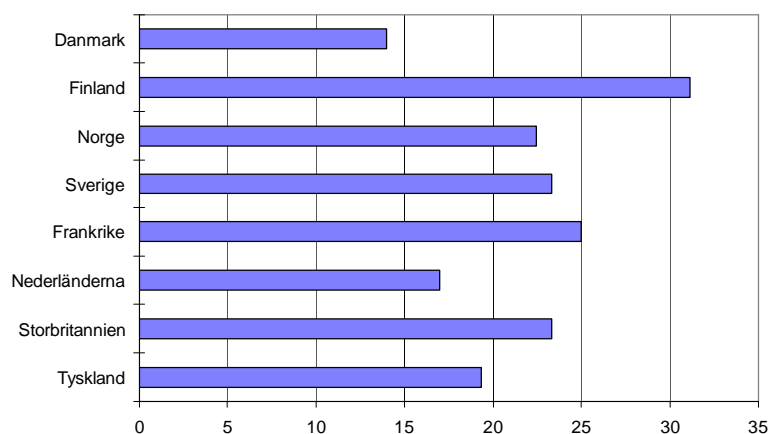
Livslängdsmåtten borde kompletteras med något jämförande mått på hälsan under tiden man lever. När man upplyser danskar om att de lever kortare än i andra länder kan det hända att de svarar att de i stället har roligare och mår bättre under den tid de lever. Några bra objektiva mått på de äldres hälsa och välbefinnande är dock svåra att finna.

Däremot görs det undersökningar där man frågar människor i olika länder om deras hälsa. En intressant fråga i dessa undersökningar är om intervjupersonen anser sig ha så dålig hälsa att det ”allvarligt hämmar hans/hennes dagliga aktiviteter”.

Denna fråga är särskilt intressant därför att den sätter in hälsan i ett sammanhang. Man kan ha nedsatt hälsa men ändå klara de dagliga aktiviteterna om omgivningen, däribland samhällets insatser, fungerar bra. Detta har ju klara kopplingar till äldreomsorgen där ett viktigt mål är just att hjälpa äldre med olika former av funktionsnedsättning att leva ett så vanligt liv som möjligt.

I det följande diagrammet redovisas andelen äldre som uppger att de har en hälsonefsättning som innebär att det ”allvarligt hämmar deras dagliga aktiviteter”

Figur 7.17 Andelen individer 65–84 år som har en hälsonefsättning som ”allvarligt hämmar deras dagliga aktiviteter”, procent



Källa: Living conditions and inequality in the European Union 1997, Eurostat

Danmark har den lägsta andelen äldre som uppger att de har så dålig hälsa att de dagliga aktiviteterna hämmas. Motsvarande siffra för Finland är mer än dubbelt så hög.

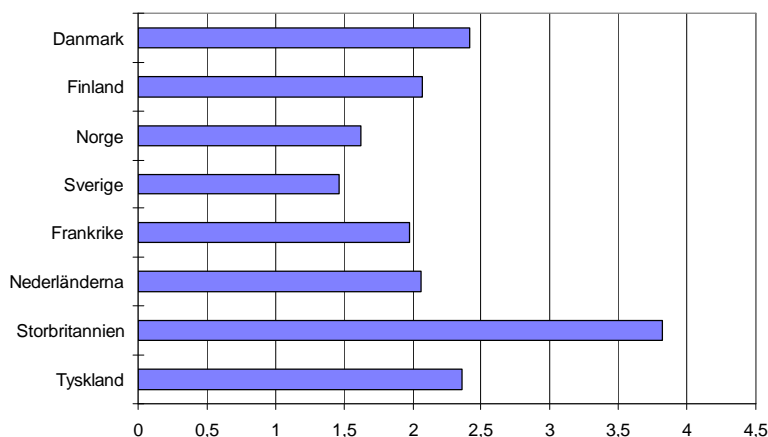
Givetvis gränsar ett mått som det här till ren kuriositet. Hur människor i olika länder svarar kan säkert variera bara beroende på olika nyanser i språket när frågorna översätts eller den allmänna inställningen till hur man skall besvara undersökningar av denna typ, dvs. kulturella skillnader av olika slag.

Därför är det intressantare att i stället studera i vilken utsträckning de äldre rapporterar större problem än andra åldersgrupper. Ett sådant "relativt" mått undviker i högre grad att resultaten färgas av språk- och kulturskillnader mellan länderna.

Dessutom är det väl i själva verket det relativa måttet som bör vara i fokus i vår studie? Samhällets insatser skall förhindra att sviktande hälsa gör livet *svårare* att leva när man blir gammal.

Därför redovisar vi i följande diagram hur många gånger högre andel av 65–84-åringarna som uppger att de har en hälsonefsättning som innebär att det "allvarligt hämmar deras dagliga aktiviteter" jämfört med 45–64-åringarna.

Figur 7.18 Andelen individer 65–84 år som har en hälsonefsättning som "allvarligt hämmar deras dagliga aktiviteter" jämfört med 45–64 åringarna



Källa: Living conditions and inequality in the European Union 1997, Eurostat

Det relativa måttet rangordnar länderna på ett helt annat sätt. Nu framstår Sverige som det land där ålderdomen med vidhängande hälso-problem allra minst försämrar möjligheterna att genomföra de dagliga aktiviteterna. Detta kan möjligen vara en indikator på att Sverige har en

äldreomsorg som klarar målen att ge de äldre goda levnadsvillkor och möjligheter till ett aktivt liv.

Sammantaget indikerar hälsomåttan att svenska åldringar mår bra i ett europeiskt perspektiv. Vi lever länge och dålig hälsa försämrar möjligheterna att leva ett vanligt liv i mindre utsträckning än i andra länder.

7.5.2 Sociala relationer

Ett annat område av stor betydelse för de äldres välfärd kan sammanfattande kallas "sociala relationer". Detta är särskilt intressant ur ett äldreperspektiv då det innehåller komponenter som ofta framhålls som "kritiska" då det gäller just de äldres situation. Ålderdomen skall inte innebära att man isoleras från omvärlden på olika sätt.

Vi redovisar nedan två olika mått. Dessa gäller andelen äldre i åldern 65-84 år som

- träffar någon annan person minst en gång per vecka
- är medlemmar i någon klubb eller organisation

Dessa mått visar hur aktiva de äldre faktiskt är. Vi redovisar både *absoluta* mått för gruppen 65-84 år och *relativa* mått, dvs. förhållandet mellan andelen 65-84 åringar som svarat "ja" på frågan jämfört med den övriga befolkningen.

Tabell 7.4 Andelen individer 65-84 år som träffar någon annan person minst en gång per vecka, absolut mått samt jämfört med totalbefolkningen

	<i>Andel</i>	<i>Andel/tot bef</i>
<i>Danmark</i>	74 %	0,93
<i>Finland</i>	64 %	0,89
<i>Norge</i>	84 %	0,98
<i>Sverige</i>	73 %	0,92
<i>Frankrike</i>	50 %	0,80
<i>Nederländerna</i>	77 %	0,94
<i>Storbritannien</i>	83 %	0,98
<i>Tyskland</i>	66 %	0,91

Källa: Living conditions and inequality in the European Union 1997, Eurostat.

7.5 Andelen individer 65.84 år som är med i en förening eller organisation, absolut mått samt jämfört med totalbefolkningen

	<i>Andel</i>	<i>Andel/andel tot bef</i>
<i>Danmark</i>	58 %	1,00
<i>Finland</i>	30 %	0,85
<i>Norge</i>	81 %	0,96
<i>Sverige</i>	73 %	0,86
<i>Frankrike</i>	24 %	0,84
<i>Nederländerna</i>	31 %	0,69
<i>Storbritannien</i>	46 %	1,01
<i>Tyskland</i>	44 %	0,84

Källa: Living conditions and inequality in the European Union 1997, Eurostat

I ett absolut perspektiv framstår de äldre i Norge som väldigt socialt aktiva. De äldre i Sverige ligger i mitten när det gäller hur ofta man träffar andra personer och tvåa när det gäller medlemskap i föreningar. Fransmännen ligger anmärkningsvärt långt efter de andra länderna i båda kategorierna.

I det relativa perspektivet studerar vi hur ålderdomen ”påverkar” den sociala aktiviteten. De äldre i Storbritannien, Norge och Danmark fortsätter i mycket hög grad att vara aktiva. De svenska åldringarna kommer något efter dessa länder. Frankrike ligger återigen dåligt till i båda kategorierna.

Sammantaget är det få tydliga skiljelinjer i indikatorerna för sociala relationer. I ett europeiskt perspektiv förefaller de äldre i Sverige tämligen aktiva. Den sociala aktiviteten minskar inte anmärkningsvärt mycket på äldre dagar.

7.5.3 Anhörigvårdens effekter

Anhörigvårdens omfattning är en av de största skillnader mellan länderna vad gäller vård och omsorg av de äldre. Denna faktor är i sin tur delvis kopplad till graden av kvinnligt deltagande på arbetsmarknaden. Det är i länder med lägre kvinnlig förvärvsfrekvens i åldern 45–65 år ca som anhörigvården är mest utbredd. En hög grad av anhörigvård innebär i sin tur att den offentliga äldreomsorgen kan begränsas.

Ur ett svenskt perspektiv, med kvinnligt arbetskraftsdeltagande som ett viktigt politiskt mål, kan man säga att vi lyckats genom att bygga ut

den offentliga äldreomsorgen så att kvinnornas deltagande på arbetsmarknaden underlättats.

Kring denna skiljelinje, som grovt sett går mellan de nordiska länderna och de övriga, finns många intressanta frågor att belysa. Hur upplever de äldre i olika länder skillnaderna mellan formell omsorg och att de anhöriga står för omsorgen? Vad anser de anhöriga själva? Tyvärr har vi inte funnit några undersökningar som besvarar denna centrala fråga.

8 Inför nästa sekel

I detta avsnitt beskriver vi kortfattat hur andelen äldre i befolkningen förväntas öka de närmaste decennierna och vilka åtgärder man vidtagit i olika länder för att anpassa några av de offentliga stödsystemen för att möta detta ökade utgiftstryck.

8.1 Förändringar i pensionssystemen

- Sverige hör till de länder som har bäst kontroll över de framtida pensionsutgifterna.
- Flera länder förändrar pensionssystemen i samma riktning som i Sverige, dvs. mot en ökad koppling mellan livsinkomst och pensionsförmåner.

Hur förändras utgiftstrycket?

Den ökande andelen äldre i befolkningen gör att de offentliga pensionssystemen sätts under ett hårt tryck. Samtliga system, utom det danska tilläggsystemet, är i huvudsak *fördelningssystem*³¹. Detta innebär att pensionerna finansieras ”direkt” genom skatter och avgifter från den arbetande befolkningen.

De danska tilläggs pensionerna är ett *fonderat system*. Det innebär att det är pensionärerna själva som finansierat sina pensioner via de avgifter de betalade in under arbetslivet. Pensionsbeloppen bestäms av hur de avgifter som betalats in förräntas³². Detta system är relativt okänsligt för förändringar i demografin.

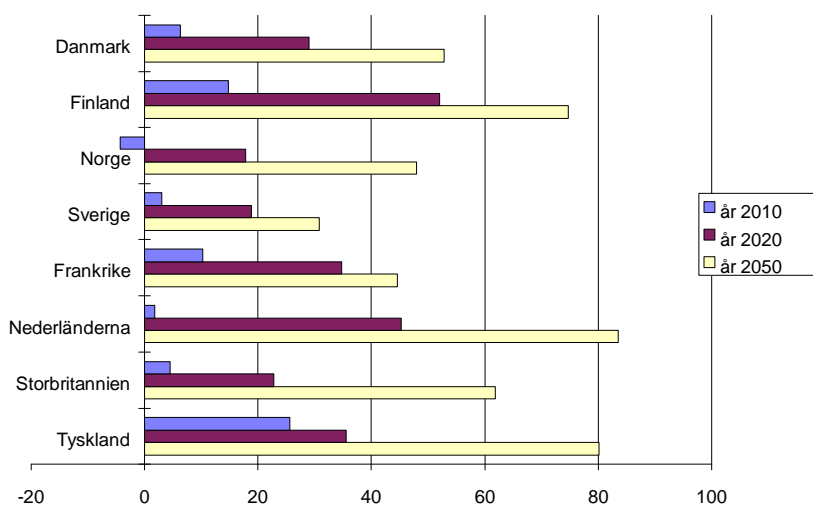
³¹ Även de avtalspensioner som ingår i vår definition av offentliga system i Frankrike, Tyskland och Finland är fördelningssystem. De icke-offentliga avtalspensionerna som behandlas i avsnitt 6.2 är däremot ofta fonderade.

³² Det finns även fonderade system med på förhand bestämda framtida förmåner. Sådana *förmånsbestämda* system kan gå med ”vinst” eller förlust”.

Fördelningssystemen kan däremot vara mycket känsliga för förändringar i befolkningens sammansättning. Om inte systemen, på något sätt, tar hänsyn till de demografiska förändringarna, innebär en ökande andel pensionärer, antingen att avgifterna eller skatterna för den arbetande befolkningen måste höjas, eller att pensionerna måste sänkas. Det är detta dilemma länderna i denna studie står inför.

Följande diagram är en enkel illustration av vilket tryck förändringarna i andelen äldre utövar mot pensionssystemen. Diagrammet redovisar en prognos av hur andelen individer över 65 år i totalbefolkningen kommer förändras från 1995 till år 2010, 2020 och 2050.

Figur 8.1 Procentuell förändring av andelen individer över 65 år i totalbefolkningen från år 1995 till år 2010, 2020 och 2050



Källa: Eurostat: Demographic statistics 1996

När det gäller det rent demografiska trycket mot de offentliga pensionsutgifterna ligger Sverige relativt väl till både på kortare och längre sikt. Ökningen av andelen personer över 65 år förväntas bli betydligt kraftigare i de flesta andra länder. Allra mest gäller detta Finland, Tyskland och Nederländerna.

Detta gäller dock inte de danska tilläggs pensionerna som är helt och hållet *avgiftsbestämda*.

Vad har gjorts?

De flesta länder har under senare år gjort, eller planerar att göra, förändringar i de offentliga pensionssystemen. Den ökande andelen äldre i framtiden är säkert ett tungt vägande skäl bakom de flesta av dessa förändringar. Nedan beskriver vi kortfattat några av de viktigaste förändringarna i varje land³³.

I olika internationella studier har det gjorts prognoser över framtida pensionsutgifter där man tagit hänsyn till de flesta av de nedan beskrivna förändringarna. Dessa prognoser är av många skäl osäkra och känsliga för vilka grundantaganden som gjorts.

Den bedömning vi gör utifrån prognoserna är att Sverige, tack vare det nya pensionssystemet, hör till de länder som har förhållandevis god kontroll över de framtida pensionsutgifterna. Länder som ligger mer illa till i detta avseende är framför allt Frankrike, men även i viss mån Tyskland.

Något av en gemensam trend i förändringarna, i de länder som har inkomstrelaterade system, är en ökad koppling mellan livsinkomst och pensionsförmåner. Norge avviker dock från denna trend.

Det mest radikala greppet för att minska trycket på de offentliga systemen har *Storbritannien* tagit genom de tidigare beskrivna möjligheterna att gå ur det statliga tillägssystemet och i stället ansluta sig till ett privat pensionssystem. Detta har uppmuntrats genom generösa rabatter på socialförsäkringsavgifterna för dem som valt att gå ur. I dag har ca 75 procent av arbetskraften gått ur det statliga systemet.

Vidare höjer *Storbritannien* successivt den formella pensionsåldern för kvinnor från 60 år till 65 år, så att den blir densamma som för männen. Detta bidrar till minskade utgifter framför allt i grundpensionerna.

Ytterligare en förändring som gjorts i *Storbritannien* är att förmånerna i tilläggspensionen beräknas på hela livsinkomsten i stället för de tjugo bästa åren.

En ökad koppling mellan livsinkomst och pensionsförmåner är också en viktig komponent i *Sveriges* nya pensionssystem. Pensionen skall beräknas på hela livsinkomsten i stället för de femton bästa åren. De som stannar hemma för att vårda barn, studerar eller är arbetslösa får dock tillgodoräkna sig pensionsrätt enligt särskilda bestämmelser.

Den inkomstrelaterade delen av pensionerna kommer att kopplas till den allmänna löneutvecklingen. Det finns således inte längre någon ge-

³³ Observera att beskrivningen både omfattar förändringar som genomförts eller påbörjats före 1995 och förändringar som är beslutade men ännu inte satts i verket. Vissa av förändringarna finns därför helt eller delvis inräknade i resultaten i denna rapport.

nerell standardgaranti i denna del av systemet. I dag finns ju en sådan genom kopplingen till basbeloppet som skrivs upp med den allmänna prisutvecklingen. Normalt, åtminstone historiskt, överstiger dock den allmänna löneutvecklingen prisutvecklingen, vilket innebär att pensionerna inte bara kommer att värdesäkras utan också förräntas.

För dem som inte tjänat ihop någon pensionsrätt eller endast liten sådan kommer det även fortsättningsvis att finnas en garantipension. Denna förväntas ge en något högre nettoinkomst än dagens grundpension plus pensionstillskott. Garantipensionen kommer, till skillnad från den inkomstrelaterade delen, att standardsäkras genom att den skrivs upp med prisutvecklingen.

En viktig skillnad mot det gamla systemet är att pensionstillskottet försvinner. Även en kort tid av arbete med låg lön skall resultera i en pensionsnivå som är högre än garantipensionen.

Pensionsåldern blir rörlig från 61 års ålder. Men garantipensionen betalas inte ut förrän vid fyllda 65 år. En nyhet är att också den förväntade medellivslängden påverkar pensionsförmånerna. Om medellivslängden fortsätter att öka blir pensionsbeloppen per år lägre än vad en beräkning utifrån dagens medellivslängd säger. På så sätt hålls de totala pensionsutbetalningarna över hela pensionstiden konstanta.

Den mest omdebatterade delen av det nya pensionssystemet har varit att en mindre del av pensionsavgifterna skall avsättas till ett fonderat system, *premiereservsystemet*. Av den totala avgiften på 18,5 procent av inkomsten skall 2,5 procentenheter gå till ett system där varje individ själv får välja vilken fond som skall förvalta premierna.

Även i *Finland* har pensionssystemet reformerats. Här följer några av de viktigaste förändringarna:

- * Hela grundpensionen inkomstprövas numera. Detta innebär att personer med tillräckligt höga tilläggspensioner inte får någon grundpension alls.
- * Förmånerna i tilläggspensionen kommer att beräknas utifrån inkomsterna de tio sista åren i varje anställning, i stället för som tidigare endast de fyra sista åren.
- * Den kontinuerliga uppjusteringen av tilläggspensionerna kommer i högre utsträckning att knytas till den allmänna prisutvecklingen i stället för den allmänna löneutvecklingen.
- * De fördelaktigare pensionsregler som gällt för anställda i den offentliga sektorn har tagits bort.

Frankrike är det land som ligger sämst till i prognoserna över framtida utgiftstryck från pensionssystemen. Detta gäller trots de reformer som beslutades år 1993 och i första hand gäller de inkomstrelaterade grundsystemen:

- * Pensionsförmånerna skall beräknas på de 25 bästa åren, i stället för som tidigare de tio bästa åren.
- * Det kommer att krävas 40 år med inkomster för att få maximal pension i stället för 37,5.
- * Uppräkningen av pensionsförmåner kommer att knytas till den allmänna prisutvecklingen i stället för den allmänna löneutvecklingen.

Även för *Tyskland* är prognoserna över utgiftstrycket ganska dystra, trots att man beslutat om förändringar:

- Den formella pensionsåldern är visserligen 65 år, men möjligheterna att få ålderspension redan tidigare har varit stora. Exempelvis kan personer som arbetat i minst 35 år gå i pension redan när de fyllt 63 år. Ett annat exempel är att kvinnor, om de uppfyller vissa regler, kan gå i pension redan vid 60 år. Dessa regler har nu gjorts mindre förmånliga och ska så småningom upphöra helt. Det kommer dock även fortsättningsvis att vara möjligt att få ålderspension före man fyllt 65 år, men det kommer att "kosta mer" i form av lägre pension.
- Reglerna för att man vid pensionsberäkningen ska få tillgodoräkna sig år då man studerat, och endast betalat begränsade.
- Pensionsavgifter, har gjorts mindre förmånliga.
- Uppräkningen av pensionsförmånerna knyts till den allmänna utvecklingen av nettolönerna i stället för bruttolönerna. Detta innebär att man skapar ett "kommunicerande kär!" mellan de yrkesaktivas löner och pensionerna. Att finansiera en höjning av pensionerna med höjda skatter eller avgifter för de yrkesaktiva, innebär samtidigt att nettolönerna för de yrkesaktiva minskar, vilket reducerar basen för uppräknningen av pensionerna.

I *Norge* gjordes flera förändringar i pensionssystemet i början av 1990-talet. Dessa går dock delvis i en annan riktning än i många andra länder då förändringarna delvis minskade kopplingen mellan livsinkomst och pensionsförmåner.

- * Beräkningen av tilläggspensioner gjordes mindre förmånlig för samtliga med arbetsinkomster.
- * För personer med höga inkomster reducerades dessutom den andel av inkomsterna, över en viss nivå, som de får tillgodoräkna sig vid pensionsberäkningen.

Varken i *Danmark* eller *Nederländerna* har några större förändringar gjorts. Inte heller planeras några. Om man av detta kan dra slutsatsen att de platta pensionssystemen inte behöver förändras till följd av den ökande andelen äldre är osäkert. Någon regelrätt reform behövs dock knappast av sådana system, men eftersom i synnerhet Nederländerna kan att vänta en kraftig ökning av andelen pensionärer i den framtida befolkningen kommer garantipensionens nivå sannolikt behöva sänkas, alternativt måste skatter eller avgifter höjas.

8.2 Förändringar i vård och omsorg

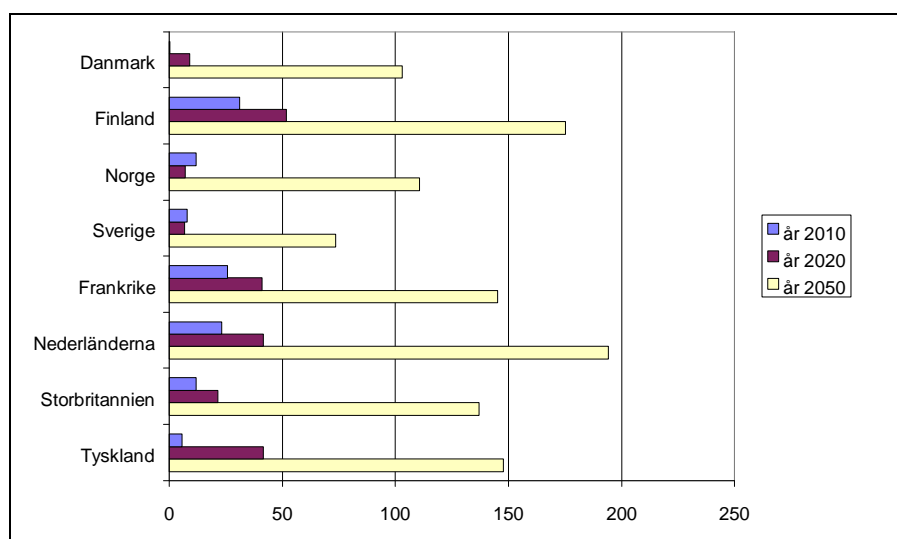
- Flera faktorer talar för att utgifter för vård och omsorg till de äldre kommer att öka kraftigare i de andra länderna än i Sverige.
- Prognoser över framtida utgifter är dock mycket osäkra.
- Inget land har löst frågan om hur den framtida vården och omsorgen till de äldre skall finansieras.

Hur förändras utgiftstrycket?

Även den offentliga vården och omsorgen av de äldre kommer att utsättas för ett ökat utgiftstryck i samband med att andelen äldre i befolkningen ökar. Det är dock mycket svårare att göra utgiftsprognoser för vård och omsorg än pensioner. Det beror på att behovet av vård och omsorg i högre grad styrs av hur t.ex. boende- och familjeförhållanden, hälsotillstånd och sjukvård utvecklas.

Eftersom det i första hand är de riktigt gamla som behöver vård och omsorg redovisar vi här en prognos över hur andelen personer över 80 år i totalbefolkningen kommer att utvecklas i de studerade länderna.

Figur 8.2 Procentuell förändring av andelen individer över 80 år i totalbefolkningen från år 1995 till år 2010, 2020 och 2050



Källa: Eurostat: Demographic statistics 1996

Av figuren framgår att andelen individer över 80 år ökar klart mindre i Sverige än i övriga länder sett över tidsperioden fram till år 2050. Vid denna tidpunkt kommer Sverige ha en lägre andel invånare över 80 år än de flesta övriga länderna. Nederländerna kommer att ha den snabbaste ökningen av denna åldersgrupp och tredubblar nästan andelen individer över 80 år till år 2050. Finland ökar näst snabbast under samma period. Fram till år 2020 är ökningen störst i Finland, Tyskland, Nederländerna och Frankrike.

Ser man bara till hur andelen riktigt gamla förändras kommer behovet av äldreomsorg att öka långsammare i Sverige än i flera av de andra länderna.

En annan faktor som talar för att behovet av äldreomsorg kommer att öka snabbare i andra länder är den kvinnliga förvärvsfrekvensen. Denna ökar nu snabbare i de icke-nordiska länderna än i framför allt Sverige och Norge som redan nått en hög kvinnlig förvärvsfrekvens. Detta torde innebära att det finns mindre utrymme för att tillgodose behovet av omsorg hos de äldre genom anhöriga, oavsett om det rör sig om kvinnor som "tar hand om" sina äldre män eller "vuxna döttrar" som tar hand om sina föräldrar.

Svårigheterna är stora att bedöma omsorgsbehovet för en åldrande befolkning. Det finns flera olika teorier kring frågan om omsorgsbehovet ökar i proportion till ökningen av andel äldre och den förväntade ökningen av levnadsåldern. Ett scenario är att de äldre i framtiden lever

ett allt hälsosammare liv på grund av bättre hälsovård tidigare under livet. Hälsoläget hos befolkningen kan ha förbättrats så att kommande generationer äldre är friskare och kryare än tidigare generationer.

I detta scenario är antagandet att behov av vård och omsorg för de flesta inträder under det sista eller två sista åren i livet oberoende av hur gammal man blir. Detta skulle endast innebära en senareläggning av vård- och omsorgsbehovet och inte en ökning totalt sett. Antar man å andra sidan att ökningen av andelen äldre innebär att även skröpligare äldre lever längre är risken att kostnaderna för vård- och omsorg ökar i mycket snabbare takt.

OECD har visat att, beroende på vilka antaganden som görs, kan prognoser över de framtida vård- och omsorgsutgifterna visa på allt från att utgifterna kommer att minska till att de kommer att öka mycket kraftigt. Detta visar vilken svårbedömd faktor vården och omsorgen om de äldre utgör inför nästa sekel.

Vad har länderna gjort?

När det gäller hur vården och omsorgen skall finansieras, dvs. hur samhällets pengar skall räcka till allt fler äldre har vi inte funnit några radikala lösningar hos länderna. Inget land har t.ex. börjat med någon form av fondering av medel för äldreomsorg i framtiden. Däremot kan man säga att Tyskland genom den nya äldreomsorgsförsäkringen tagit ett steg mot att klart tala om vad som skall vara samhällets ansvar och vilka omsorgsbehov som de äldre får lösa på annat sätt. Denna tydlighet saknas t.ex. i de nordiska länderna.

I de flesta länder är man medveten om att den ökande andelen äldre, med fler kvinnor i förvärvsarbete och fler ensamhushåll, innebär att samhällets äldreomsorg måste förändras och att behovet av omsorg kommer att öka. I många länder gäller det att hitta alternativ till anhängigomsorg, speciellt de vuxna barnens insatser, i takt med att den kvinnliga förvärvsfrekvensen ökar. Därför har de flesta länderna som mål att den öppna omsorgen skall stimuleras för att minska trycket på institutionsomsorgen som i de flesta fall är både dyrare och mindre anpassad till de äldres önskemål och behov.

I flera av länderna där andelen äldre ökar minskar under samma period andelen barn och unga. Detta kan innebära förutsättningar för att flytta samhällets resurser för vård och omsorg till de äldre.

8.3 Sambandet mellan vård och omsorg och pensioner och bidrag

Ett av de viktigaste målen med ett ålderspensionssystem är att erbjuda de som för närvarande ännu inte uppnått pensionsåldern den trygghet det innebär att inte behöva oroa sig över pensionssystemets långsiktiga stabilitet. Som konstaterats i det föregående har Sverige genom att reformera det offentliga ålderspensionssystemet, som för de allra flesta är den största inkomstkällan efter pensioneringen, lyckats skapa goda förutsättningar för att uppnå detta mål. Tryggheten för framtidens äldre bestäms dock inte enbart av ålderspensionen.

Sverige är nämligen ett av de länder som har de otydligaste reglerna kring äldreomsorgen. Detta gäller såväl vilka behov som äldre kan förvänta sig att få tillgodosedda inom den offentliga äldreomsorgen, som vilka avgifter den offentliga omsorgen tar ut. Kan den trygghet som tillhandahålls genom ett stabilt pensionssystem gå förlorat om man inte kan känna trygghet i vilken vård och omsorg man kommer att få som äldre och vad den kommer att kosta? Vår uppfattning är att svaret är ja.

Personer som ännu inte uppnått pensionsåldern är intresserade av att känna trygghet i att få en acceptabel ålderdom. I detta ligger *hela* den situation som man som äldre befinner sig i, inte bara hur det offentliga pensionssystemet ser ut. Att inte veta om man kan räkna med att få vård och omsorg av samhället, eller om hela eller stora delar av såväl den offentliga pensionen som andra ekonomiska tillgångar måste användas för att få vård och omsorg, skapar otrygghet. Vår slutsats blir att en stor del av värdet av ett stabilt och för individen tryggt pensionssystem kan gå förlorat om inte samma stabilitet och trygghet skapas också inom vården och omsorgen.

Referenser

- Age Concern England: *Your rights 1997-98 A guide to money benefits for older people*
- Andersson: *Äldre i Sverige och Europa- Resultat från en Europabarometer*, Socialstyrelsen Ädelrapport 93:4
- Andersson: *Äldre och äldreomsorg i Norden och Europa. Ädelutvärdering* 94:2
- Antman: *Barn och äldreomsorg i Tyskland och Sverige, Sverigedelen*, skriftserien Valfärdsprojektet nr 5, 1996
- Bonke (red): *Levevilkår i Danmark 1997*; Danmarks Statistik socialforskningsinstitutet, 1997
- CBS: *Sociaal-economische maandstatistiek*, 1997/3
- CBS: *Sociale verzekering, pensionsverzekering, levensverzekering 1992-1996*
- Daatland (red): *De siste årene- Eldreomsorgen i Skandinavia 1960-95*; Nova rapport 22/97
- Department of Social security: *Social security statistics 1996*
- Department of Social security: *The Government's Expenditure plans 1997-98 to 1999-2000*, 1997
- Edelbalk, Ståhlberg, Wadensjö: *Socialförsäkringarna 1998*
- Europarådet: *Recent demographic developments in Europe 1996*
- European Commission, *European economy, Ageing och and pension expenditure prospects in the western world*
- European commission: *Social Europe; Supplementary pensions in the European union*; supplement 3 1994
- European commission: *Social protection in the Member States of the European Union, Situation on 1 July 1995*; MISSOC.
- Europeiska kommissionen, *Kompletterande pensionskydd på den inre marknaden: En grönbok*, 1997
- Eurostat: *Demographic statistics 1996*
- Eurostat: *Digest of statistics on social protection in Europe, old age and survivors: an update*, 1996
- Eurostat: *Digest of statistics on social protection in Europe, volume 1: Old Age*, 1992
- Eurostat: *Digest of statistics on social protection in Europe, volume 3. Survivors*; 1993

- Eurostat: *Esspros manual 1996*
- Eurostat: *Social protection expenditure and receipts 1980-1995* (1998)
- Eurostat; Vogel: *Living conditions and inequality in the European Union 1997*; Eurostat working papers
- Fölster K: *Barn och äldreomsorg i Tyskland och Sverige, Tysklandsdelen*, skriftserien Valfärdsprojektet nr 4 , 1996
- Giarchi: *Caring for older Europeans*, 1996
- Hallvarsson: *Välfärd och levnadsvillkor i Västeuropa*, Bilaga till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi
- Hansen: *Elements of social security in 6 European countries*; the Danish national institute of social research, 97:8
- Hutten and Kerkstra: *Home care in Europe- A country-specific guide to its organization and financing*. Arena 1996
- Jennbert, Lagercrantz (red): *Äldrepolitik i förändring?* skriftserien Valfärdsprojektet, 1997
- Lagergren, Batljan, Zavisic; *Välfärden och samhällsekonomi*; skriftserien Valfärdsprojektet, 1997
- Ministerie van volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en milieu-beheer: *Huursubsidie Verslag werking wet individuele huursubsidie 1994-1995*
- Ministerie von Sociala Zaken en Werkgelegenheid: *Income benefits for early exit from the labour market in eight European countries A comparative study*, Nederländerna 1997
- Ministerie von Sociala Zaken en Werkgelegenheid: *Old age; An overview of pension schemes in West European countries*, Nederländerna 1995
- Ministerie von Sociala Zaken en Werkgelegenheid: *Unemployment Benefits and Social Assistance in seven European countries*; Nederländerna 1995
- National statistics: *Annual Abstract of Statistics*; London 1997
- NOMESCO: *Health Statistics in the Nordic Countries 1995*, 49:1997
- Nordisk ministerråd: *Den nordiska fattigdomens utveckling och struktur*; TemaNord Social- och hälsovård 1996:583
- Nordisk statistisk årsbok 1995: Nord 1995:1
- NOSOSKO: *Social tryghed i de nordiske lande 1995*, 6:1997
- NOSOSKO: *Social tryghed i de nordiske lande, Omfang, udgifter og finansiering 1993*; 1995
- OECD Health data 97
- OECD Observer: no 212 juni/juli 1998.

- OECD: *Ageing populations, pension systems and government budgets: Simulation for 20 OECD countries*,; Economic department working papers no 168 1996
- OECD: *Ageing populations, pension systems and government budgets: How do they affect saving?*; Economic department working papers no 156 1995
- OECD: *Ageing in OECD countries, A critical policy challenge*, Social policy studies no 20 1996
- OECD: *Caring for frail elderly people- new directions in care*, social policy studies no. 14, 1994
- OECD: *Caring for frail elderly people-policies in evolution*, social policy studies no. 19: 1996
- OECD: Department for Social Security Research Report No. 46, *Social assistance in OECD countries: Synthesis report*, 1996
- OECD: Department of Social Security Research Report No. 47, *Social assistance in OECD countries: Country reports*, 1996
- OECD: *Draft report to ministers on ageing populations, general background paper maintaining prosperity in an ageing society, bilaga*, 1998
- OECD: *Purchasing power parities and real expenditures; EKS results volume 1*; 1993
- OECD: *Social expenditure statistic of OECD member countries, Provisional Version*, Paris 1996
- OECD: *The tax/benefit position of employees 1995-1996; 1997*
- OECD: *The Tax/benefit position of production workers 1991-1994*, 1995
- OECD: *The transition from work to retirement*, social policy studies no 16, 1995
- OECD; Adema, Einerhand, Eklind, Lotz Pearson: *Net public social expenditure; Labour market and social policy occasional papers no. 19*; 1996
- Office for National statistics: *Annual Abstracts of Statistics 1997 edition*
- Organisation for economic co-operation and development, Paris., *The Tax/benefit position of employees 1995 1996 edition*, December 1997
- Pacolet, Bouten, Lanoye, Versieck: *Social Protection for dependency in old age*; Leuven 1994
- Pacolet, Bouten, Lanoye, Versieck.: *Social protection for dependency in old age in te 15 EU member states and Norway*; Leuven 1998

- Palme, Wennemo: *Generell välfärd Hot eller möjligheter?*
Skriftserien Välfärdsprojektet nr 3, 1996
- Ploug o Kvist: *Overførelseindkomster i Europa. Systemene i grundtræk*; Socialforskningsinstituttet 1994
- Ploug o Kvist: *Social security in Europe; Development or Dismantlement?*; Kluwer series, 1996
- Proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen*
- Proposition 1997/98:113, *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*
- RFV: *Socialförsäkring 1995 och 1996*
- RFV: *Socialförsäkringsfakta 1996*
- Rostgaard: *Caring for children and older people from the beginning of a decade to the end of a millenium (first draft)*
1998
- Salamon and Anheier: *Defining the nonprofit sector - a cross-national analysis* John; Hopkins Non profit sector series 1996;
- Salamon and Anheier: *The emerging nonprofit sector - an overview*; John, Hopkins Non profit sector series 1996
- Social security departmental report: *The Government's Expenditure Plans 1997/98 - 1999/2000*, 1997
- Social Security Statistics 1996, London
- Socialstyrelsen, *Health Care and Social Services in Seven European Countries*, rapport 1993:6
- Socialstyrelsen, *Pensionärshushållens kostnader för äldreomsorg och sjukvård*
- SOU 1996:163, *Behov och resurser i vården - en analys*
- SPRI, *Äldre i andra länder- en internationell översikt*. Rapport 403/1995
- Statistics Netherlands: *Statistical Yearbook of Netherlands 1995; 1997*
- Statistitque publique Frankrike: *Revenus et patriomoine des ménage*, 1997
- Statistitque publique Frankrike: *Suivi annuel des retraites Résultat 1995 no 9.*
- Ståhlberg: (1995) *Women's pensions in Sweden, Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1995:4
- Sundström: *Ageing is riskier than it looks*, artikel i *Age and ageing* 1995:24
- Svenska Kommunförbundet: *Taxor för vård och omsorg- ett hjälpmedel*

Söderström: *Hur skall sjukvården betalas? - Om alternativa betalningsmodeller*, 1991

Weekers o Pijl: *Home care and care allowances in the European Union*, NIZW 1998.

Bilaga 1 Omräkning av utgifter i nationella valutor

Utgifter i nationella valutor kan jämföras antingen relativt eller absolut. Vid relativa jämförelser kan offentliga utgifter exempelvis relateras till BNP per capita och individers inkomster kan exempelvis relateras till den genomsnittliga disponibla inkomsten. I denna bilaga behandlas det absoluta perspektivet, d.v.s. att räkna om utgifter i olika valutor till en valuta.

Vid absoluta jämförelser måste man först och främst räkna om utgifterna till en och samma valuta. Med de syften vår studie har ska valutaomräkningen ta hänsyn till att samma summa pengar är olika mycket värd i olika länder, eftersom varor och tjänster kostar olika mycket i olika länder. Man brukar tala om att pengarnas "köpkraft" varierar mellan länderna. För valutaomräkningen använder vi s.k. köpkraftspariteter, vars syfte är just att korrigera för skillnader i prisnivå mellan länderna.

Här kommenterar vi kortfattat vilka köpkraftspariteter vi använt och hur jämförelserna påverkats om vi valt andra alternativ. För en utförligare diskussion om valutaomräkning och val av köpkraftspariteter hänvisar vi till vår förra komparativa studie över stödet till barnfamiljerna (Ds 1996:49, bilaga VI).

I jämförelserna av ländernas offentliga utgifter har vi valt att använda *köpkraftspariteter för hela BNP* som omräkningsfaktor. När vi räknar om äldreushållens inkomster, vid såväl typfamiljsanalys som inkomstdata, samt äldreomsorgsavgifter har vi valt att använda *köpkraftspariteter för individuell konsumtion*. De köpkraftspariteter som vi har använt redovisas i tabell I.1 nedan.

Tabell I.1: Köpkraftspariteter för BNP och individuell konsumtion, 1995

	- för BNP	- för individuell konsumtion
Danmark	0,866	0,900
Finland	0,603	0,616
Norge	0,940	0,912
Sverige	1,000	1,000
Frankrike	0,664	0,641
Nederländerna	0,209	0,204
Storbritannien	0,0672	0,0630
Tyskland	0,208	0,204

Källa: Köpkraftspariteter för BNP är hämtade från "Main economic indicators", OECD (1997) och köpkraftspariteter för individuell konsumtion har beräknats av 1993 års köpkraftspariteter för individuell konsumtion enligt "Purchasing Power Parities and Real Expenditure EKS Results", OECD (1993) och KPI-utvecklingen enligt "Quarterly national accounts no 4", OECD (1996).

När man räknar om olika länders utgifter till samma valuta är växelkurser ett ofta använt alternativ. I tabell I.2 jämförs växelkurserna med de BNP-pariteter som vi använt. Av tabellen kan man se att skillnaden är högst tio procent mellan de olika omräkningsfaktorerna, utom för Storbritannien. I Storbritanniens fall kan skillnaden tolkas som att prisnivån var betydligt lägre jämfört med Sverige än vad växelkurserna visar. Själva syftet med köpkraftspariteterna är just att korrigera för sådana skillnader.

Tabell I.2: Köpkraftspariteter för hela BNP och genomsnittliga växelkurser, 1995

	BNP-pariteter	Genomsnittlig växelkurs	skillnad
Danmark	0,866	0,786	10 %
Finland	0,603	0,612	-2 %
Norge	0,940	0,888	6 %
Sverige	1,000	1,000	0 %
Frankrike	0,664	0,700	- 5 %
Nederländerna	0,209	0,225	-7 %
Storbritannien	0,0672	0,0889	-24 %
Tyskland	0,208	0,201	3 %

Källa: Köpkraftspariteter för BNP är hämtade från "Main economic indicators", OECD (1997) och de genomsnittliga växelkurserna är hämtade från "Main economic indicators", OECD (1996)

Om vi istället för köpkraftspariteter för BNP hade använt genomsnittliga växelkurser för att räkna om ländernas utgifter för äldre hade resultaten förändrats på så sätt som visas i tabell I.3 nedan.

Tabell I.3: Samlade offentliga nettoutgifter per äldre under 1995 med olika metoder för omräkning till svenska kronor, index där Sverige = 100 procent

	omräkning med BNP-pariteter	omräkning med växelkurser
Danmark	90	99
Finland	91	90
Norge	103	109
Sverige	100	100
Frankrike	145	138
Nederländerna	95	88
Storbritannien	81	61
Tyskland	129	134

Att använda växelkurserna som omräkningstal hade inte haft så stora effekter på de huvudsakliga slutsatserna. Frankrike och Tyskland har de klart högsta utgifterna oavsett hur man räknar. Storbritannien framstår i ännu högre grad som det land som lägger minst offentliga utgifter på äldre. Spridningen i utgifter bland övriga länder blir något större då växelkurserna används som omräkningsfaktor. Danmarks utgifter hamnar på samma nivå som Sveriges.

Det främsta alternativet till köpkraftspariteter för individuell konsumtion då äldre hushållens inkomster och omsorgsavgifter räknas om är köpkraftspariteter för privat konsumtion. Fördelen med att använda individuell konsumtion är att den varukorg som måttet bygger på är densamma för alla länder. Det är däremot inte varukorgen som pariteter för privat konsumtion bygger på, eftersom vissa varor kan vara privat konsumtion i ett land och offentlig konsumtion i ett annat.

Nackdelen med pariteter för individuell konsumtion är att för varor som produceras offentligt, men konsumeras individuellt, har beräkningen gjorts utifrån produktionskostnaderna och inte utifrån vad konsumenten faktiskt betalar. Detta kan innebära missvisande resultat om länderna subventionerar dessa tjänster i olika hög grad.

Av tabell I.4 nedan framgår dock att skillnaderna mellan dessa båda omräkningsfaktorer är mycket små. Resultaten skulle endast påverkas marginellt om köpkraftspariteter för privat konsumtion hade valts i stället för pariteter för individuell konsumtion.

Tabell I.4: Köpkraftspariteter för individuell respektive privat konsumtion, 1995

	- för individuell konsumtion	- för privat konsumtion	skillnad
Danmark	0,900	0,906	-1 %
Finland	0,616	0,632	-3 %
Norge	0,912	0,915	0 %
Sverige	1,000	1,000	0 %
Frankrike	0,641	0,643	0 %
Nederländerna	0,204	0,204	0 %
Storbritannien	0,0630	0,0633	0 %
Tyskland	0,204	0,201	2 %

Källa: Köpkraftspariteterna har beräknats från 1993 års köpkraftspariteter för individuell respektive privat konsumtion enligt "Purchasing Power Parities and Real Expenditures EKS Results", OECD (1993) och KPI-utvecklingen enligt "Quarterly national accounts no 4", OECD (1996).

Bilaga 2 Beräkningar av offentliga nettoutgifter

I denna bilaga beskrivs hur vi har beräknat de offentliga nettoutgifterna för stödet till de äldre. De offentliga nettoutgifterna per äldre år 1995, uppdelat på olika typer av stöd, redovisas i siffror i underbilaga 1.

II.1 Grundprinciper

I rapporten jämförs ländernas offentliga nettoutgifter för stödet som går till de äldre. För att göra de totala utgifterna jämförbara mellan länderna relateras de till antal äldre invånare i befolkningen. Med äldre personer menar vi då personer som har fyllt 65 år.

Vi jämför utgifterna för år 1995, då det är det senaste år för vilket det har varit möjligt att få fram jämförbara data. Då statistik över ländernas utgifter ges i olika valutor har utgifterna omräknats till svenska kronor genom att använda köpkraftspariteter för BNP, vilket diskuterades i bilaga I.

Huvudmålet för utgiftsjämförelsen i rapporten är således *offentliga nettoutgifter per äldre under 1995, köpkraftskorrigerat till svenska kronor*. Exakt vilka utgifter som har tagit med och hur vi beräknar nettoutgifterna beskrivs närmare i avsnitten nedan.

Observera att utgifterna per äldre inte ska förväxlas med de olika stödformernas *styckkostnader* eller *genomsnittliga ersättningsnivåer* för bidragsmottagarna. För det första beräknas måttet som de totala utgifterna dividerat med det totala antalet personer över 65 år oavsett om stödet går till alla eller endast en del av dessa. Exempelvis riktas utgifterna för äldreomsorg endast till den grupp av äldre, ofta de riktigt gamla, som har ett behov av och därför beviljats omsorg. I Sverige utgör denna grupp 16-17 procent av alla över 65 år.

För det andra inkluderas alla *utgifter för ålderspensioner* och *de utgifter för efterlevandepensioner som går till personer över formell pensionsålder*. Detta oavsett om den formella pensionsåldern är högre eller lägre än 65 år. Syftet är att måttet ska fånga upp att det faktum att

länderna valt olika formella pensionsåldrar har betydelse för utgifterna för äldrepolitiken.

Eftersom utgifterna kräver olika stor uppoffring i olika länder beroende på skillnader i BNP per capita redovisas även ett mått som tar hänsyn till detta. I rapportens figur 5.3 redovisas vi utgifterna per äldre under 1995 dividerat med det köpkraftskorrigerade BNP per capita. Detta mått visar hur många BNP per capita stödet till "en genomsnittlig" äldre kostar. Eftersom stödet *per äldre* relateras till BNP *per capita* är måttet inte påverkat av skillnader i åldersstruktur i lika hög grad som det vid internationella jämförelser vanliga måttet *totala utgifter som andel av total BNP*. I det senare fallet kan bara det faktum att länderna har olika höga andelar äldre i totalbefolkningen få stor betydelse för utfallet.

Vi har i denna studie inte kunnat gå lika långt som i barnfamiljstudien (Ds 1996:49) och detaljerat beräkna ett mått på de offentliga utgifterna för "genomsnittsindivid" för motsvarigheten till "från vaggan till studenten", vilket skulle vara "från pensioneringen och livet ut". Beträffande stödet till barnfamiljerna kunde utgifterna enklare beräknas för barn i olika åldrar, då de olika stödformerna mer eller mindre är destinerade till barn i specifika åldersklasser. Det offentliga stödet till de äldre är inte på samma sätt bundet till särskilda åldersklasser bland de äldre.

Eftersom livslängden varierar mellan länder är en jämförelse av ländernas offentliga utgifterna för en äldre person "från pensioneringen och livet ut" ändå relevant. I rapportens figur 5.4 presenterar vi därför ett enkelt mått på utgifterna där vi tar hänsyn till livslängden. Den enda skillnaden från huvudmålet offentliga nettoutgifter per äldre under 1995 är att de har multiplicerats med förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder. Med en grov förenkling kan man säga att detta mått visar vilket utgiftstryck som uppstår på den offentliga sektorn från det år en individ blir 65 år.

II.2 Offentliga utgifter för stöd till äldre - vad ingår?

I rapportens utgiftsjämförelser ingår utgifter för :

- ålderspensioner
- efterlevandepensioner
- bostadsbidrag
- socialbidrag
- äldreomsorg (inklusive bidrag för omsorgsbehov)
- vård till äldre

Vissa typer av offentligt stöd till äldre har vi dock inte lyckats att kvantifiera i termer av offentliga utgifter. Detta gäller främst offentliga subventioner för avtalspensioner och privat pensionssparande. Detta stöd ges främst i form av skattesubventioner av olika slag och skulle, om vi lyckats räkna om dem till "utgifter", kunna utgöra betydande belopp.

Offentliga subventioner till anhöriga och ideella föreningar för utförandet av äldreomsorg ryms till viss del inom utgifterna för äldreomsorg, men en fullständig bild av utgifterna för dessa subventioner har vi inte lyckats fånga.

II.3 Beräkningar, osäkerheter och källor

Vi har huvudsakligen använt två källor för utgiftsstatistiken. För de nordiska länderna har vi använt "Social trygghed i de nordiske lande 1995; Omfang, udgifter og finansiering", Nososko (1997) och för övriga länder har vi använt Eurostats databas ESSPROS som finns publicerad i "Social protection expenditure and receipts 1980 - 1995", Eurostat (1998).

Statistiken i ESSPROS har från och med denna publikation samlats in enligt ett nytt klassifikationssystem. Även Nososko bygger sina jämförelser på detta system. Tolkningen av klassifikationssystemet görs dock nationellt, så skillnader mellan hur länderna har rapporterat sin statistik kan finnas. I de fall vi har uppmärksammat osäkerheter och skillnader mellan länderna har vi bett om kompletterande information från våra kontaktpersoner i länderna.

Eftersom nämnda statistik inte alltid överensstämmer med våra syften har vi varit tvungna att använda även andra källor. Vi har dels använt

viss nationell statistik (främst statistiska årsböcker) och dels ställt frågor direkt till kontaktpersonerna.

Nedan kommer vi att (post för post) redogöra för de osäkerheter som finns i beräkningarna.

Ålderspensioner

När det gäller ålderspensionerna är det främst två större avgränsningsproblem som varit centrala.

Det ena har vi redogjort för i kapitel 6.1.1, nämligen gränsdragningen mellan offentliga pensionssystem och icke offentliga avtalspensioner och, när det gäller Frankrike även gränsdragningen mellan offentliga pensioner och socialbidrag.

Vi följer i stort sett samma gränsdragning som i andra internationella studier. Det finns ingen given gränsdragning varför den kan skilja sig något mellan olika internationella studier. De nordiska länderna, Nederländerna och Tyskland är oproblematiske i detta avseende. Det är när det gäller Frankrike och Storbritannien vi funnit skillnader i definitionen mellan olika studier.

I fallet Frankrike skulle, om vi inte klassificerat de obligatoriska tilläggssystemen som offentliga, pensionsutgifterna per äldre hamna på samma nivå som i Tyskland. Det andra gränsdragningsproblemet i Frankrike gäller det "pensionssystem" som mest liknar ett socialbidrag och som vi därför placerat bland dessa. Hade vi tagit med detta bland pensionerna hade utgiften per äldre blivit 2% högre. Å andra sidan står detta "pensionssystem" för 95% av de franska socialbidragsutgifterna per äldre. Hade vi räknat in bidraget bland pensionerna hade de franska socialbidragsutgifterna framstått som låga!

Det andra stora avgränsningsproblemet redogör vi för i kapitel 4.2, nämligen gränsdragningen mellan ålderspensioner och olika typer av "förtidspensioner". I det avsnittet redogör vi också för i vilken riktning utgiftsjämförelserna skulle förändrats om vi även räknat med "förtidspensioner" till personer över 60 år.

Däremot var det i alla fall utom ett ganska självklart vilka system som skulle klassas som ålderspensioner respektive "förtidspensioner". Undantaget är den danska "efterlönen", som vi klassat som "förtidspension", men som är ett gränsfall eftersom man frivilligt kan lämna arbetskraften när man fyllt 60 år för att få förmånen ifråga fram till den egentliga ålderspensionen. Om vi räknat in denna bland ålderspensionerna hade de danska pensionsutgifterna per äldre kommit upp på ungefär samma nivå som i Sverige, Finland och Nederländerna.

Övriga avgränsnings- eller beräkningsproblem vad gäller ålderspensionsutgifterna är av mindre betydelse. I våra utgiftsjämförelser ingår

även, förutom de stora pensionssystem som diskuteras i rapporten, även vissa mindre poster som delpensioner och krigspensioner. Dessa utgör dock som högst någon enstaka procent av ländernas totala utgifter för ålderspensioner.

Efterlevandepensioner

Att avgöra vilka efterlevandepensionssystem som är offentliga och därför ska ingå i våra utgiftsjämförelser har inte berett några nämnvärda problem. Efterlevandepensionerna är oftast kopplade till något ålderspensionssystem. Därför har gränsen mellan offentligt och icke offentligt, helt enkelt, dragits på samma ställe som för ålderspensionerna.

Den största svårigheten har istället varit att avgöra hur stor del av ländernas totala utgifter för efterlevandepensioner som går till personer över landets formella pensionsålder. Det är ju endast dessa utgifter som räknas med i våra jämförelser.

Uppgiften om hur stor andel av de totala utgifterna för efterlevandepensioner som går till personer över landets formella pensionsålder bygger i de flesta fall på skattningar av våra kontaktpersoner i länderna, eller på skattningar som vi har gjort som kontaktpersonerna sedan bedömt som rimliga.

När det gäller Tyskland och Norge, samt vissa delsystem i Storbritannien, benämns alla pensioner till dem som är över landets formella pensionsålder som ålderspensioner. Där har vi istället fått bryta ut de "ålderspensionsutgifter" som egentligen är efterlevandepensioner i den meningen att de betalas ut bara för att personen ifråga mist sin make eller maka. Även dessa uppgifter bygger på, mer eller mindre säkra, skattningar.

Två länder har, i våra jämförelser, inga utgifter för efterlevandepensioner. När det gäller Nederländerna är detta korrekt eftersom efterlevandepensionen helt ersätts av den platta ålderspensionen från 65-årsdagen. När det gäller Danmark förekommer däremot i tilläggspensionssystemet vissa utgifter som vi egentligen borde klassificera som efterlevandepensioner. Dessa är dock så obetydliga att vi valt att bortse från dem och de utgör, i våra jämförelser, en mycket liten del av de danska utgifterna för ålderspensioner.

Sammantaget måste våra jämförelser vad gäller efterlevandepensioner betraktas som ganska osäkra. De största osäkerheterna gäller Tyskland, Frankrike och Norge. Osäkerheterna är dock inte större än att de slutsatser som dras utifrån de stora utgiftsskillnader som förekommer mellan länderna knappast torde påverkas. Däremot bör man inte fästa något avseende vid mindre skillnader mellan länderna.

Till en mindre del drabbar dessa osäkerheter även ålderspensionsutgifterna eftersom en del av de utgifter för efterlevandepensioner som vi redovisar brutits ut ur ländernas "ålderspensionsutgifter".

Bostadsbidrag

Först bör här betonas att de bostadsbidrag vi räknar med under denna rubrik bara är en del av de totala bostadssubventionerna. I de totala bostadssubventionerna ingår, förutom de *bidrag* vi räknar in här, även räntesubventioner, hyresregleringar m.m., som är mycket svåra att fånga in i en jämförande studie av detta slag. Till viss del kan den typen av bostadssubventioner ingå i utgifterna för äldreomsorg. I utgifterna för pensionärshem och liknande görs i allmänhet ingen uppdelning av hur stor del av subventionen som avser själva boendet och hur stor del som avser omsorg och vård.

När det gäller bostadsbidragen består osäkerheten, liksom för flera andra poster i vår jämförelse, i att avgöra hur stor del av de totala bostadsbidragsutgifterna som avser personer över 65 år.

Även här har vi fått hjälp med skattningarna av våra kontaktpersoner. I några fall har vi med hjälp av bakgrundsstatistik, som andelen bidragsmottagare i olika åldrar, kunnat göra egna skattningar.

Skattningarna är säkrare för de nordiska länderna där det finns särskilda bostadsbidrag för pensionärer. Där har det gällt att räkna bort den andel av bidragsutgifterna som går till *förtidspensionärer* eller *änkepensionärer* som inte fyllt 65 år.

För de icke nordiska länderna har skattningen gällt hur stor andel av de bostadsbidrag som riktar sig till hela befolkningen som går till personer över 65 år.

Sammantaget bedömer vi att osäkerheterna kring bostadsbidragen är mindre än för efterlevandepensionerna.

Socialbidrag

Utgifterna för socialbidrag till äldre är beräknade efter liknande principer som bostadsbidragsutgifterna. I de flesta fall har den andel av de totala utgifterna som går till äldre skattats, antingen direkt av våra kontaktpersoner, eller genom att de granskats, och ibland korrigerats, de skattningar vi har gjort. Skattningarna har oftast gjorts med hjälp av uppgifter om hur stor del av bidragsmottagarna som är äldre än 65 år.

I de flesta fall utgör socialbidragsutgifterna så små poster i våra jämförelser att en viss osäkerhet i skattningarna saknar betydelse för slutsatserna i rapporten.

För de länder som har högst utgifter d.v.s Storbritannien och Frankrike är säkerheten i skattningarna högre. I fallet Frankrike beror detta på att den övervägande delen av socialbidragsutgifterna består av en specificerad post som fransmännen själva definierar som *ålderspensioner* (se ovan).

När det gäller Tyskland finns vissa gränsdragningsproblem mellan socialbidrag och *äldreomsorg* (se nedan).

Äldreomsorg

Äldreomsorg torde vara den utgiftspost i våra jämförelser där gränsdragningsproblemen är störst. Här skiljer sig principerna mellan länderna när det gäller vad som ska klassificeras som "äldreomsorg", "sjukvård", "handikappstöd" och "socialbidrag".

När det gäller gränsdragningen mellan äldreomsorg och sjukvård har vi i våra jämförelser inte gjort några korrigeringar av ländernas egna klassificeringar. Båda posterna ingår ju i våra jämförelser och vi har främst inriktat oss på att få en korrekt jämförelse av *totalutgifterna* för "det vi i Sverige menar med äldreomsorg och sjukvård för äldre". Att man inte kan göra några rättvisande jämförelser av hur länderna fördelat resurserna mellan äldreomsorg och sjukvård är vi medvetna om. De icke nordiska länderna samt Finland har en "strängare" bedömning av begreppet äldreomsorg och klassificerar verksamhet som vi i Sverige benämner äldreomsorg bland sjukvårdsutgifterna.

För att få en rättvisande jämförelse av totalutgiften för äldreomsorg och vård till äldre har vi istället koncentrerat oss på att korrigera utgiftsstatistiken för gränsdragningen mellan äldreomsorg och handikappstöd. Efter diskussion med våra kontaktpersoner har sådana korrigeringar gjorts för de flesta länder.

I en del fall har vi fått lägga på utgifter för omsorg som riktas till personer över 65 år men bokförts under "handikappstöd". I andra fall har vi fått göra tvärtom dvs. ta bort utgifter som bokförts som "äldreomsorg" men går till handikappade personer under 65 år. Vi har troligen inte uppnått någon perfekt jämförbarhet, men åtminstone kommit längre än om vi accepterat källmaterialet precis som det var.

I Tysklands äldreomsorgsutgifter har vi tagit med vissa poster som tyskarna själva placerat under "old age function" och klassificerar som "means-tested". Dessa utgifter avser särskilt destinerade "socialbidrag" som utgår till dem som inte klarar att betala omsorgsavgifterna med egna medel. Detta visar att inte heller gränsen mellan äldreomsorg och socialbidrag är alldeles självklar.

De nämnda utgifterna står, i vår jämförelse, för drygt hälften av Tysklands totala äldreomsorgsutgifter. Hade de istället räknats in bland

socialbidragen hade Tysklands socialbidragsutgifter per äldre blivit de näst högsta bland länderna i studien. Utgiftsbilden för Tyskland kompliceras också av att vårt jämförelseår 1995 sammanfaller med det år då landet introducerar en ny äldreomsorgsförsäkring. Denna försäkring införs successivt under några år och väntas innebära att färre behöver söka "socialbidrag" för att klara omsorgsutgifterna.

Vård till äldre

Problemen kring gränsdragningen mellan "sjukvård" och "äldreomsorg" har redan diskuterats ovan. Den stora osäkerheten när det gäller utgifterna för vård till äldre är att dessa utgörs av uppskattningar av den andel av de totala sjukvårdsutgifterna som går till personer över 65 år. Skattningarna har gjorts nationellt men bl.a OECD använder dem för att göra jämförelser mellan länder. Av OECD's redovisning framgår att metoden för att beräkna hur stor andel av den totala sjukvården som går till de äldre varierar från land till land och i många fall förefaller uppgifterna osäkra. Som exempel kan nämnas att andelen för Sverige inte bygger på statistik för hela riket, utan endast gäller Mal-möhus läns landsting. De andra ländernas uppskattningar verkar i flera fall minst lika osäkra.

När det gäller Danmark och Norge har OECD inte redovisat några siffror över andelen sjukvårdsutgifter som går till de äldre. Här har vi istället använt siffror från en jämförande studie av Jozef Pacolet som gjorts för EU-kommissionen. Denna studie redovisar även siffror för de övriga länderna, förutom Tyskland.

Detta innebär att vi för fem av länderna kunnat jämföra andelssiffror från olika dokument. För *Finland*, *Storbritannien*, *Frankrike* och *Nederländerna* är skillnaderna relativt små mellan de olika dokumenten. I bästa fall indikerar detta att andelssiffran är trovärdig. I sämsta fall beror det på att samma osäkra grundkälla använts, men att man gjort några smärre korrigeringar (kanske för att OECD's och Pacolets siffror avser olika år).

För *Sverige* är andelssiffran i Pacolets studie betydligt högre än den OECD redovisar. Här valde vi OECD's siffra som är hämtad från HSU 2000. Vi har inte fått några indikationer på att det finns beräkningar som är bättre än denna. HSU har haft ett syfte som liknar vårt nämligen att beräkna ett totalt resursbehov för omsorg och vård till äldre.

För *Danmark* finns siffror för två olika år i Pacolets studie. Dessa är relativt lika. Återstår *Tyskland* och *Norge* där vi endast har en uppgift från ett enda år att lita till. Av dessa framstår Norge som osäkrast då de, utan att vi riktigt kan förklara det, redovisar att de äldre står för en högre andel av sjukvårdsutgifterna än något annat land.

Norges andelssiffra har vi alltså hämtat från Pacolets studie. I samma studie redovisade Sverige en lika hög andelssiffra som Norge. Denna ratade vi dock till förmån för OECD's lägre siffra. För att få något grepp om vad osäkerheterna kan betyda för utgiftsjämförelserna har vi gjort en beräkning med en norsk andelssiffra motsvarande Sveriges OECD-siffra.

Även med en sådan lägre andelssiffra för Norge har landet de klart högsta utgifterna för vård och omsorg per äldre. Avståndet till Danmark och Sverige, som har de näst högsta utgifterna, minskar dock från 32% i den ordinarie jämförelsen till 22% när den lägre andelssiffran används. Slutsatsen att Norge har de högsta utgifterna för vård och omsorg till äldre förefaller därför trovärdig. Det behövs stora felaktigheter i de andelssiffror vi använt för att förändra denna slutsats.

Två saker till ska sägas om vårdutgifterna som måste betraktas som utgiftsjämförelsens största osäkerhet.

1. Vi har kommunicerat de ovan nämnda andelssiffrorna med våra kontaktpersoner som inte i något fall bedömt siffrorna som felaktiga eller hänvisat till trovärdigare siffror.
2. Att det är svårt att göra internationella utgiftsjämförelser för sjukvård är väl känt. Även jämförelser som avser sjukvårdsutgifter för hela befolkningen brukar betraktas som osäkra. Detta gör naturligtvis inte våra jämförelser säkrare men bekräftar att detta är ett område där det är svårt att uppnå en perfekt jämförbarhet och att alla internationella jämförelser av sjukvårdsutgifter måste tolkas med försiktighet.

II.4 Nettoberäkning av utgifterna

Vi studerar som sagt *nettoutgifterna* för offentligt stöd till äldre. Nettoutgifterna är relevantare att jämföra än *bruttoutgifterna* genom att skatte- och avgiftssystemen skiljer sig mellan länderna. Genom att minska bruttoutgifterna dels med de eventuella avgifter som de äldre själva betalar för den service de får, dels med de inkomstskatter och obligatoriska sociala avgifter som betalas på pensioner och bidrag, får vi de offentliga nettoutgifterna. Administrationskostnader för att betala ut pensioner och bidrag ingår inte heller i nettoutgifterna.

Det finns i de flesta fall bra statistik över nettoutgifter för offentliga tjänster (de internationella sammanställningarna innehåller ofta nettosnarare än bruttoutgifter i detta avseende). Svårare är det att veta hur mycket skatt som betalas på hushållstransfereringar. Inkomstskatten

beräknas utifrån en individs samlade inkomster, vilket gör det svårt att hänföra skatten till individens olika inkomstkällor. Pensionärer kan utöver offentliga pensioner och bidrag, som denna studie fokuserar på, exempelvis ha inkomst från kapital, förvärvsarbete och icke offentliga pensionsavtal.

Om det redan på individnivå är svårt att säga något om skatten på olika inkomster, så blir det inte lättare när man vill veta hur stora de sammanlagda skatterna på vissa inkomster är. I detta fall har den enda framkomliga vägen varit att beräkna de sammanlagda skatterna utifrån uppgifter om den genomsnittliga skatten för de aktuella individerna. Sådana genomsnittliga skattekvoter kan uppskattas på en rad olika sätt. Samtliga metoder är behäftade med osäkerheter vilket gjort att vi prövat några olika alternativ för att testa hur stabila beräkningarna är.

Vi har prövat två huvudsakliga tillvägagångssätt för att uppskatta de genomsnittliga skattekvoterna för äldre i studiens olika länder. För det första använder vi våra beräkningar av vissa typfamiljers nettoinkomster från de offentliga pensionssystemen (se vidare bilaga III). Dessa skattekvoter tar inte hänsyn till några andra inkomster än just pensionsinkomsterna från de offentliga systemen. Vi har använt dessa skattekvoter för att nettoberäkna utgifterna för *ålderspensioner* och *efterlevandepensioner*, medan vi antagit att *bostadsbidrag* och *socialbidrag* är skattefria.

Den andra källan vi använder för att uppskatta de äldres genomsnittliga skattekvoter är data över hushållens skatter och inkomster (läs mer om den inkomststatistik vi använder i kapitel 6 i huvudrapporten). Inkomststatistiken ger oss ingen information om hur stor skatten på offentliga pensioner och bidrag är, utan dessa skattekvoter gäller för de äldres samlade inkomster. Dessa skattekvoter har vi använt på ländernas totala utgifter för pensioner och bidrag. Den största svagheten här är att vi inte har uppgifter beträffande 1995 för alla länder.

I tabell II.1 nedan redovisas de fyra olika skattekvoter som vi har använt för att nettoberäkna utgifterna.

Tabell II.1: Genomsnittliga skattekvoter beräknade på fyra olika sätt

	Skattekvoter baserade på typfamiljsberäkningar		Skattekvoter baserade på inkomstdata	
	Vägt medelvärde av 5 typfamiljers skatte-kvoter (95)	Skattekvoten för APW-pensionären (95)	Genomsnittlig skattekvot bland de äldre	Andel skatt av de äldres aggregerade inkomster
Danmark	0,28	0,30	0,20 (92)	0,27 (92)
Finland	0,31	0,33	0,12 (91)	0,17 (91)
Norge	0,13	0,11	0,12 (95)	0,15 (95)
Sverige	0,25	0,27	0,19 (95)	0,24 (92)
Frankrike	0,07	0,10	0,04 (89)	0,07 (89)
Nederländerna	0,10	0,12	0,14 (91)	0,16 (91)
Storbritannien	0,02	0,05	0,06 (95)	0,10 (95)
Tyskland	0,06	0,07	0,03 (94)	0,04 (94)

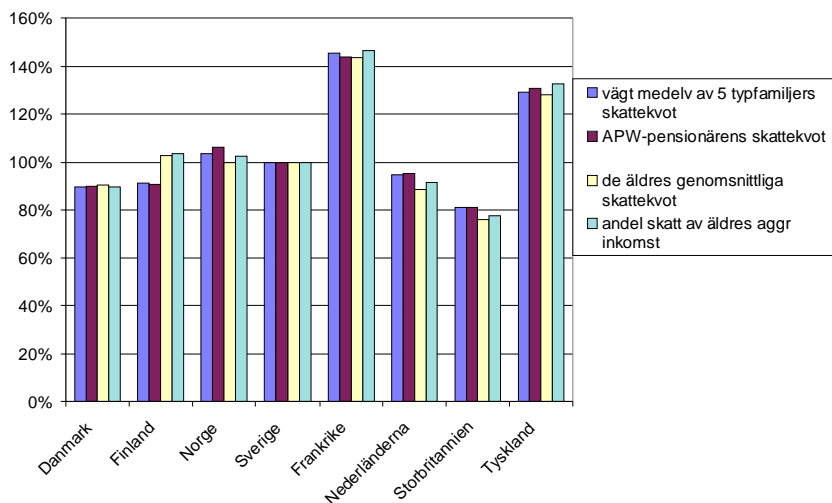
Källa: Egna typfamiljsberäkningar (se bilaga III) samt inkomststatistik från Luxemburg income study (se avsnitt 6:3). Uppgiftsår anges inom parentes.

De två första kolumnerna baseras på våra typfamiljsberäkningar av den offentliga pensionen för olika äldrehushåll (se bilaga III). Den första kolumnen är ett vägt medelvärde av fem typfamiljers genomsnittliga skattekvoter. Det är dessa skattesatser vi genomgående använder när vi beräknar de offentliga utgifterna i rapporten. Viktningen har skett utifrån skillnader mellan länderna vad avser kvinnlig förvärvsfrekvens samt andel fattiga och andel ensam- respektive samboende bland de äldre. Den andra kolumnen är den skattekvot den genomsnittlige industriarbetaren får betala på den offentliga pensionen enligt våra typfamiljsberäkningar.

De tredje och fjärde kolumnerna baseras på data över de äldres samlade inkomster (se avsnitt 6.3). Den tredje kolumnen visar den genomsnittliga skattekvoten för individer över 67 år enligt inkomststatistiken, medan den fjärde kolumnen visar hur stor andel inkomstskatten utgör av den sammanlagda inkomsten för alla individer över 67 år, även detta enligt inkomststatistiken. Att skattesatsen genomgående är något högre i kolumn fyra jämfört med kolumn tre, dvs. att skatten "per krona" är högre än skatten "per individ", beror på att alla länder har en progressiv inkomstbeskattning. De som tjänar "många kronor" betalar en högre andel av inkomsten i skatt än genomsnittsindividerna.

Vi har alltså valt att genomgående i rapporten använda den första kolumnens skattekvoter för att beräkna de offentliga nettoutgifterna. En känslighetsanalys visar att skillnaderna mellan de olika varianterna är relativt små, vilket illustreras i figur II.1 nedan.

Figur II.1: Samlade offentliga nettoutgifterna per äldre år 1995 med fyra olika alternativ för nettoberäkning av pensioner och bidrag, index där Sverige = 100%



De huvudsakliga relationerna mellan ländernas samlade nettoutgifter står sig oavsett vilket alternativ vi väljer. Det sker vissa rangordningsförändringar bland de fem länderna i mellanskiktet, d.v.s. de som varken utmärker sig genom särskilt höga eller särskilt låga utgifter.

Jämfört med det vägda medelvärdet av fem typfamiljers skattekvot, som vi genomgående använder vid nettoberäkningarna i rapporten, förskjuts relationen till Sverige med som högst tre procentenheter förutom för Finland, Nederländerna och Storbritannien. I dessa tre fall, som kommenteras nedan, finns det dock "godtagbara" förklaringar till avvikelserna.

Finlands nettoutgifter är de som är mest känsliga för vilken typ av skattekvot som väljs. Här avviker de samlade offentliga nettoutgifterna med som mest 13% i förhållande till Sverige om man nettoberäknar utgifterna med någon av de skattesatser som räknats fram via inkomstdata. Detta beror dock på att inkomstdata för Finland är från 1991. Efter detta har Finland genomfört kraftiga höjningar av pensionsbeskattningen. En beräkning utifrån 1995 års inkomster torde ge högre skattesatser, dvs. de tredje och fjärde staplarna i diagrammet ovan skulle bli lägre, och därmed mera lika de staplar som bygger på typfamiljsberäkningarna.

I ett avseende finns det en intressant systematisk skillnad mellan länderna vad gäller utfallet av olika alternativ att nettoberäkna utgifterna.

Att som vi gjort, använda skattesatser från typfamiljsberäkningarna, d.v.s. som om de äldre inte hade några andra inkomster än offentliga pensioner (och oftast skattefria) bidrag, motsvarar synsättet att det offentliga stödet utgör grunden i de äldres inkomster och att eventuella övriga inkomster bara påverkar "marginalskatten".

Om vi istället använt något av alternativen där skattesatserna hämtats från inkomststatistiken hade det motsvarat ett synsätt där alla inkomster är "jämlika" och där skatten på de offentliga pensionerna påverkas av hur mycket övriga inkomster pensionären har.

Med det senare alternativet "ökar" skatten på de offentliga pensionerna ju mer övriga inkomster de äldre har eftersom alla länder har en, mer eller mindre, progressiv inkomstbeskattning. När det gäller länderna i vår studie kan man därför tänka sig att den genomsnittliga skattesatsen, beräknad utifrån inkomstdata, borde bli relativt sett högre i de länder som har omfattande icke offentliga avtalspensioner, d.v.s. Nederländerna, Storbritannien och Danmark. Detta borde i så fall visa sig som relativt sett lägre offentliga utgifter för dessa länder när inkomstdata används som grund för nettoberäkningen, dvs. i tredje och fjärde kolumnen i diagrammet ovan.

Mycket riktigt blir detta fallet för Storbritannien och Nederländerna där utgifterna minskar med 5%-7% i förhållande till Sverige när inkomstdata används vid nettoberäkningen. Däremot gäller detta inte för Danmark men det förklaras av man, liksom Finland, höjt pensionsbeskattningen efter 1992, det år från vilket inkomstdata hämtats.

Resultaten ovan visar, som sagt, att valet av metod för att nettoberäkna de samlade utgifterna för äldre inte har någon större betydelse för jämförelsen mellan länderna. Självklart blir dock metodvalet mer avgörande om jämförelsen endast avser utgifter för pensioner och bidrag. Grovt räknat blir då avvikelserna i förhållande till Sverige ungefär dubbelt så stora.

Bilaga 3 Typfamiljsberäkningar

För att åskådliggöra grundprinciperna i de offentliga pensionssystemen redovisar vi i studien utfallet av ett antal typfamiljsberäkningar. Utöver dessa har vi också gjort några typfamiljsberäkningar som använts som underlag för att beräkna den genomsnittliga skattesatsen bland de äldre i de olika länderna. Denna skattesats har använts för att räkna om de offentliga utgifterna för pensioner och bidrag från brutto till netto (se bilaga II:4).

Typfamiljsberäkningarna visar nettoinkomsten från de offentliga pensionssystemen efter inkomstskatt och obligatoriska sociala avgifter. För att kunna jämföra beräkningarna mellan länderna har utfallet, i nationella valutor, räknats om till SEK med köpkraftspariteter för individuell konsumtion (se bilaga I).

Utfallet av typfamiljsberäkningarna redovisas i siffror i underbilaga 2.

Vilka är typfamiljerna?

Vi har gjort beräkningar för sju olika typfall. Dels för fem ensamstående äldre för vilka utfallet redovisas i olika figurer i rapporten, dels för två äldre par för vilka utfallet endast använts vid beräkningen av genomsnittliga skattesatser.

Ensamboende äldre:

"APW": Denna beräkning visar nettopensionen för en ensamstående som uppnådde landets formella pensionsålder den 1 januari 1995 efter att ha arbetat heltid sedan han var 20 år gammal. Inkomsten har hela tiden motsvarat den genomsnittliga industriarbetarlönen.

"2 APW": Samma antaganden som för "APW" förutom att inkomsten hela tiden varit *dubbelt så hög* som den genomsnittliga industriarbetarlönen.

"0,67 APW": Samma antaganden som för "APW" förutom att inkomsten hela tiden varit *två tredjedelar* av den genomsnittliga industriarbetarlönen.

"Änka": Denna beräkning visar nettopensionen för en kvinna som uppnådde landets formella pensionsålder den 1 januari 1995 och vars man avlidit strax dessförinnan. Kvinnan har aldrig arbetat, mannen har haft en yrkeskarriär motsvarande "APW" ovan. Paret gifte sig när de var unga. I beräkningen ingår utfallet från ålderspensioner och änkepensioner. Däremot ingår inte "omställningspensioner" eller andra bidrag av mer tillfällig natur.

"Garanti": Denna beräkning visar nettopensionen för en ensamstående som uppnådde landets formella pensionsålder den 1 januari 1995 och som aldrig haft någon anknytning till arbetsmarknaden. Syftet med denna beräkning är att redovisa ländernas "minimipension". Som för alla andra typfamiljsberäkningar gäller att det endast är offentliga pensioner som ingår, inte andra offentliga stöd som t.ex bostadsbidrag och socialbidrag.

Parfamiljer:

"P1-APW": Denna beräkning visar den sammanlagda nettopensionen för ett par där båda uppnådde landets formella pensionsålder den 1 januari 1995. Mannen har haft en yrkeskarriär motsvarande "APW", kvinnan har aldrig arbetat. Paret gifte sig när de var unga.

"P2-APW": Samma antaganden som för "P1-APW" men här har även kvinnan haft en yrkeskarriär motsvarande "APW".

Källor och informationsinsamling

De viktigaste källorna vid typfamiljsberäkningarna har varit "Elements of Social Security in 6 European Countries" av Hans Hansen från Socialforskningsinstitutet i Danmark samt OECD's publikation "The tax/benefit position of production workers, 1995" (1996 Edition).

I OECD's publikation redovisas lönenivån för den genomsnittliga industriarbetaren (APW) för samtliga OECD-länder. Det är denna lönenivå som utgjort utgångspunkten för våra typfamiljsberäkningar för de personer som haft en yrkeskarriär. Vidare redovisas i OECD's publikation också regler för inkomstskatt och sociala avgifter.

Denna OECD-publikation är också en viktig utgångspunkt för Hans Hansen's "Elements of social security...". I den skriften redovisas typfamiljsberäkningar på de offentliga pensionssystemen i sex av våra

länder, nämligen Sverige, Danmark, Finland, Storbritannien, Tyskland och Nederländerna.

Det är dessa beräkningar vi har utgått ifrån när vi har gjort våra beräkningar för dessa länder. Hans Hansen har också hjälpt oss med kompletterande information för dessa länder.

När det gäller Frankrike har en konsult hjälpt oss med beräkningarna och när det gäller Norge har vi haft kontakt med "Rikstrygdeverket".

För samtliga länder gäller att även en mängd andra källor använts för att genomföra och kontrollera beräkningarna. Hit hör bl.a. broschyrer om pensionssystemen (som ofta kan hämtas via "nätet"), ländernas motsvarigheter till "Dags att deklarerar", samt personliga kontakter med sakkunniga i respektive land.

Visar typfamiljsberäkningarna verkligheten?

Syftet med typfamiljsberäkningarna är, som nämnts, att åskådliggöra grundprinciperna i de offentliga pensionssystemen, och inte att ge en "på kronan" korrekt beskrivning av vad pensionärerna i verkligheten får ut efter några olika "normala" yrkeskarriärer. Vi redovisar här några skäl till varför typfamiljsberäkningarna kan avvika från "verkligheten".

1. Antagandet om samma lönenivå hela yrkeslivet är knappast realistiskt. Detta gäller särskilt för det typfall som benämns "2 APW". Att någon påbörjar yrkeslivet med en lön som är dubbelt så hög som en vanlig industriarbetarlön och sedan ligger kvar på denna nivå till han går i pension torde vara mycket ovanligt.

Detta "orealistiska antagande" får mest genomslag i beräkningarna för Tyskland där pensionen i hög grad bestäms av inkomsterna under *hela* yrkeskarriären. För de andra länderna spelar antagandet en mindre roll. I Nederländerna och Danmark är pensionen inte alls beroende av inkomstnivån under yrkeskarriären. Även i Storbritannien är inkomstnivån av relativt liten betydelse. I Frankrike, Sverige, Norge och Finland betyder inkomstnivån mer men förmånerna beräknas inte utifrån lönenivån under hela yrkeskarriären utan utifrån ett mindre antal "bästa" eller "sista" år. För dessa länder får därför inte antagandet om samma lönenivå under hela yrkeslivet så stor betydelse för det faktiska utfallet.

2. Även själva definitionen av "samma lönenivå hela yrkeslivet" är problematisk. För att ta typfallet "APW" som exempel så skulle vi för att göra en korrekt beräkning behöva känna till den genomsnittliga industriarbetarlönen för varje år bakåt i tiden ända till 1930. (Detta

gäller för Tyskland. För de andra länderna blir, av skäl som nämns i punkten ovan, beräkningsproblemen i praktiken mindre).

I detta avseende har förenklingar gjorts i beräkningarna. Ett exempel är Frankrike där pensionsbeloppet, enkelt uttryckt, beror på förhållandet mellan individens lön och "genomsnittslönen för samtliga löntagare" under varje pensionsgrundande år. Där har vi, helt enkelt, antagit att förhållandet mellan APW-lönen och nämnda genomsnittslön under 1995 gäller för alla pensionsgrundande år. För andra länder har mer komplexa antaganden gjorts.

3. Bruttopensionen har räknats om till nettopension genom att vi dragit ifrån inkomstskatter och obliatoriska sociala avgifter. Dessa beräkningar har gjorts under antagandet att typfamiljerna inte har några andra inkomster än de offentliga pensionerna och att det heller inte finns några andra omständigheter som påverkar skatteuttaget.

Detta antagandet kan försvaras med synsättet att de offentliga pensionerna utgör de äldres grundläggande inkomster och att andra inkomster och omständigheter bara påverkar "marginalskatten".

Men man kan också anlägga synsättet att de offentliga pensionerna bara är en inkomst bland alla andra inkomster och omständigheter som tillsammans resulterar i en viss genomsnittsskatt. I så fall kan de beräkningar vi gjort bli missvisande.

För det första leder en kombination av progressiva skatter och omfattande inkomster utöver de offentliga pensionerna till att den totala skattesatsen blir högre än den vi använder. Denna "missvisning" torde bli störst i Danmark, Nederländerna och Storbritannien, dvs. de länder där de icke offentliga avtalspensionerna är omfattande. I så fall är den offentliga nettopensionen i dessa länder mindre förmånlig än vad våra typfamiljsberäkningar visar.

För det andra kan inkomsskatten även påverkas andra faktorer som t.ex icke generella avdrag som vi ej beaktar vid våra beräkningar. Om det t.ex i något av länderna är vanligt att pensionärerna "sänker" den totala skattesatsen genom avdrag för skuldräntor, avdragsgilla omsorgskostnader m.m. kan man också hävda att våra beräkningar blir missvisande. I vilken riktning detta påverkar jämförelserna mellan länderna i denna studie har vi ingen uppfattning om.

Underbilaga 1

	Samlade offentliga nettoutgifter per äldre år 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)							
	Danmark	Finland	Norge	Sverige	Frankrike	Nederl.	Storbrit.	Tyskland
Ålderspension	57,48	66,27	58,79	66,82	120,97	69,98	43,71	94,98
Efterlevandepensio n	0,00	7,05	5,04	4,20	18,71	0,00	9,70	27,98
Bostadsbidrag	5,89	1,40	0,64	4,91	1,78	1,98	6,67	0,71
Socialbidrag	0,09	0,23	0,19	0,38	2,22	0,26	4,96	0,67
Äldreomsorg	27,25	11,33	32,79	24,92	3,95	7,53	8,44	6,53
Vård till äldre	21,25	27,15	31,48	23,58	33,61	38,31	27,64	30,40
Samlade utgifter	111,95	113,44	128,93	124,80	181,23	118,06	101,13	161,27

Underbilaga 2

Typfamiljanalyser;

Nettopension i SEK (köpkraftskorrigerat)

	APW	Ej arb	0,67 APW	2 APW	P-2APW	P-1APW	H-änk
Danmark	80026	72208	80026	80026	129262	121563	75162
Finland	92787	47104	75401	155631	185575	134125	69347
Norge	102723	68813	86587	131134	176382	148809	82860
Sverige	86242	53004	67472	120120	164474	129118	59830
Frankrike	117554	0	85049	168407	234462	132556	70837
Nederländerna	78284	78284	78284	78284	112353	112353	78284
Storbritannien	94444	0	78270	114222	192413	128794	89222
Tyskland	122353	0	81946	203020	244706	122353	73412

Public Expenditure for the Elderly in Europe - A Summary

Short summary of the survey

In this report, the results of an international comparison of public expenditure support for the elderly are accounted for. The study compares Sweden with Denmark, Norway, Finland, France, the Netherlands, the UK and Germany (former West Germany). The comparisons deal primarily with information from 1995.

Sweden's *total* public net expenditure to the elderly is, calculated per person over 65, neither high nor low from an international perspective. The expenditure for *pensions and allowances* (old-age pension, survivors' pension, housing benefits and social assistance) is lower than in France and Germany, about equal to that in Finland and the Netherlands, and higher than in Denmark, Norway and the UK. Expenditure for *health and care services* is lower than in Norway, comparable to Denmark and the Netherlands, but higher than in Finland, France, the UK and Germany.

The public *pension and allowance systems* differ markedly from country to country, both in respect of the total levels of expenditure and the basic principles of the systems. In spite of this, the average income of elderly is relatively alike. This is explained by the fact that other systems, mainly occupational pensions, supplement the public systems.

Although the average income of elderly is relatively alike in these countries, the same cannot be said of the distribution of income. Sweden belongs to those countries that have few elderly with low income. The proportion of elderly with low income is considerably larger in the UK, France and Germany, i.e. those countries that lack the kind of minimum guaranty pension given to all elderly persons irrespective of their previous occupations.

The Swedish pension and allowance system, as it appeared in 1995, is characterised as negative due to a variety of, often unclear, regulations which redistribute income between individuals. The outcome is a weak relationship between paid contributions during one's professional career and benefits paid out after retirement. This could have an adverse affect on the national economy by negatively affecting the will to work. With the reform of the Swedish pension system, some of these shortcomings will be remedied.

Swedish *health and care services* are favourable due to a comparatively extensive supply of services in terms of reducing the dependence

of elderly on relatives and enabling them to lead an independent and active life. Denmark fulfils these goals to an even greater extent. However, it has not been possible to compare the quality of care services between the different countries.

A shortcoming in Swedish care of the elderly is the significant lack of clarity as to which kind of health and care services people are entitled to and which charges people have to pay. Denmark and the Netherlands have much clearer systems for charges.

The *demographic development* during the first half of the 21st century is not expected to entail as large an increase in the proportion of elderly in Sweden as in other countries. Despite this, the proportion of elderly in the population will increase markedly in Sweden as well, which will lead to an increased pressure on public expenditure to the elderly. With the reform of the pension system, Sweden has now obtained a position among those countries that can be considered to have good control of their future pension expenditure.

The health and care services for the elderly will also be subject to increased pressure on expenditure. The extent of the future pressure on expenditure is, however, difficult to outline. Depending on such things as how social networks, medical and health-care technology and the health of future older generations develops, different forecasts can be drawn up. However, this does not prevent the fact that the issue of how future health and care services are to be financed needs to be taken very seriously.

The unclear regulations currently in practice risk, irrespective of the difficulties in forecasting expenditure, creating insecurity for those who are young today and uncertainty as to which health and care services will be available when these people grow old and what the services will cost.

Considering that some of the obscurities concern which charges need to be paid within the framework of health and care services, some of the positive effects of the pension reform risk being watered down. For the elderly of the future to be able to plan their economy, the issue of future charges for health and care services is also of the utmost importance.

In order to achieve long-term stability providing better security for the elderly of the future, the health and care services should also be reformed. This work has already been initiated. It is essential that this work is characterised by long-term thinking and the ambition to create clear regulations.

Total public expenditure

The main issue of this survey has been whether Sweden's public expenditure to the elderly is higher than in other countries. The term elderly refers to persons over 65 years of age. In the report, aggregated public net expenditure for elderly policy for different countries is compared. Net expenditure excludes user charges for health and care services and income taxes paid for pensions and allowances. Countries included in the comparison are Denmark, Finland, Norway, Sweden, France, the Netherlands, the UK and Germany (former West Germany). The comparison year is 1995.

It is important to emphasise that the survey assumes a *perspective of systems* in contrast to the *perspective of individuals* that is often used in international surveys regarding support to individuals. In this case, the perspective of systems means that the starting-point is the aggregated expenditure in each country. The perspective of individuals would be based on how much each individual in a target group receives and in which economic situation he or she is.

Figure 1.1 shows the average aggregated general government expenditure per individual over the age of 65. However, the comparison also includes some expenditure for people under the age of 65, since old-age pension is sometimes granted before the age of 65. However, expenditure for other support granted before the age of 65 and that is not part of each country's elderly policy, such as the Swedish early retirement pension, is not included. The fact that the population consists of a number of individuals over the age of 65, means that the different pension ages of the countries have an impact on expenditure.

Since some expenditure for people under the age of 65 has also been included, the reported net expenditure should *not* be considered to be the average annual general government support to people over the age of 65 in each country. In the same way, that part of expenditure that is attributable to *pensions and allowances* should not be considered to be the average disposable income for elderly in each country. In addition, in order to undertake such a comparison, other income in addition to general government pensions and allowances would need to be weighed in.

Figure 1.1 Aggregated public net expenditure per elderly for 1995, in SEK 000s (adjusted for purchasing power)

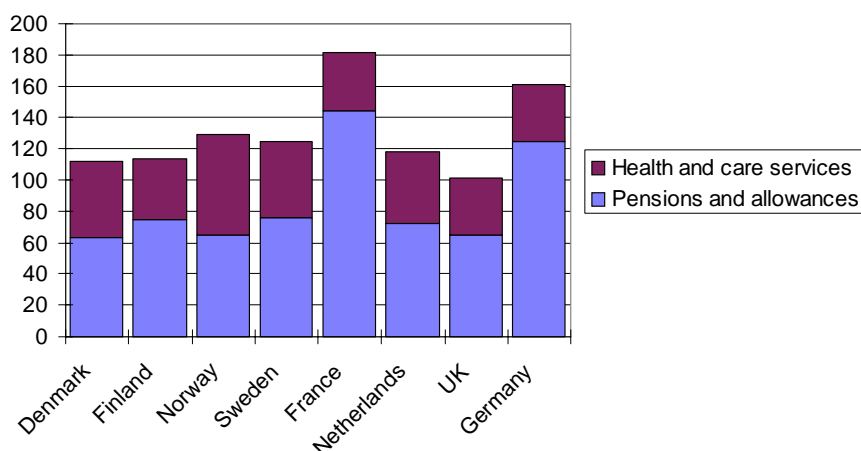


Figure 1.1 shows that expenditure in both France and Germany is considerably higher than in Sweden. Thereafter, the level is relatively equal between the countries, with the possible exception of the UK, which has somewhat lower expenditure.

In our measurements of expenditure, we have not been able to weigh in tax subsidies that are provided for occupational pensions and private pensions. The UK seems to be the country providing the largest tax subsidies for such pensions, and for this reason, the low level of expenditure for the UK is partly misleading.

The expenditure can be calculated in different ways. The figure above shows the annual expenditure adjusted for purchasing power. Simply put, this measurement states the real value of support during one year. In other words, the calculation does not take into account the fact that the countries have different GDP levels and that the populations have different average length of life.

Considering that Swedes have a somewhat longer average life length and therefore receive support over a longer period of time, Swedish expenditure will increase somewhat compared with the other countries, excluding France. If the expenditure measurement is related to GDP per capita to see how support to elderly is prioritised in the economy overall, Sweden's expenditure will again increase somewhat in comparison with most of the other countries. This is because Sweden, together with Finland and the UK, has the lowest GDP per capita.

Overall, the answer to our main question remains that Sweden's public expenditure for the elderly is not high compared with the other countries included in the survey.

International comparisons of expenditure always involve a certain element of uncertainty, and the same is true of this survey. If differences between the countries' expenditure amount to only a few per cent, they are within the 'margin of error' for the survey. Therefore, we will generally only comment on larger differences.

A more detailed picture of expenditure is given in the following sections, which have been divided into *pensions and allowances* and *health and care*. In these sections, we also account for our conclusions on how Sweden achieves some of its goals for elderly policy compared with the other countries. In section 1.4, we present a summarising assessment of the whole picture.

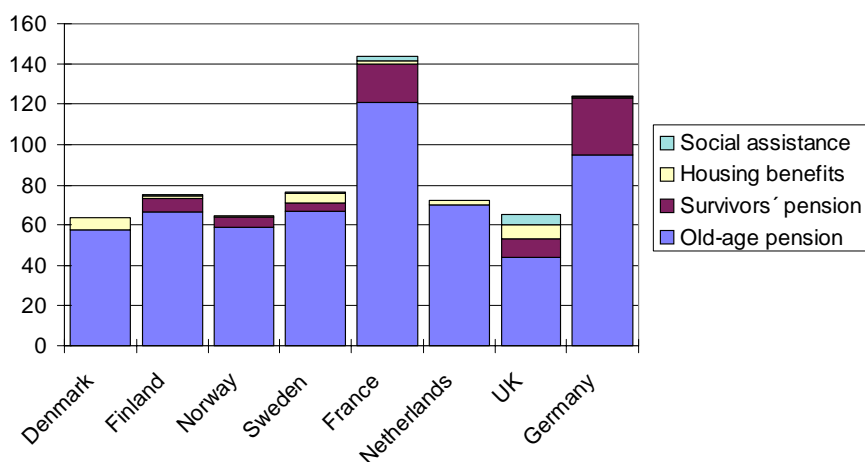
Please note that 1995 is the comparison year we have used. However, we do comment on how the new old-age pension system in Sweden may result in changes. Despite the fact that the decision for a new old-age pension system has already been taken, the information in this survey, which is focused on the old Sweden pension system, is highly relevant. In practice, the new system will not dominate Swedish expenditure for old-age pensions until the 2020s, and it will not be until the year 2050 that the new system can truly be said to have taken over from the present system.

Pensions and allowances

Expenditure for pensions and allowances

Figure 1.2 shows public net expenditure for *pensions and allowances* per elderly for the year 1995. Included in this are old-age pensions, survivors' pensions, housing benefits and social assistance. Public pension systems refers to the state-controlled systems and occupational pensions in cases where the government or parliament has decided that these should be obligatory for the entire labour market.

Figure 1.2 Public net expenditure for pensions and allowances per elderly for the year 1995, in SEK '000s (adjusted for purchasing power)



It is mainly due to the high expenditure for pensions and allowances that France and Germany have higher total expenditure for elderly policy than the other countries. The expenditure in these two countries is, roughly estimated, twice as high as in other countries.

France and Germany have the absolute highest expenditure for *old-age pensions*. This is partly due to the fact that many retire several years before they reach the age of 65, and partly because the benefit levels are higher. The high benefit levels, also for high wage levels, entail that other pension solutions, such as occupational pensions that do not fall within the framework of our definition public systems, are not as significant as in other countries. France and Germany also have considerably higher expenditure for survivors' pensions than the other countries.

Sweden and Finland have the second highest expenditure. The Netherlands is not far behind, while expenditure in Norway, Denmark and the UK is about 15 per cent lower than in Sweden. The UK has the absolute lowest expenditure for old-age pensions but relatively high expenditure for 'supplementary support' such as housing benefits, social assistance and survivors' pensions.

An expenditure comparison can also be made by putting expenditure per elderly in relation to GDP per capita and taking into consideration that the average length of life varies from country to country. In such a comparison, Sweden's expenditure for *pensions and allowances* still appears to be considerably lower than France's and Germany's. In this

type of comparison, the difference between our neighbours Denmark and Norway and us increases; their expenditure is approximately 35 per cent lower than Sweden's.

How well are the goals for pensions and allowances being met?

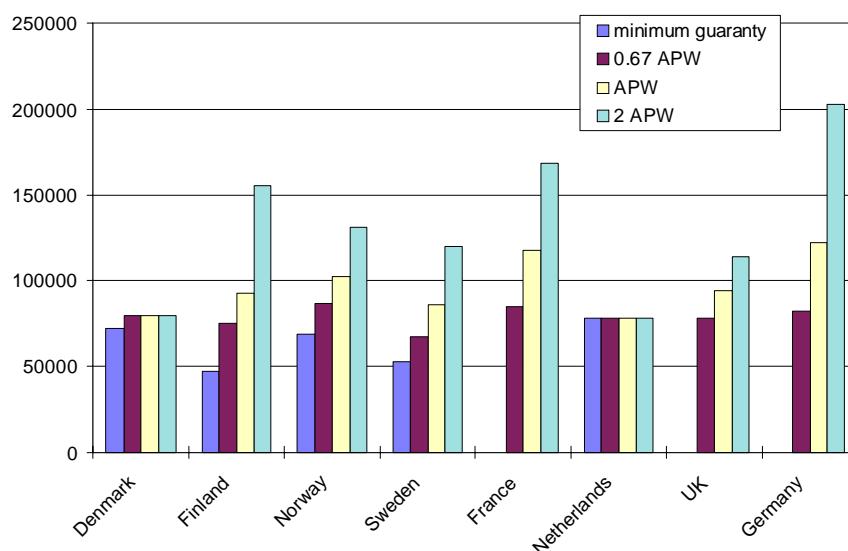
It is important to compare the expenditure with what we actually get for our money and how the financing of the elderly policy affects the rest of the economy. We will here reason how Sweden achieves some of the goals for the pensions and allowances. To further our reasoning, we will first account for a figure describing, for three different levels of income, general government net pensions given after a full professional career and, in addition, the minimum guaranty pension given to a person who has never been a part of the labour market.

The figure is based on the standard family estimations we have made and where we, based on rules and regulations, have calculated the public net pension in different situations. The estimations build on very simple assumptions and should only be considered as an illustration of the basic principles of the public pension systems. In this context, it is particularly important to remember our definition of which pension systems are included in the comparison. The typical case estimations are not meant to describe the economic situation of the different individuals, but only aim to account for which old-age pension is given with the framework of the public systems.

The column APW¹ shows how much net pension the public systems would provide to a single person with an average industrial salary who retired in 1995, and has worked from the age of 20 up until the formal age of retirement in his/her country. The columns 0.67 APW and 2 APW are estimations that build on the assumption that the pensioner throughout his/her working life had wages corresponding to *two thirds or double* that of APW wages. The column 'minimum guaranty' shows the pension for a person who, throughout his/her life, has remained single and has never been a part of the labour market.

¹ APW=OECD's Average Production Worker. The average industrial wage for workers that OECD calculates per country.

Figure 1.3 Public net pensions for three different levels of income and minimum guaranty pensions for 1995, in SEK '000s (adjusted for purchasing power)



The countries have chosen completely different principles for how pensions will be effected by previous income. There is a strong negative correlation between the size of minimum guaranty pension and the importance of a professional career.

Germany and France, which have chosen to reward favourable payment to those who have had a long professional career with high income, provide no minimum guaranty pension for those who have had a limited professional career. On the other hand, in the Netherlands, the country with the highest minimum guaranty pension, a person's professional career has no bearing on the size of the pension. Denmark has a similar system with high minimum guaranty pension, which can than be supplemented with limited supplementary pensions.

Sweden, Norway and Finland have chosen a middle road between high minimum guaranty pension and a strong relationship to income during one's professional career. In this context, the UK bears no resemblance to any other country since it does not provide minimum guaranty pension and also does not have any strong relationship to previous income.

Sweden has several different political goals for pensions and allowances to the elderly. We have compiled some of these in five headings. Some of the goals are clearly outlined in for instance the

Swedish Budgetary Bill. In other cases, we have freely interpreted the general view as conveyed in debates concerning these issues. Please note that we use these goals as comparison criteria despite the fact that other countries may have other goals for their policy in this area. It is also difficult to study how well different political goals have been met by just looking at how the general government system works. It is common to provide supplementary systems, such as occupational pensions, that have grown on par with the public ones and that are thereby included in the overall picture and affect political judgements. In some cases, different political goals may also compete with each other. This means that one is sometimes forced to prioritise between the goals and that prioritising may have been carried out differently in the different countries.

Goal 1. Pensions and allowances shall guarantee that the elderly have enough income to cover reasonable consumption needs. Each individual shall have his/her own income in order to avoid dependency on other peoples' income.

Together with Finland, Norway, Denmark and the Netherlands, Sweden has a pension system with high minimum guaranty pensions. This means that each individual has a basic cover which is sufficient to support them when they grow old, irrespective of their previous history in the labour market and their family situation. A woman who has been a housewife for large parts of her life will not be as dependent on her husband as in countries where a limited professional career results in low, or no, pension benefits.

In Germany, France and the UK, there is no such basic cover. In Germany and France, the high pension levels for those who have a full professional career can be seen as a way of also supporting the 'housewives' when they grow old. In traditional families consisting of a husband who is the wage-earner and a wife who stays at home, it is only when the husband dies that the woman obtains her own income in the form of survivors' pension. The major importance of 'widow's pensions' in these countries is also evident in figure 1.2. In the UK, where the level of pensions is considerably lower, social assistance and housing benefits also provide an important extra safety net.

The goal to provide for reasonable consumption needs is well met in Sweden. Sweden's proportion of elderly with income below the 'poverty levels' often used in international comparisons is among the lowest of the countries in this survey.

There is a clear difference between countries with high minimum guaranty pension built into their pension systems and countries which

have a weak basic cover. All countries with minimum guaranty pension have few elderly with low income and it is thus not possible to detect any differences between the income-related systems in Sweden, Norway and Finland and the 'flat' systems in the Netherlands and Denmark.

On the other hand, countries without minimum guaranty pension, i.e. the UK, Germany and France, have a higher proportion of elderly with low income. This is despite the fact that these countries have higher expenditure for 'directed allowances' such as housing benefits, social allowances and survivors' pensions.

The goal for each individual to be economically independent is also probably well met in Sweden, at least as far as the analysis is limited to pensions and allowances. It is easy to believe that the economic independence of women is considerably higher in countries providing high minimum guaranty pension than in countries that do not provide this type of pension. In addition, in the latter group of countries (Germany, France and the UK), the work frequency for women is lower, which should mean that many older women have low income.

Unfortunately, the income surveys we have accounted for do not provide any good comparisons of the differences between women and men in terms of income and 'poverty risks', since the statistics build on information regarding income for whole households. A woman without her own income can live well above the 'level of poverty' if she lives with a man who has a favourable income.

The income statistics for *single* men and women cannot be used either. This is partly because the number of individuals in these sub-groups of the selection are so few that no certain conclusions can be drawn, and partly because women without their own income tend to a lesser degree to be single than other women. In addition, at least in Germany and France, it is much more common for older women to live with their grown-up children than in the Nordic countries. In other words, in Germany and France the family constitutes an extra social safety net.

In Sweden's new pension system, minimum guaranty pensions will be as large as the state pensions in the old system. Today, housing benefits also constitute an important support for those elderly with the least favourable financial position. What will happen with housing benefits in the future has yet to be decided. Therefore it is also difficult to discuss the future in terms of such goals. In the directives laid down for the investigation into a review of housing subsidies for pensioners, however, it has been stated that the proposals submitted shall result in more or less unchanged 'prerequisites for pensioners to maintain a satisfactory housing standard'.

Goal 2. The pension system shall provide income security.

Income security means that the transition from gainful employment to old-age pension shall not involve a significant reduction of one's economic standard.

Sweden has the income-related national supplementary pension system as a complement to the basic pension. The public supplementary pension system is meant to guarantee that the loss of income is not substantial after retirement, among other things. Finland and Norway have similar systems. France and Germany, with their strong relations to previous work income, also have pension systems aiming to provide favourable income security.

Instead, it is primarily the Netherlands which differs in this respect, with public pensions that are completely independent of previous income. Denmark and the UK are also countries in which the income-related parts of the public pension system are of limited significance. In these countries, extensive occupational pensions have instead emerged as supplements to the public systems. In the Netherlands and Denmark, occupational pensions cover a very large section of the labour market. In the UK, the contribution margin ratio is less.

However, it is not possible to determine the level of income security without considering income other than public pensions. For this reason, we have compared income from all sources for the elderly with income in those ages when most people are still working gainfully. The comparison shows that the difference between the income of elderly and the income of those who are gainfully employed does not have any connection with the extent of the income-related parts of the public pensions in this respect. The level of income for elderly seems as favourable in, for example, the Netherlands, as in countries with income-related public pensions.

Possibly, the UK is an exception. There, the income of the elderly is somewhat lower in relation to the rest of the population than in other countries. This seems logical considering that occupational pensions have a lower contribution margin ratio in the UK. On the other hand, there are surveys that show that the elderly in the UK have large, private wealth in relation to income than in many other countries. Private wealth has not been taken into account in the income comparisons.

Overall, the goal to provide old-age pensioners with favourable income security seems to have been well met in all countries. In terms of this goal, it is not only the public old-age pension systems that contribute. There is a correlation between, on the one side, the public pension system and, on the other side, other pension solutions (such as

occupational pensions) and private savings that together contribute to meeting the goal.

It is therefore difficult to predict how the new Swedish pension system will affect income security since pensions and savings outside the public system have to be weighed into the assessment. In addition, it depends on how one defines the concept of income security. Since benefits in the new systems are to a larger extent related to life income, income security can be improved in terms of differences between one's pension and one's average income throughout one's entire working life. On the other hand, those who do not achieve high income until the later stages of their professional lives will probably receive a general government pension that is lower in relation to their final wage level than is the case today.

Goal 3. Pension and allowance systems shall contribute to creating incentives to work.

From a socio-economic perspective, pensions and allowances shall be designed sensibly. An aspect of this is that both financing and benefit regulations shall as far as possible create incentives for people to work. In this context, we have looked closer at the relation between the contributions and taxes a person pays towards the pension system during his/her professional career and the benefits that he/she receives as an old-age pensioner.

The case is generally that the more a pension system *resembles an insurance system*, the less negative effects it has on labour supply. In this case, by resembling an insurance system, we mean that there is a strong correlation between contributions and taxes one pays throughout one's working life and the benefits one receives after retirement.

If this correlation is weak the system *resembles a tax system*. The system will then redistribute income between individuals, which is often an important feature in the function of a social insurance system. After all, many systems aim to protect the weaker groups in society. However, a disadvantage is that systems resembling tax systems can result in negative effects on labour supply. If people feel that they are paying tax towards a pension system without it resulting in higher pensions for them in the future, the will to work can be adversely affected.

All countries have pension and allowance systems that, more or less, redistribute income between individuals. Germany, France and the UK have *pension systems without guaranty levels*, which is why the redistribution to individuals with limited professional lives is considerably less than in the other countries' pension systems.

At the same time, however, Germany, France and the UK have the highest expenditure for *other allowances* to those who have had limited professional lives. In these countries, income is redistributed to those with limited professional lives outside the old-age pension system in the form of survivors' pensions, social assistance and housing benefits. In Germany and France, where survivors' pensions are extensive, the redistribution is especially aimed at families with a husband who is the wage-earner and a wife who stays at home.

Different countries have chosen completely different basic principles. It is very difficult to state which systems provide the most overall incentives for working. To a large extent, this is because different countries have chosen different goals, for example in terms of the participation of women in the labour market. Another difference that should be mentioned is that in France, Germany and the UK, it is common for people to retire several years before they reach the age of 65.

On the other hand it appears, given that the countries have different goals, some countries have pension systems involving a great number of regulations that, for the individual employee, result in a weak correlation between paid contributions and taxes during his/her professional career and benefits after retirement. This is especially true for Sweden and Norway. Both countries have means-tested *additional pensions* for elderly with low income. This means that the first earned pension points in the supplementary system do not result in higher pension. In these two countries there is also a ceiling for pension benefits, whereas a corresponding ceiling for contributions is completely or partly lacking. Furthermore, supplementary pension in both Sweden and Norway is calculated on a smaller number of 'best years' within one's professional career instead of on the entire life income.

Many of the regulations in the Swedish and Norwegian pension systems redistribute income from high-wage earners to low-wage earners, but there are examples of the opposite. The limited calculation period for supplementary pensions results in income being redistributed from those who have had a long professional career with a weak wage trend to those who have had shorter professional lives but with a marked wage trend.

In the Swedish and Norwegian systems, it is possible to point to many situations in which individuals pay contributions and taxes to the pension systems without it resulting in higher pensions for them. Since some regulations favour low-wage earners whilst others favour high-wage earners, it should be possible to achieve the same total redistributing effect at a lower cost to society by way of negative effects on labour supply. One difference between the two countries is that Sweden

has considerably higher expenditure for means-tested housing benefits than Norway.

In all, this means that Sweden probably has the least work-incentive system for pensions and allowances in that we have the weakest correlation between paid contributions and taxes during our professional lives and benefits after retirement. However, in this context it should be noted that both Sweden and Norway are characterised by a very high level of gainfully employed, which shows that many other factors also affect labour supply.

One would think that the flat public pension systems in the Netherlands and Denmark would be those that provide the least incentives for gainful employment. However, in these countries there is a considerably larger element of supplementary occupational pensions funds that, in general, provide a stronger correlation between pension benefits and previous income. However, occupational pensions can also have negative effects on labour supply. For example, different systems that are badly co-ordinated can result in the loss of pension rights if one changes occupation, and this decreases mobility in the labour market.

In the new Swedish pension system, the relation between paid contributions during one's professional career and pension benefits will be stronger. One's entire life income will be considered in the calculation of pensions and the additional pension will disappear. The new pension system will thus provide more work incentives than the old one.

Goal 4. The pension and allowance system shall be clear.

An important goal for the social insurance systems should be that they are clear to understand by the citizens. It should be possible to understand the basic principles that determine the benefits.

In this aspect, the Swedish pension system can be criticised. The national supplementary pension system is meant to ensure that there is a clear correlation between income during one's professional career and the pension one receives. In actual fact, this correlation is in many cases weak or even non-existent. A low life income may mean that overall earned pension points does not result in higher income after retirement since additional pensions are reduced to a corresponding degree. These effects are strengthened by means-tested housing subsidies. On the other hand, those that have had high income have paid contributions to the pension system that, because of the benefit ceiling, do not result in a higher pension.

As a result of all these regulations, the correlation between work input during one's professional career and general government pensions and allowances received after retirement becoming very obscure.

In all, Sweden probably has a less clear system for pensions and allowances than most other countries. However, Norway has a system with similar effects.

The new pension system will become clearer as a result of a more distinct correlation between income during one's professional career and future pension benefits. However, the design of housing benefits is yet to be finalised.

However, the new pension system is disadvantaged by one instance of obscurity. Since benefits will depend on factors such as the development of the national economy, the development of the expected length of life and how well in terms of interest rates the money in the premium reserve system does, it will be more difficult to exactly estimate the size of future benefits. On the other hand, this may be the price we have to pay for a long-term sustainable system.

Goal 5. The pension system shall be stable and reliable in the long term.

The social insurance system should also feel reliable in that people can rely on the promised benefits really existing in the anticipated form when people actually need them. This is especially important in respect of support to the elderly. The alternative to public pensions is for people to start saving in some other way many years prior to retirement. The long-term stability of the pension system is therefore a central issue. All countries included in this survey have pension systems that are primarily based on the *Pay As You Go principle*. This means that the pensions for any given year are financed by contributions and taxes paid by the gainfully employed population in the same year. This makes the system sensitive to demographic changes.

The new pension system in Sweden has been designed to manage the increasing numbers of elderly without jeopardising the public economy. The benefits in the new system are affected both by developments in the national economy and developments in the average length of life. *The international comparisons that we have studied now position Sweden amongst those countries that have the best control over pension expenditure.* However, all countries with income-related pension systems have changed their basic principles for the systems in order to manage the increased expenditure that the rise in the number of older people will entail.

The Netherlands and Denmark, on the other hand, have not made any major changes to their pension systems. In the type of pension systems upheld by these two countries, there are no reasons similar to those in

the other countries to change the systems to accommodate demographic changes. These countries have chosen a model whereby a large portion of the pensioners' income is contributed from systems other than the public systems. An increase in demographic pressure could mean that the level of minimum guaranty pension would have to be reduced or that the contributions and taxes financing the pensions would have to be increased. However, this would not result in any changes in the basic principles of the systems.

It is, of course, positive that Sweden now has a pension system that is *economically stable* in the long term. The fact that a large majority of the Swedish parliament backed the decision for the new pension system hopefully means that the system is also *politically stable*. If so, the Swedish population has been given a clear answer to one of the major issues concerning how we are going to cope with the increasing numbers of elderly in the 21st century.

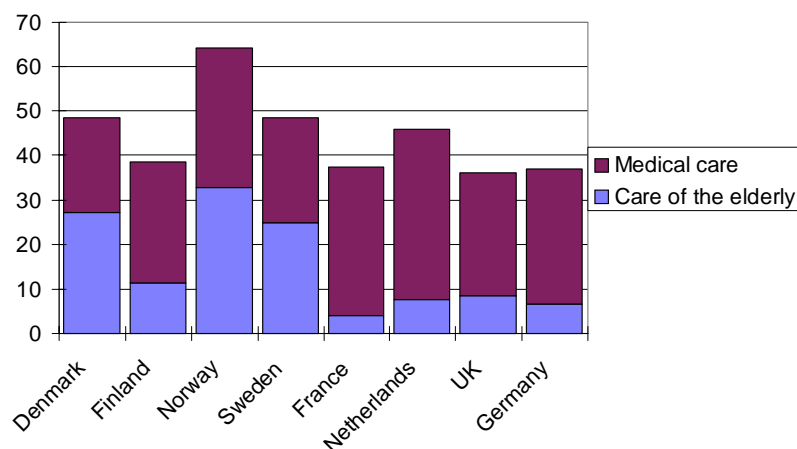
Health and care

Expenditure for health and care services

Figure 1.4 shows general government expenditure for health and care services per elderly in 1995, divided into medical care and care of the elderly. Determining what should be considered medical care and what should be considered care of the elderly differs from country to country, and this is why we have to include medical care in the comparison. However, we mainly concentrate the analysis to care of the elderly.

For *health and care services*, we would like to point out that it is very difficult to compare both expenditure and the supply of services between the different countries. These difficulties are well known from other international comparisons. We have nonetheless chosen to attempt to compare the countries despite the fact that the information in many cases must be considered uncertain.

Figure 1.4 Public net expenditure for health and care services per elderly for 1995, in SEK '000s (adjusted for purchasing power)



The figure shows that Norway, Denmark and Sweden have decidedly higher expenditure for care of the elderly than in other countries. Countries that have low expenditure for care of the elderly have, at the same time, higher expenditure for medical care, i.e. the differences between the total expenditure for the countries for medical care and care of the elderly are less than for care of the elderly solely. This is partly due to mere differences in definitions. For all the non-Nordic countries and Finland, we have found that activities which we in Sweden classify as care of the elderly are included in expenditure for medical care.

In all, Norway has significantly higher expenditure for health and care services to elderly than Sweden. Expenditure in Denmark and the Netherlands is about equal to that in Sweden, while Finland, France, Germany and the UK have decidedly lower expenditure. In view of the fact that Sweden has the largest proportion of very old people among persons over 65 years of age, we do not find Sweden's expenditure to be noticeably high.

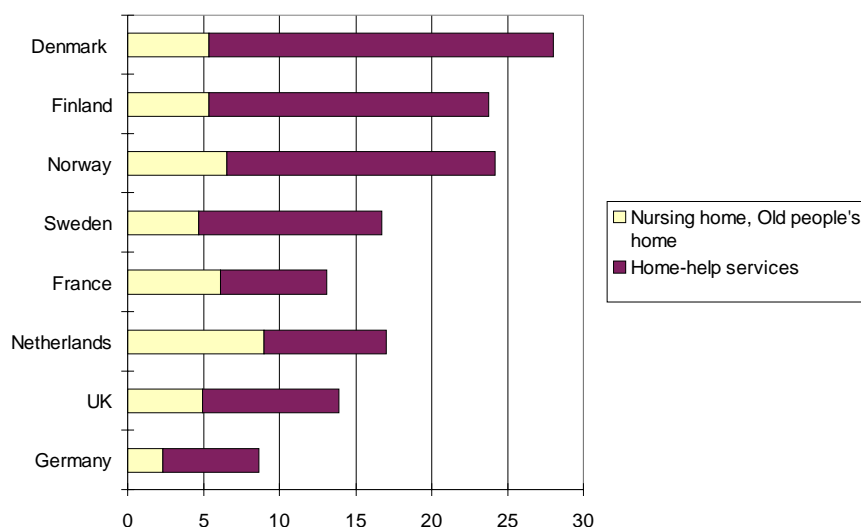
Apart from definition problems and differences in age structures among the elderly, there are a number of factors that may explain the differences in expenditure. These factors include:

- Actual differences in the extent of public financed care of the elderly and the distribution between institutional care and non-institutional care.

- The extent of care undertaken by relatives and non-profit care contributions.
- How large a part of the expenditure that is financed with user charges and other non-general government funds.

The three factors differ between the countries. If we look at activities within care of the elderly, i.e. the extent of institutions providing continuous care and the proportion of elderly who have home-help services, the following picture emerges.

Figure 1.5 Number of beds in nursing homes and old people's homes and number of elderly who have home-help services per 100 inhabitants over the age of 65.



If expenditure for care of the elderly is compared with the above given information regarding the extent of primary care of the elderly, one can see that the differences between the countries in respect of the extent of activities is considerably less than for expenditure. This supports our theory that differences in expenditure for care of the elderly can be explained in part by the differences in definitions. The expenditure comparison overestimates the differences between Sweden, Norway, Denmark and the other countries. However, actual differences also exist regarding the extent of the supply of services.

It is not possible to undertake a complete comparison on the basis of the information supporting 1.5. The information lacking in order to obtain a more complete picture includes such things as the average

number of home-help service hours per recipient. According to the available information, Sweden is the country with the highest number of hours per recipient. Taking all information together, it appears that overall care of the elderly is most extensive in the Nordic countries. The impression that Swedish expenditure for health and care services is not particularly high compared with other countries is strengthened in view of the fact that Swedish is among the countries that have the most extensive care services for the elderly.

Regarding the extent of care undertaken by relatives, the information is insufficient. However, most concluded surveys assess that care undertaken by relatives constitutes an important part of care of the elderly for those who live in their own homes. Care by relatives forms the basis for non-institutional care of the elderly in several countries. In France and Germany, relatives are expected to contribute to the care of elderly as far as possible, while in the Nordic countries, such requirements are less demanding. Denmark appears to be the country with the least requirements on relatives. Comparisons also show that France and Germany has more extensive care by relatives than the Nordic countries. What we can see is that there is a negative correlation between general government expenditure for care of the elderly and the extent of the care undertaken by relatives, i.e. the more responsibility relatives take, the lower the expenditure.

Regarding how much of the care services for the elderly are financed with public funds and how much that is financed with user charges and other funds, we can establish that the proportion of charges in relation to total expenditure is higher in countries outside the Nordic region. It may be the case that France and Germany have chosen to finance a larger part of the care services for the elderly with public pension systems. In these countries, a long professional career with average income results in a decidedly higher pension.

How well are the goals for health and care met?

How well does Sweden achieve its goals for the care of the elderly compared with other countries? Below, we try to comment on this with the help of seven Swedish criteria concerning 'good care of the elderly'. We have taken some of these goals from different budgetary bills and the Elderly Bill (bill 1997/98:113). In other cases, we have freely interpreted general opinions from Swedish debates on care of the elderly. Please note whilst we use the goals mentioned below as comparison criteria, other countries may have other goals for their policy in this area.

Goal 1. The supply of health and care services shall be sufficient for all who need such services irrespective of their economic situation or where they live. The quality shall be good.

Assessments in the surveys we have studied point out that all countries manage to meet the requirements of those that are most in need of care, i.e. those that cannot live alone at home. There is nothing to indicate that older people go without health and care services, for example for not being able to pay the charges.

With regard to care of those who still live at home, the differences between the countries are larger. General government care services are more developed in the Nordic countries, whereas care undertaken by relatives covers a larger part of the needs in other countries.

In terms of non-institutional care, very large differences can also be noted *within* the countries in some cases. While Sweden provides non-institutional care of the elderly throughout the whole country, the supply of non-institutional care in France, for example, is to two-thirds concentrated to the Paris region. However, it should be noted that although Sweden's non-institutional care of the elderly is well developed throughout the entire country, large differences may still exist in respect of which care services a person receives for given needs. Investigations show that large differences exist even within the Greater Stockholm area too. Most of the information indicates that the geographic differences are large in most of the countries.

It is very difficult to compare the quality of care of the elderly. Both institutional care and non-institutional care involve activities that are too dissimilar in design to enable a good comparison using reasonable resources. Although we have studied a lot of international comparisons, we have not found any that contain reliable information on the differences in quality between the different countries.

In all, we consider that Sweden's extent of its supply of services for care of the elderly is favourable compared with other countries. We have not found any indications of differences between the countries in terms of quality of services.

Goal 2. The supply of services shall be designed to enable older people with health and care needs to lead an active life.

Developed non-institutional care and varying forms of support contribute to reducing the social isolation of elderly with minor need of care services, and allowing them to participate in society.

In this respect, the Nordic countries have a larger and more varied supply of non-institutional care services which should, to a larger extent, enable elderly people to lead active lives. For example, Sweden has developed its transportation services in ways that are without parallel in any of the other countries.

For Sweden, there is some evidence that elderly lead active lives, according to different attitude surveys. Elderly people in Sweden state to a similar extent as elderly in other countries that their health is impaired and that this seriously hinders day-to-day activities. However, if answers from the group of elderly are compared to answers from younger age groups, there is not that large a difference in Sweden. In the other countries, age appears to a larger degree to result in a decrease in the possibilities of managing day-to-day activities.

Although these answers are not directly attributable to the supply and quality of the Swedish health and care services, they do indicate that there are more possibilities of leading an active life as an elderly person in Sweden than in many other countries.

Goal 3. Elderly shall be able to maintain their independence irrespective of their care needs, i.e. they shall not be dependent on the will, time and inclination of their relatives.

In the case of how support to the elderly is designed with the aim of enabling them to be independent from the assistance of relatives such as husband, wife or grown-up children, Denmark is the country that has made most progress. Sweden, Finland and Norway follow Denmark in this respect. France and Germany, however, expect the relatives, including grown-up children, to take responsibility for their elderly, i.e. to contribute to the care services.

The goal above can be reversed, stating that developed care services for the elderly result in more independence for the relatives. This provides, for example, greater opportunities for women to work full-time without running the risk that old parents would be without the help of care services. Sweden has been so successful in this respect that it has the highest frequency of gainfully employed women over the age of 45. However, it is difficult to prove the existence of an actual correlation between developed care services for the elderly and a high frequency of working women. However, the fact remains that it is much more common for grown-up children (i.e. women) to take care of non-institutional care of elderly parents in such countries as Germany and France.

Goal 4. There shall be clear rules concerning which needs can be met.

Uniform regulations and norms for assessing the needs for services within elderly care are lacking in most of the countries. However, in connection with the new insurance for care of the elderly introduced in Germany in 1995, different levels of needs and different support and compensation entitlements were outlined. Finland also makes assessments based on uniform templates. Norway is currently implementing standardised assessments on a trial basis. Means testing is often delegated to local levels, and differences may consequently exist within the country concerning which needs should be prioritised and how the assessments are made. Some countries, such as the Netherlands, have maximised the number of hours per month or week that can be obtained in the form of home-help services, but do not apply standardised means testing. It is also not possible to equate uniform regulations with clear regulations. However, uniform regulations for a country could at least be clear in respect of allowing an older person to move from one location to another without having to risk his/her prerequisites for having basic needs met.

Sweden does not fulfil the goal of clear regulations regarding which needs shall be met by care services for the elderly. However, the same is true for most of the countries included in the survey. Germany is the country that has most likely progressed most in terms of clarifying regulations due to its new insurance for care of elderly.

Goal 5. The system for charges shall be clear and shall not unjustifiably differ from location to location within a country.

In Sweden, charges for old-age care services are a major issue of debate. The charges are determined at local levels, which has led to very large differences between the municipalities and has made it difficult for individuals to estimate the extent of the charge for the care services they need. The testing of economic means is complicated in several municipalities and the marginal effects can be considerable. Germany and France also have complicated systems of charges and variations can be considerable between different parts of the country or depending on which nursing organisation has been used.

The Netherlands has a considerably clearer system of charges than Sweden, and in addition it has been standardised for the whole country. Denmark also has a clear system of charges. Home-help services are free of charge and the charge for living in an institution is fixed at a certain

percentage of income. In other words, Denmark has a system that is decidedly less obscure than the Swedish system. Furthermore, the marginal effects when pension income, etc. are tested against expenditure for care of the elderly are often less.

On this count, Sweden lags behind some of the other countries.

However, it should be noted that the system for charges resulting in the same charge for the same care service is not necessarily the best system. In some cases, the differences in charges are motivated in different parts of the country. The most natural explanation to this is that the care services are paid via both charges and taxes, and that the political leadership in municipalities with low taxes may have chosen to increase the charges instead of increasing the taxes. Variations in wages for nursing staff and costs for premises may also motivate higher charges.

Goal 6. The system of charges shall be constructed such that it does not unreasonably affect the economy of the relatives.

The obscure system of charges in Sweden also results in large differences between different parts of the country in terms of the effects it has on relatives. When the charges are means-tested, the income of the spouse is often weighed in. The effects can be especially large for the economy of the spouse living at home if his/her partner needs institutional nursing. In some situations, Sweden's system of charges affects spouses harsher than in, for example, Denmark.

In the Netherlands and Finland the collective income of households is also taken into consideration. The spouse of an elderly person living in an institution can be very harshly affected and may be forced to use savings or sell his/her house in order to pay the charges.

In France and Germany, means testing is taken one step further. The finances of the grown-up children are also calculated when assessing solvency or eligibility for social assistance to manage the charges. However, Germany's new insurance for care of the elderly should reduce the burden on the finances of relatives.

In most countries, the finances of spouses can be harshly affected by the charges for care services needed by their partners. Compared with Sweden, the effects on a spouse's finances are less in Denmark. France and Germany are particularly characterised by the fact that grown children also have economic responsibility for their parents.

Goal 7. One should be able to rely upon a supply of good health and care services being available for everyone in the future despite the increase in the proportion of elderly.

It is not only in the case of pension expenditure that public systems will be under tough expenditure pressure due to the increase in the number of elderly people in the beginning of the next century. Expenditure for health and care will also be affected. However, it is much more difficult to calculate how expenditure for health and care services will be affected. This is because changes in the composition of households, social networks, medical progress and other items are of great importance and that the development of these factors are very difficult to assess.

Forecasts that can be made, based on such things as developments in the proportion of inhabitants over the age of 80, indicate that expenditure pressure will increase less in Sweden than in other countries. However, this must not prevent us from taking the issue of future health and care services for the elderly very seriously.

Sweden has managed to create some stability and security in the issue concerning the pensions of the future, but there is significant uncertainty regarding future health and care services. Which care needs should the general government sector meet? Will there be enough resources to manage this? Which needs for care services will people need to finance with savings or by taking out private insurance policies? Many important questions in this area remain to be answered.

Such uncertainty factors are also apparent in the other countries we have studied. For example, none of the countries has plans for funded insurance or other general government savings plans in order to manage future increases in expenditure. Germany has perhaps managed, more than in other countries, to clarify which needs the state will take care of and which needs individuals will have to manage in other ways. This is probably the result of its new insurance for care of the elderly.

Elderly policy in its entirety

In the previous section, we have discussed a number of goals for elderly policy and assessed *each goal* separately in order to see how Sweden has succeeded in comparison with the other countries. In this section, we ask whether it is possible to assess the *entire* policy, i.e. whether any countries have succeeded better than Sweden, considering all the goals for elderly policy.

For several reasons it is very difficult to undertake such an assessment, partly due to the following:

- In practice there are more goals than the ones we have analysed in this survey.
- For some of the goals we have analysed, it has been very difficult to compare the countries. This is true for the quality of care services for the elderly, for example.
- The countries prioritise different goals to different degrees. In Sweden too, opinions differ from individual to individual concerning which of the elderly policy's goals should be considered the most important.

With these reservations in mind, it is interesting to compare Sweden with Denmark and the Netherlands in terms of goals that, at least in part, compete with each other. This concerns the *goals of the income distribution policy*, such as a low proportion of elderly with low income, and what we can call *efficiency goals*, such as getting the general government systems to create incentives to work and to be easily understood.

In the case of Sweden, we have obviously managed our political goals for income distribution favourably, but have been less successful with our efficiency goals. We have a low proportion of elderly with low income, but the pension and allowance systems, together with the means-tested charges for care services, form a unity that probably results in a weaker relationship between the life income and economic standard of the elderly than in any of the other countries. This can result in negative effects on labour supply.

The many stages in means testing and the unclear regulations, such as the fact that charges for care services can differ considerably from municipality to municipality, also makes the Swedish system very obscure and difficult to understand for the citizens.

Is this simply the result of Sweden having prioritised the goals of the income distribution policy above the efficiency goals? This survey cannot provide a definite answer to these questions, but a lot points to Denmark and the Netherlands having succeeded better in combining these goals.

These countries, with 'flat' general government pension systems – providing the same pension irrespective of one's professional career – have mainly focused their general government systems on solving the basic goal of income distribution, that of ensuring that all elderly people have an acceptable economic standard. Other goals, such as income security for those who have had favourable income during their working lives, have instead been assigned to the parties in the labour market.

Both the Netherlands and Denmark have a low proportion of elderly with low income, *at the same time* as the relationship between life income and income after retirement seems to be stronger than in Sweden. At the very least, earned pension rights do not disappear in their occupational pensions that are not managed by the public to the same extent as national supplementary pension points do in Sweden due to the means testing for additional pension. Added to this are the facts that the Netherlands has low expenditure for means-tested supplementary allowances such as housing benefits, and that the level of means testing in connection with charges for care services for the elderly are lower, at least in the case of Denmark. In addition, the systems of charges for health and care services are clearer in both Denmark and the Netherlands.

However, there is an important reservation in our comparison. In this survey it has not been possible for us to analyse the construction of occupational pensions as closely as the general government systems. For this reason, there may be regulations in the Danish and Dutch occupational pensions that affect labour supply negatively and that render the overall pension solution in these countries less favourable towards creating incentives for working compared with in Sweden.

Another objection is that our comparison is based on what the systems looked like in 1995. In the new Swedish pension system, the relationship between life income and pension benefits will be stronger, at the same time as the basic principles of the system are maintained, i.e. providing income-related benefits, but together with a minimum guaranty pension irrespective of the history of a professional career.

Thus, this survey does not prove that flat pension systems are preferable to income-related systems that have some level of minimum guaranty pension. However, the survey does show that the social insurance system can be constructed differently than in Sweden without having to give up on important political goals.

What should be done?

Perhaps the most important aspect of the new pension system is that it is long-term economically stable. International forecasts that we have studied now place Sweden among the countries that have good control over future pension expenditure. Whether or not the new system is politically stable remains to be seen. The fact that a large majority of the Swedish parliament backs the decision hopefully points to this being the case. Uncertainties regarding whether or not the Swedish pension system is sustainable in the long term and what it will look like in the future have diminished.

If the pension agreement is in several ways a step in the right direction in respect of *pensions and allowances*, the consequence is that there is a major reason for politicians to now look at future *health and care services* for the elderly.

Sweden probably meets the basic goals, such as everybody with needs having access to care services that are of good quality, just as well as the other countries in the survey. However, Sweden is not so far ahead in terms of making the system easy to understand. High marginal effects due to means-tested charges have already been discussed. The obscurity is large, both concerning the issue of which health and care services people are entitled to and which charges people will have to pay. The long-term security of the system is another problem area.

In the case of which health and care services people are entitled to from the public sector, obscurity is considerable in most countries. Germany's new insurance for care for the elderly is a possible exception. As for systems for charges, the Netherlands and Denmark both have considerably clearer systems than Sweden.

None of the countries have solved the issue of how future health and care services for the elderly shall be financed. The costs for health and care of the elderly constitute a large item of the public budget, and there is unsubstantial uncertainty concerning how the increasing proportion of elderly will affect future expenditure. However, the fact that there is a large uncertainty factor must not prevent us from taking the issue of future financing very seriously. This is true for Sweden too, even if we, considering actual demographic factors, are in a better situation than other countries.

If the increasing proportion of elderly results in a marked rise in pressure on expenditure as some people believe, it may not be reasonable, and not even possible, for the elderly of the future to pay for this with increased charges for care services. Neither is it reasonable that the

young people of the future should cover the costs with increased taxes. For several reasons, among others in order to create equity between the generations, financing that is less sensitive to demographic changes should be aimed at.

Today, the citizens are as uncertain about the issue of health and care services as they were about the pensions before the pension agreement. For this reason, it is desirable that politicians create clarity and security in these issues too. This request is strengthened by the fact that there is a clear connection between clarity and security within the areas *pensions and allowances* and *health and care*. Elderly policy is a unity in which the different parts are dependent on each other. In the worst case scenario, all or parts of the security provided for the elderly of the future by a stable pension system will be lost if the same cannot be achieved for health and care services.

A number of pressing issues need to be solved. The advantage is that these issues touch upon each other and thus enable us to 'kill several birds with one stone'. Broad political agreement should be at the top of the agenda listing issues politicians need to address in order to boost Sweden's starting position for the next century.