

FOLKEPENSIONERINGEN¹⁾

Af JØRGEN DICH

ORDENE folkeforsikring eller folkepensionering anvendes som betegnelse for saa mange forskellige ordninger, at jeg uden at fortabe mig i terminologiske spidsfindigheder straks vil præcisere, hvilken ordning jeg agter at knytte mine kommentarer til.

Af de forskellige forslag, der har været fremsat overfor offentligheden, tror jeg, at det fra et økonomisk synspunkt vil være mest interessant at forsøge en analyse af den socialdemokratiske plan, der er den mest omfattende af de fremsatte folkepensioneringsplaner²⁾.

Det, der karakteriserer denne plan, er følgende:

1) Gennem en overgangsperiode på 30 år skal ydelsen til de gamle gøres fradragsfri, således at ydelsen tilfalder alle uanset indtægt.

Da kun 54 % af de gamle over 65 år oppebærer aldersrente, betyder disse regler tilsyneladende en stigning i antal af rentemodtagere med 82 %. Dette giver dog et forkert billede af bestemmelseernes virkning. Antallet af de gamle, der har ret til en reduceret aldersrente som supplement til deres indtægter, men ikke har udnyttet denne ret, udgør nemlig 31 % af befolkningen over 65 år³⁾. Da der nu op gennem tiderne har været en stigende tendens til at udnytte retten til at søge aldersrente som supplement til andre indtægter, kan man gå ud fra, at denne tendens vil fortsætte. Det kan derfor meget vel hænde, at den største del af de 31 % som ikke har udnyttet deres ret, i løbet af de kommende 30 år vil blive aldersrentemodtagere. I så fald vil altså indførelse af en generel ret måske kun betyde en stigning i antallet på ca. 20 %.

2) Pensionsydelsen forhøjes gennem den nævnte periode således, at den for ægtepar kommer til at udgøre ca. $\frac{2}{3}$ af den gennemsnitlige faktiske indkomst for forsørgere for hele landet, der i 1951 var ansat til kr. 7.551. Pensionen for ægtepar bliver derefter kr. 4.800, hvilket er 33 % højere end

¹⁾ Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. oktober 1953.

²⁾ Fremsat af folketingsmand Bundvad i »Verdens Gang«.

³⁾ Denne opgørelse bygger på indtægterne, således som de konstateres ved skatteberegningen, men det er ikke udelukket, at socialkontorerne opgørelse af indtægten til en vis grad kan følge afvigende principper.

FOLKEPENSIONERINGEN¹⁾

Af JØRGEN DICH

ORDENE folkeforsikring eller folkepensionering anvendes som betegnelse for saa mange forskellige ordninger, at jeg uden at fortabe mig i terminologiske spidsfindigheder straks vil præcisere, hvilken ordning jeg agter at knytte mine kommentarer til.

Af de forskellige forslag, der har været fremsat overfor offentligheden, tror jeg, at det fra et økonomisk synspunkt vil være mest interessant at forsøge en analyse af den socialdemokratiske plan, der er den mest omfattende af de fremsatte folkepensioneringsplaner²⁾.

Det, der karakteriserer denne plan, er følgende:

1) Gennem en overgangsperiode på 30 år skal ydelsen til de gamle gøres fradragsfri, således at ydelsen tilfalder alle uanset indtægt.

Da kun 54 % af de gamle over 65 år oppebærer aldersrente, betyder disse regler tilsyneladende en stigning i antal af rentemodtagere med 82 %. Dette giver dog et forkert billede af bestemmelseernes virkning. Antallet af de gamle, der har ret til en reduceret aldersrente som supplement til deres indtægter, men ikke har udnyttet denne ret, udgør nemlig 31 % af befolkningen over 65 år³⁾. Da der nu op gennem tiderne har været en stigende tendens til at udnytte retten til at søge aldersrente som supplement til andre indtægter, kan man gå ud fra, at denne tendens vil fortsætte. Det kan derfor meget vel hænde, at den største del af de 31 % som ikke har udnyttet deres ret, i løbet af de kommende 30 år vil blive aldersrentemodtagere. I så fald vil altså indførelse af en generel ret måske kun betyde en stigning i antallet på ca. 20 %.

2) Pensionsydelsen forhøjes gennem den nævnte periode således, at den for ægtepar kommer til at udgøre ca. $\frac{2}{3}$ af den gennemsnitlige faktiske indkomst for forsørgere for hele landet, der i 1951 var ansat til kr. 7.551. Pensionen for ægtepar bliver derefter kr. 4.800, hvilket er 33 % højere end

¹⁾ Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. oktober 1953.

²⁾ Fremsat af folketingsmand Bundvad i »Verdens Gang«.

³⁾ Denne opgørelse bygger på indtægterne, således som de konstateres ved skatteberegningen, men det er ikke udelukket, at socialkontorerne opgørelse af indtægten til en vis grad kan følge afvigende principper.

den nuværende aldersrente, og svarer til halvdelen af en arbejders indtægt med fuld beskæftigelse. Samtidig skal forskellen mellem de tre landsdele ophæves derved, at hovedstadens takster gøres gældende for hele landet.

Ved vurdering af denne forhøjelse henvises der på samme måde som under pkt. 1 til den udvikling, der må antages at ville finde sted »af sig selv« gennem denne periode. Man regner med, at aldersrentemodtagerne i alle tilfælde vil være politisk stærke nok til igennem 30 år at få betydelige forhøjelser gennemført. Den forhøjelse af ydelsen, som planen indebærer, skulle altså under denne politiske forudsætning blive mindre end 33 %.

I begrundelsen for denne forhøjelse bygges der på forventning om, at samfundsproduktiviteten vil være steget tilstrækkeligt til at gøre denne udgiftsforøgelse rimelig, men man knytter ikke forhøjelsen direkte til et indeks for produktivitetshøjelsen.

3) Folkepensionen skal være værdifast, d. v. s. pris- eller lønindeksreguleres.

4) Pensionen skal i princippet være ens for alle og derfor ikke, således som tilfældet er for tjenestemændenes pensioner, være afhængig af tidligere indtægter og heller ikke af tidligere ydede bidrag, hvis sådanne skulle blive indført.

Heri afviger det danske forslag fra det forslag, der er fremsat i den svenske pensionsforsikringskommissions betænkning, hvorefter pensionen skal udgøre halvdelen af pågældendes tidligere indkomst, således som denne er konstateret gennem forsikringsbidrag, der er udregnet i pct. af lønnen (men dog således at ydelsen reguleres efter lønniveauet).

5) Hvad finansieringen angår, er der ikke foreslået nogen særlig plan, men blot henvist til, at udgifterne kan dækkes af statens og kommunernes almindelige indtægter.

6) Det er ikke meningen, at der skal akumuleres nogen fond til hel eller delvis dækning af de fremtidige udgifter.

7) Allerede de nuværende aldersrentemodtagere skal, uanset at de ikke gennem deres skatter eller bidrag i den produktive alder har været med til at betale for de højere pensionsydelse, nyde godt af en del af forhøjelserne, idet den stærkeste forhøjelse ved overgangen til pensionen skal ske i de første år.

8) Aldersgrænsen for erhvervelse af ydelsen tænkes forhøjet med 2 år.

For enker, skilte og fraseparerede, invalider o. s. v. tænker man sig en særlig ordning indført, men jeg skal i dette foredrag alene koncentrere mig om selve alderspensionen.

Man vil nu straks se, at de 8 centrale idéer i folkepensioneringstanken ikke har nogen indbyrdes systematisk sammenhæng. Forbindelsen mellem de forskellige elementer er rent tilfældig eller måske snarere politisk. Både

hvad retskravets betingelser, ydelsens højde, ensartethed og regulering, samt spørgsmålet om fondedannelsen og de nuværende rentemodtageres retligheder angår, kunne man sætte andre bestemmelser, i visse tilfælde de modsatte, uden at der af den grund ville indtræde modsigelser.

Til de argumenter, der har været fremført til støtte for dette konglomerat af bestemmelser, skal jeg knytte visse bemærkninger.

1. Det *social*e argument, der er anført, fortæller, at *aldersrenten er for lav*. Forestillingen om, at en eller anden offentlig ydelse er for lav, er meget stærkt påvirket af forestillingen, at ydelsen betales af andre. Så længe man derfor tror, at en sådan forhøjelse af aldersrenten og udvidelse af dens område, som der her er tale om, vil blive betalt af »de rige«, vil forestillingen om den for lave aldersrente holdes vedlige. Det er derfor ikke mærkeligt, at folkepensioneringstanken får stærkest støtte fra de gamle og navnlig fra aldersrentemodtagerne, thi for disses vedkommende er det jo åbenbart, at uanset om også de almindelige og små indtægter kommer til at bære byrden ved forhøjelsen, er det andre end de gamle selv, der skal betale den nettofordel, de får.

Forestillingen om, at byrden ved en så væsentlig forhøjelse af aldersrenten, som der her er tale om, vil blive betalt af den velhavende del af befolkningen, er imidlertid urealistisk. Dette gælder både, når man betragter størrelsen af de skattebeløb, der skulle opkræves, landets politiske struktur, og den endelige fordeling af byrderne ved forskellige skatter, der i denne forbindelse kunne komme på tale. Politisk har der været fremsat tanker om finansiering gennem præmier (faste eller i % af indkomsten) eller gennem en omsætningskat. Dette fører til en fordeling, der er regressiv på eller højst proportional med indtægten. Det er derfor næppe realistisk at regne med, at der vil blive vedtaget en finansieringsform, der ikke *tilsigter*, at en person med en gennemsnitsindtægt eller med en gennemsnitlig arbejderindkomst op gennem livet, vil komme til at bære udgifterne til sin egen pension.

Selv om man skulle tilsigte en fordeling, hvorefter størstedelen af udgifterne skulle bæres af personer med højere indtægter eller arbejdsgivere, er det ikke sandsynligt, at den faktiske fordeling — når alle virkninger tages i betragtning — vil afvige væsentlig fra proportionalitet.

Med denne fordeling vil folk med større indtægter komme til at betale mere end deres egen pension, men dette vil dog opvejes af, at personer med små indtægter kommer til at betale mindre end svarende til værdien af deres pension. Når man ser bort fra denne eventuelle, men begrænsede indkomstsudligning fra personer med store indtægter til personer med meget små indtægter op gennem livet (d. v. s. invalider, erhvervshemmede og visse erhvervsdrivende), går jeg ud fra, at folkepensioneringen ikke medfører nogen egentlig indtægtsudligning, men kun betyder en forskydning af ind-

lægten fra den produktive alder til den uproduktive. Det er altså i hovedsagen ikke en indtægtsudlignende politik mellem befolkningsklasser, men mellem aldersgrupper, man fører.

Når dette er tilfældet, kunne man derfor få svar på, om AR. er for lav, ved gennem en opinionsundersøgelse at spørge f. eks. arbejderne, om de vil betale så og så meget om ugen livet igennem for at få et tillæg til aldersrente på 33 %. Man kunne også undersøge, om betalingsformen spillede nogen rolle, ved at spørge, om de ville betale så og så stor en omsætningskat på alle varer ÷ levnedsmidler for at opnå denne forhøjelse.

Overfor en sådan opinionsundersøgelse vil man måske fremhæve, at forslaget om at forhøje aldersrenten med 33 % i løbet af 30 år jo er knyttet til en forventning om, at produktiviteten gennem denne periode forøges tilsvarende. Og man kan jo ikke spørge folk om, hvad de ville betale under forudsætning af en bestemt stigning i realindtægten.

Da produktivitetsstigningen imidlertid ikke er foreslået som nogen udtrykkelig forudsætning for forhøjelsen, og denne derfor vil indtræde, selv om det nuværende velstandsniveau blot opretholdes, må det fornuftigste være at regne med, at produktiviteten ikke stiger væsentligt eller væsentligt mindre end svarende til de opstillede forventninger. Under disse forudsætninger er opinionsundersøgelsen berettiget og resultatet værdifuldt.

Så længe sådanne undersøgelser ikke er foretaget, ved man ikke noget om, hvorvidt og i bekræftende fald hvor meget aldersrenten bør forhøjes, og det er helt vilkårligt, når man sætter pensionen 33 % over den nuværende aldersrente.

Når man ser, hvor forholdsvis begrænset omfang de frivillige overbygninger på aldersrenten, finansieret af arbejderne selv har — derom senere — er det ikke sandsynligt, at flertallet ville betale for en sådan forhøjelse af ydelsen.

Jeg mener iøvrigt heller ikke, at det ville være berettiget, at politikerne foretager et så stærkt indgreb i det frie forbrugsvalg uden at sikre sig, at befolkningen er enig deri — derom senere. Afgørende er her ikke den enighed, der opnås, når forslaget stilles op på vælgermøderne, hvor til og med de gamle ofte er i flertal, men den tilslutning, der kan tilvejebringes, når forslaget stilles den aktive og derfor betalende del af befolkningen på *den rette måde*.

Hvis resultatet af en sådan undersøgelse skulle give stærkt divergerende opfattelser, er det et spørgsmål, om det er berettiget at tvinge mindretallet ind under en tvangsmæssig ordning. Jeg skal komme tilbage til dette spørgsmål senere.

2. Som et andet *socialpolitisk argument* henviser man til den meget store forskel mellem aldersrenten og pensionen for tjenestemænd, både hvad størrelse og indtægtsbetingelser angår. Hvorfor skal en snedker, hedder det,

være dårligere stillet på sine gamle dage end et postbud? Ved denne sammenligning glemmer man imidlertid at tage hensyn til, at tjenestemændene har bidraget til deres egen pension med et beløb, der efter tjenestemandsløven af 1931 skulle udgøre 5 % af deres løn¹⁾). For tiden er lønnen for en pensioneret tjenestemand som forsørger i 14. lønningsklasse kr. 7.606. Såfremt det nuværende lønniveau havde eksisteret gennem hele indbetalingsperioden, således at staten ikke skulle betale reguleringstillæg ville — med et pensionsbidrag på 5 % af lønnen — ca. 40 % af pensionen være betalt af tjenestemanden selv. Statens vederlagsfri tilskud, der altså skulle svare til den vederlagsfri aldersrente, ville da have udgjort kr. 3.850, hvis pensionen udbetales fra 70-årsalderen, og der regnes med, at enkepensionen for hustruer, der er blevet enker før de er fyldt 60 år er betalt af pensionsbidraget uden statstilskud²⁾). Til sammenligning kan anføres, at aldersrenten for et ægtepar i hovedstaden udgør kr. 3.795. Herefter skulle det for hovedstadens vedkommende ikke være nogen stor forskel mellem aldersrentemodtagers og den pågældende tjenestemand's stilling under de anførte forudsætninger. Men i købstæderne og landdistrikterne er der på grund af aldersrentens aftrapning en større forskel.

Hvis man imidlertid i tidernes løb efterhånden formindsker forskellen mellem de forskellige landsdeles aldersrentesatser, ville gifte aldersrentemodtagere og pensionister af laveste lønningsklasse også i købstæder og på landet nærme sig ligestilling med hensyn til det vederlagsfri tilskud, som de modtager fra det offentlige. Skulle man gå over til at indføre de københavnske takster overalt — for hvilket der dog ikke findes saglig begrundelse — vil ligestillingen komme til at gælde overalt.

Heraf kan man dog ikke slutte, at f. eks. en arbejder ved at påtage sig samme pensionsbidrag op igennem tiden som et postbud, ville komme til at oppebære samme aldersrente plus pension som tjenestemanden. Grunden hertil er, at fradragsreglerne gør sig gældende, idet et ægtepar kun kan oppebære kr. 2.280 — uden fradrag i aldersrenten. Deres samlede indtægt af aldersrente og pension bliver herefter kun kr. 6.075, — altså noget lavere end for postbudets vedkommende. Hvis man imidlertid indførte noget lempeligere fradragsregler for pensionsydelsen, ville den arbejder, der gennem livet yder det for tjenestemændene tilsigtede bidrag på 5 % af lønnen, i det væsentlige blive ligestillet med en tjenestemand på laveste gruppe. Der kommer dog ikke desto mindre to forskelligheder frem. 1) Såfremt aldersrentemodtageren oppebærer supplerende indtægt ud over pensionen, kommer denne til fradrag i AR. 2) Dertil kommer, at

1) På grund af reguleringstillæggets stigning er bidraget dog faktisk blevet betydelig lavere.

2) Se iøvrigt nærmere betænkning vedrørende en forsikringsmæssig overbygning på aldersrenten Kbh. 1949, kap. IV, s. 27—38.

de pensioner, som aldersrentemodtagere eller andre private personer har sikret sig, ikke er prisregulerede, således som tilfældet er for offentlige pensioner. Det kunne derfor være nærliggende at tilstræbe en ordning (og denne tanke ligger jo også bag folkeforsikringsforslaget), der sikrer de private pensionister, at en vis del af deres pension blev pristals- eller løntalsreguleret. Derom senere.

3. Hvad de *økonomiske* argumenter for ordningen angår, har man fremhævet, at *folkepensioneringen ville forøge de gamles og dermed samfundets produktivitet*, idet de nugældende fradragsregler ikke gør folk interesseret i at fortsætte arbejdet op i alderen eller i at påtage sig mindre eller måske mere uregelmæssigt og tilfældigt arbejde, efter at de har opnået AR. Om dette spørgsmål foreligger ingen undersøgelser, og man er derfor indtil videre henvist til almindelige ræsonnementer. For *lønmodtagere* tror jeg ikke, man skal tillægge disse tabte fortjenstmuligheder nogen særlig betydning, især ikke efter at man nu har opnået en fradragsfri arbejdsindtægt svarende til aldersrentens grundbeløb. På landet har fradragsbestemmelserne aldrig hindret aldersrentemodtagere i at tage et nap med i høsten eller ved andre lejligheder, idet man i praksis ganske simpelt ikke har opgivet de derved opnåede indtægter, og fra administrationen har der næppe heller været udvist al for stor nidkærhed på dette område. Kun $\frac{6}{70}$ af aldersrenten bæres af opholdskommunerne, så hvorfor skulle man for den usselige fortjeneste, der derved kunne opnås, genere gamle mennesker ved håndhævelsen af en bestemmelse, som man betragter som urimelig. I byerne er der som hovedregel ikke store muligheder for at indtjene sådanne mindre beløb ved deltidsarbejde eller tilfældige job som lønmodtagere. Der er vilkårene som hovedregel enten fuld beskæftigelse eller ingen. De tilfælde, der har foreligget, hvor sådanne indkomster (der ikke har kunnet holdes skjult) har nedsat folks lyst til at påtage sig arbejde, har derfor uden tvivl været særdeles få. En ubetinget adgang til aldersrente eller pension fra en bestemt alder, medfører derfor kun en ringe forøgelse af aktiviteten derved, at tidligere *lønmodtagere* påtager sig forskellige småbeskæftigelser. Man må dog ikke bortse fra den mulighed, at forholdene på arbejdspladserne i tidens løb kan ændre sig, således at man giver gamle arbejdere deltidsarbejde *i stedet for at afskedige dem*, idet dette, når pensionsordningen er gennemført, kan ske uden nedgang i arbejdernes samlede indtægter.

For *selvstændige erhvervsdrivende* kan forholdet ligge anderledes end for lønarbejdere. Indtægten er for mange aftagende med alderen. Kan nu denne indtægt f. eks. for en lille håndværker eller detailhandler efter opnåelse af en vis alder suppleres med en pensionsindtægt, vil de være i stand til at fortsætte længere uden at måtte give op. Deri kan ligge en national-økonomisk fordel, såfremt disse personer ikke i større omfang disponerer

over kapital. Men hvis større kapitaler udnyttes lidet effektivt, kan resultatet samfundsmæssigt blive negativt. Hvis gårdmænd og husmænd derfor af folkepensionen stimuleres til fortsættelse, fordi de gennem pensionen får »statstilskud til at betale prioritetsrenter«, går udbyttet tilbage. Dog må man også regne med den mulighed, at en højere fradragsfri aldersrente kan lokke landbrugere til at sælge deres brug tidligere. Det er derfor vanskeligt at forudsige virkningerne for landbrugernes vedkommende.

Det gælder iøvrigt helt generelt, at der findes personer, der vil *arbejde mindre effektivt eller mindre energisk eller i kortere tid*, hvis de i alle tilfælde er sikret en vis supplerende indtægt. Hvor arbejdets grænseulyst er stor, og den er jo som bekendt stigende med alderen, og hvor der er mulighed for at bestemme sin arbejdstid eller sit arbejdstempo, vil der være en fristelse til at yde mindre. I byerne er disse betingelser som tidligere anført kun opfyldt i et begrænset antal tilfælde. Men der vil dog være flere end i det modsatte tilfælde, ganske simpelt fordi indtægten ved ekstra arbejde og småbeskæftigelser meget ofte ikke kan konstateres. Tilfældigt og kortvarigt arbejde for forskellige arbejdsgivere (kvinder ved husligt arbejde på time- eller dagbetaling, småmestre ved kundeservice o. s. v.) hæmmes ikke i arbejdsindsatsen af fradragsregler, men mange vil indskrænke den mere ubehagelige del af dette arbejde, hvis de er sikret 16 kr. om dagen i pension som supplement til deres arbejdsindtægt. I så fald går arbejdsindsatsen tilbage.

Det bør ikke overses, at retten til den ubetingede rente, uanset arbejdets hele eller delvise fortsættelse er *et helt nyt princip*, der ikke kendes fra tjenestemandstillingerne. Man kan ikke fortsætte sit arbejde helt eller delvis i det offentlige tjeneste og dog få pension. Man må søge sin afsked for at blive pensionsberettiget. At enkelte kan have held til at skaffe sig en anden stilling og på den måde opnå en indtægt ved siden af pensionen hører til sjældenhederne, som ikke har stor interesse i denne forbindelse.

Iøvrigt kan det være vejledende for en bedømmelse af, hvorledes man arbejdsmæssigt vil reagere på en højere alderdomsydelse, at vide at det blandt de lavere lønnede, underordnede tjenestemænd med ensformigt og legemligt arbejde, f. eks. sporvejsfunktionærer og postbude bliver mere og mere almindeligt at søge sin afsked i 65 års alderen, trods den dermed følgende nedgang i indtægt. Hvis man gav sporvejsfunktionærene over 65 år ret til at bestemme, hvor mange timer de ville køre, samtidig med at man gav dem fuld pension — og det er jo analoge arrangementer, som den foreslåede folkepensionsordning åbner mulighed for at iværksætte ved aftale mellem arbejdere og arbejdsgivere — så er det hævet over enhver tvivl, at den samlede arbejdsydelse ville gå ned.

Vi kan derfor konkludere derhen, at jo højere pensionen er, desto mindre bliver arbejdsindsatsen hos de pensionsberettigede lønmodtagere, og at man

kun hos visse selvstændig erhvervsdrivende i en række tilfælde kan forventes den modsatte tendens, men dette behøver ikke at føre til større produktionsudbytte. Der synes derfor ikke — på basis af vor nuværende viden — at være nogen tvivl om, at en ubetinget pensionsret og ganske særlig, hvis denne pension er høj i forhold til lønnen, vil betyde tilbagegang i de gamles samlede produktive indsats. Argumentet om indførelse af en folkepension som middel til at stimulere arbejdsindsatsen er altså misvisende.

Disse konklusioner bygger som anført alene på ræsonnementer. Da imidlertid hele dette spørgsmål om virkningerne af fradragsreglerne på arbejdsindsatsen både har — og i diskussionen om disse spørgsmål er tillagt — stor betydning, bør en indgående undersøgelse iværksættes. Det skulle der ved være muligt væsentligt at forøge vor viden på dette vigtige område.

4. Et andet *økonomisk* argument for den ubetingede rente, d. v. s. rente uden indtægtsfradrag, er *opsparingsargumentet*.

Synspunktet er, at den nuværende ordning fører til formindsket privat opsparing på grund af fradragsreglerne. Det er altså ganske analogt med det synspunkt, der anlægges m. h. t. arbejdsindsatsen.

Lad os betragte dette nærmere. Efter fradragsreglerne (april 1952) kan et ægtepar opspare en pension eller livsrente, der i hovedstaden, købstæder og landdistrikter andrager henholdsvis 2.280, 2.010 og 1.710 kr. årligt, uden at dette medfører fradrag i aldersrenten. Blandt arbejderne er der praktisk talt ingen, der sikrer sig en pension af denne størrelse ved egen indsats. I de sjældne tilfælde, hvor der er etableret pensionsfond med bidrag fra arbejdsgiverne eller både fra arbejdere og arbejdsgivere, kan man nu og da komme op på dette beløb.

De formuer, man kan indehave uden fradrag i AR., andrager for ægtepar i hovedstaden, købstæderne og landdistrikterne med en rentefod på 4% henholdsvis 22.700, 21.000 og 16.900 kr.

Jeg kan derfor ikke tænke mig, at den nuværende ordning øver indflydelse på den private opsparing hos den del af befolkningen, der har jævne indtægter, f. eks. arbejdere og dermed ligestillede. Den jævne mands aldersopsparing er ikke stor. I 1943/44 udgjorde den samlede sum af private pensioner og livrenter, som aldersrentemodtagere oppebar kun 1,5 % af aldersrentens samlede beløb¹⁾. For denne gruppe af befolkningen vil en ophævelse af fradragsreglerne ikke forøge opsparingen. De stiler nu engang ikke højere end til AR, eventuelt med et mindre tillæg, som der er rigelig plads for indenfor pensionsfradragsreglerne.

Imidlertid gælder det for ca. halvdelen af personer over 65 år, at de en-

¹⁾ Betænkningen angående udvidet adgang til at oppebære indtægt ved siden af aldersrenten. Khhv. 1945, s. 48.

ten modtager en som følge af indtægt reduceret rente (19,8 % i 1948)¹⁾. eller er berettiget til en sådan rente, men ikke har ansøgt om den (31 %). Skønsmæssigt udgør pension og formueindtægt for disse to grupper tilsammen godt halvdelen af deres indtægt (ved siden af renten), medens resten skyldes arbejdsindtægt²⁾.

Der oppebæres altså blandt gamle med ret til aldersrente ret betydelige indtægter, erhvervet enten ved opsparing af løbende indtægter, ved kapitalgevinster eller ved arv.

Såfremt man nu sikrede alle en ubetinget folkepension, må man gå ud fra, at en væsentlig del af de opsparinger, der svarer til folkepensionen, ville falde væk. Det må dreje sig om betydelige beløb, da den gennemsnitlige pension i pensionsforsikringsanstalterne kun er 4000 kr. Om størrelsen af den opsparing, der svarer til folkepensionen har man ingen oplysninger, men beregninger kunne sikkert foretages på basis af præmiebetalingen til livs- og pensionsforsikringsanstalterne. Om den del af opsparingen, der med alderdommen for øje sker gennem sparekasser, obligationskøb, prioritetsafdrag o. s. v., kan næppe nogen beregning foretages.

I et vist, men sandsynligvis begrænset omfang, vil folk tegne sig for større samlede pensioner, når en del af pensionen ydes gratis som folkepension. Hvilken betydning dette ville få, ville dog afhænge af finansieringen. Sker denne gennem direkte bidrag, ville ordningen blot virke som om en del af livs- eller pensionsforsikringspræmierne blev betalt til et andet organ, og selvom en sådan ordning jo medfører en betydelig besparelse, idet man undgår livsforsikringsselskabernes urimelige store omkostninger, vil kun få forhøje deres udgift til pensionering. Hvis derimod folkepensionen finansieres f. eks. gennem en omsætningsafgift, der ikke mærkes på samme måde, er det muligt, at mange ikke vil reducere deres livsforsikringspræmie svarende til den del af denne, der nu ydes som folkepension, således at deres samlede pension gennem folkepensioneringen og ved privat forsikring bliver noget større end forud for ordningen.

Der kan derfor ikke være tvivl om, at en folkepensionering uden fonddannelse vil formindske den planlagte opsparing.

Hvis man ikke ønsker inflationstendenser og betalingsbalacevanskeligheder med deraf følgende restriktioner på importen, må også investeringerne gå tilbage. Opretholdes investeringerne, vil — under fuld beskæftigelse — prisstigningerne medføre en nedgang i forbruget hos folk med faste indtægter. Denne nedgang i forbruget for folk med faste indtægter, bliver imidlertid større end forskellen mellem planlagt opsparing og investering, idet pris-

1) Statistiske efterretninger 1951, s. 162.

2) Anf. betænk. s. 49 og s. 57. Tallene vedrører 1943/44 — senere tal findes ikke.

stigningerne medfører forøget forbrug hos driftsherrerne, der også skal bæres af de faste indkomster. Jo mere driftsherrerne forøger deres forbrug, desto stærkere må priserne stige, således at forbruget hos personer med faste pengeindkomster kan gå desto mere tilbage. Højere skatter på driftsherrerne under sådanne forhold, der anvendes til offentlig forbrug, vil altså forøge prisstigningen, formindske realindtægten hos folk med faste indtægter, men ikke formindske driftsherrernes afledede opsparing. Skatterne vil altså blive båret af personer med faste pengeindtægter.

Hvis nu alle gamle mennesker får folkepension, og denne — således som det er foreslået — pris- eller lønreguleres, vil der være færre faste indtægter i samfundet. Investeringernes opretholdelse vil derfor medføre stærkere prisstigninger. Selv om der imidlertid bliver færre til at bære inflationens dobbelte byrde, driftsherrernes forøgede forbrug og deres afledede opsparing, vil byrden ikke ramme slet så hårdt som nu, hvor inflationen går ud over så mange gamle, der lever af opsparede midler. Den vil gå ud over personer i de produktive aldre, der har faste pengeindtægter ved siden af erhvervsindtægterne eller over ældre personer, der har faste pengeindtægter ved siden af folkepensionen.

Jeg mener hermed at have godtgjort, at af de to socialpolitiske argumenter er det ene, at befolkningen ønsker højere AR, ikke bevist, og dets rigtighed er på basis af den viden, vi har, ikke sandsynlig, og det andet, at aldersrentemodtagerne ikke er ligestillet med tjenestemændene, er i den summariske måde, hvorpå det opstilles ikke rigtigt, idet man ikke har taget hensyn til tjenestemændenes egen præmiebetaling.

Det økonomiske argument, at folkepensionen skulle føre til højere arbejdsindsats hos de gamle er misvisende. Dertil kommer, at opsparingen vil gå tilbage. Folkepensioneringen betyder altså en nedgang i landets produktivitet. Hvor meget denne nedgang vil andrage er det næppe muligt uden efter indgående undersøgelser at udtale sig om .

Hvilke *konklusioner* man vil drage af disse betragtninger er et politisk spørgsmål. Man kan f. eks. anlægge det synspunkt, at befolkningens skatte- og kontingentbetalingsevne nok skal blive udnyttet til det yderste i fremtiden. Jo større del af skatteevnen, der derfor udtages til et formål som folkepensionering, desto mindre kan udtages til andre formål, der ud fra visse politiske synspunkter giver mindre nytte og muligvis betyder en større nedgang i produktiviteten end folkepensioneringen.

Imidlertid kan man jo også prøve på at udforme en ordning, der i hovedsagen tilfredstiller de ønsker, som ligger bag folkepensioneringstanken, men ikke indeholder de økonomiske ulemper, som er knyttet dertil og som tager hensyn til de socialpolitiske argumenter, vurderet på rette måde.

Hvad nu først *nedgangen i de gamles arbejdsindsats angår*, kunne man tænke sig at forhøje aldersgrænsen. Det er dog et spørgsmål, om en sådan

forhøjelse ikke i alle tilfælde vil finde sted, fordi arbejdere på 65 år ikke under moderne leve- og arbejdsvilkår er så udslidte, som de var tidligere. Hvis man derimod forhøjer aldersgrænsen mere, end hvad dette forhold gør naturligt, vil den produktmæssige fordel, der vindes, betyde et socialpolitisk tilbageskridt, idet en del af byrden ved forhøjelsen af pensionen for de ældste bæres af den yngre del af de gamle. Dette kan virke hårdt i enkelttilfælde og vil i almindelighed give mindre nytte af de anvendte beløb, idet det tvinger visse personer, der ville foretrække en mindre pension fra 65-års alderen fremfor en større fra et senere tidspunkt, til at godtage den sidste mulighed.

Den både fra et produktivitetssynspunkt og fra et socialt synspunkt bedste ordning, ville sikkert være ikke at gennemføre væsentlige ændringer i retten til at oppebære AR for de første år efter rettens indtræden ved 65 års alderen. De gældende fradragsregler for pension og livrente skulle altså fortsat have gyldighed. En skærpelse med det formål at udsætte tidspunktet for pensionens erhvervelse skulle ikke være udelukket. Efter at en person har opnået en højere alder, f. eks. 68 eller 70 år, gives der adgang til at oppebære en aldersrenteoverbygning eller en folkepension — efter de regler, der senere skal omtales — og uden at denne folkepension skulle medføre fradrag i AR. Dette betyder, at fradragsreglerne for pension og livrente skal lempes fra den anførte alder. Fradragsreglerne for formueindtægter må da ligeledes ændres, således at det rette forhold mellem pensions- og formueindtægter opretholdes.

Ud fra et almindeligt nyttesynspunkt kunne man overveje at lade de gamle selv bestemme, om de ville udskyde tidspunktet for deres folkepensionsoverbygningens udbetaling til en senere alder, idet pensionen da måtte udbetales med den for den valgte alder og rentefod beregnede højere værdi. Muligvis kunne man også lade de gamle få adgang til at få folkeforsikringsoverbygningen udbetalt fra en tidligere alder end 70 år med den for pågældende alder gældende lavere sats, men ud fra et produktivitetssynspunkt bør overbygningen i så fald være underkastet de gældende strengere fradragsregler.

Den *nedgang i opsparingen*, som kan forventes som følge af en folkepensionering uden fondsdannelse, kan naturligvis modvirkes ved talrige foranstaltninger, i særlig grad ved ændring i beskatningsreglerne eller offentlig opsparing gennem overskud på statens budget. Men går man ud fra, at man i tidernes løb ud fra et almindeligt ønske om at formindske skatternes negative indflydelse på opsparingens størrelse vil ændre skatteloven i det omfang, det er sagligt og politisk muligt, og regner man med, at det vil være politisk vanskeligt væsentligt at forøge statens driftsoverskud, er det nærliggende at søge folkepensioneringens virkninger på opsparingen formindsket ved foranstaltninger i tilknytning til selve folkepensioneringen.

Dette kan næppe ske på anden måde end gennem en eller anden form for *fondsdannelse*, der i det store og hele skulle svare til den nedgang i forsikringsselskabernes præmiereserver + anden opsparing med alderdommen for øje, som skønnes at ville blive følgen af en generel fradragsfri forhøjelse af AR.

Nu betyder en fondsdannelse ikke eo ipso, at opsparingen forøges. Den amerikanske tvungne aldersforsikring er således baseret på en fondsdannelse på aktuarmæssig basis, men da fondsbestyrelsen blot køber statsobligationer, og da finansministeren betragter præmierne som en ekstraskat, der tilflyder staten som supplement til de af kongressen bevilgede skatter, går præmierne ind på normal måde blandt statens indtægter blot med den forskel fra andre indtægter, at staten henlægger obligationer (af en særlig farve) svarende til præmiebeløbet i fonden.

Hvis væksten i fonden opvejes af tilsvarende permanent underskud på statsbudgettet, er der intet bidrag til kapitaldannelse skabt. Fondens vækst må altså ses på baggrund af hele statens almindelige finanspolitik på længere sigt, og en koordination må finde sted.

Overfor en sådan fondsdannelse har der været anført tre hovedargumenter.

1) For det første vil en fondsdannelse gøre det vanskeligere at forøge aldersrenten for dem, der allerede nu oppebærer eller i nær fremtid vil komme til at bære AR. Dette er naturligvis uundgåeligt. Politisk er dette argument vægtilt, fordi aldersrentemodtagerorganisationernes stærke interesse for folkepensionering netop bygger på, at de ved en sådan ordningsgennemførelse selv regner med at få en højere AR. Et forslag om fondsdannelse går altså imod de fra disse organisationer og fra de gamle overhovedet udgåede politiske kræfter, der er en vigtig drivkraft bag den politiske interesse for folkepensioneringsordningen. Hvis de yngre generationer viste samme politiske interesse for pensionsspørgsmålet som de gamle, ville de jo indse, at de langt billigere kan sikre sig en vis pension, hvis denne er forbundet med en fondsdannelse. Med en rentefod på 4 % vil den årlige præmie for en livrent på 1000 kr., løbende fra 65 års alderen og med en indtrædelsesalder på 20 år blive 67 kr., medens den årlige præmie ved et fordelingssystem uden fondsdannelse vil blive 264 kr., altså næsten 4 gange så meget. Hvis befolkningen havde kendskab til disse forhold, er der næppe tvivl om, hvorledes en opinionsundersøgelse blandt den yngre del af befolkningen ville falde ud.

2) Det andet argument imod fondsdannelse er af politisk karakter. En fond, der skulle sikre hele befolkningen over 65 år en livrente på blot 1.000 kr. ville efterhånden stige til 14 milliarder. Man frygter, at en sådan fond under ændrede politiske betingelser kan benyttes af regeringen til gennemførelse af socialisering eller lignende foranstaltninger, hvorved større eller mindre dele af erhvervene kom under det offentliges kontrol.

Argumentets værdi afhænger af fondens størrelse. En fond kan naturligvis blive så stor, at det kan blive vanskeligt at finde anbringelsesmuligheder på det almindelige obligationsmarked eller ved opkøb af statsobligationer, der udstedes i boligbyggeri. Og skal fonden først investere i aktier, foreligger der jo muligheder for ad denne vej at øve indflydelse på erhvervslevet.

Imidlertid vil det fremgå af det efterfølgende, at den folkepension, der bringes i forslag, forudsætter frivillig (individuel eller kollektiv) tilslutning. Da tilslutningen derfor bliver mindre end ved en tvangsmæssig ordning, vil fonden næppe blive af en sådan størrelse, at selve fondens anbringelse rejser politiske problemer.

For at undgå at selve anbringelsen af fondens midler ikke desto mindre skal friste til omvejssoverførelse, kan de fornødne bestemmelser om anbringelse og bestyrelse vedtages i loven. Statsanstalten for Livsforsikring bestyrer en milliardformue, der meget vel ved en simpel flertalsbeslutning af rigsdagen kunne anvendes til køb af hele industrigrene, men er der nogen, selv blandt de mest radikale socialister, der nogensinde har haft denne tankegang? En eventuelt ny fond kan få en bestyrelse, hvis uafhængighed af regeringen er lige så stor som Statsanstaltens.

Bliver imidlertid en sådan fond af en passende størrelse, vil dens dispositioner komme til at øve betydelig indflydelse på kapitalmarkedet, og der vil derfor i tidernes løb dukke tanker op om at koordinere fondens køb og salg af aktiver med regeringens almindelige finanspolitik eller med bestræbelser på specielle områder, boligpolitik, exportpolitik o. s. v. Fonden kan med andre ord benyttes til gennemførelse af en hensigtsmæssig konjunkturpolitik. Jeg kan ikke indse, at der skulle være nogen grund til fra nogen politisk side at nære betænkeligheder ved, at en sådan udvikling fandt sted.

3) Overfor visse traditionelle forestillinger skal det endelig fremhæves, at en fond naturligvis ikke således som i private livsforsikringselskaber behøver at balancere. Uanset at fondens renteindtægter ikke er pristalsregulerede, kan man derfor godt regulere pensionen efter løn eller pristal. Fonden behøver med andre ord ikke at give fuld dækning. Dette er jo heller ikke tilfældet med den fond, der indgår i det i den svenske pensionsforsikringsbetænkning indeholdte forslag. Det bidrager kun til dækning af en begrænset del af udgifterne. Jeg skal straks komme tilbage til dette spørgsmål.

Jeg mener derfor, at man for at undgå den nedgang i opsparingen, der vil følge af en folkepensionering eller af bestemmelser, der betyder en væsentlig udvidelse af de gældende regler om fradrag for pensions- og formuefradrag, bør tilstræbe, at en fond af en vis størrelse oprettes, og at dennes virksomhed indpasses således i statens almindelige økonomiske

politik på længere sigt, at man derved virkelig får en forøgelse af den samlede opsparing.

Forudsat at fonden får en passende størrelse, vil den muliggøre en *lavere rentefod* i dette land og derigennem fremme eller gøre det muligt at gennemføre større investeringer og derigennem øge produktiviteten eller højne boligstandarden.

Som jeg tidligere har omtalt, er det tvivlsomt, om befolkningen vil betale, hvad en forhøjelse af aldersrenten med $\frac{1}{3}$ koster. Skulle en undersøgelse vise, at der ikke findes noget udbredt ønske i så henseende, mener jeg ud fra en erkendelse af de fordele, den både for det enkelte individ og samfundsøkonomisk er knyttet til det frie forbrugsvalg, at en tvangsmæssig ordning ikke vil være forsvarlig. Samfundsøkonomisk formindsker man normalt nytteværdien af de indkomstværdier, der står til rådighed for en fornuftigt handlende befolkning som den danske, ved at dirigere dem fra mere ønskede goder til mindre ønskede, f. eks. under de her nævnte forudsælinger dirigere dem fra nutidsgoder til fremtidsgoder. Hvorfor tvinge en person til at anvende 5 % af sin indkomst til en ekstra pensionering, hvis han foretrækker at anvende dette beløb til at give sine børn bedre levevilkår eller bedre opdragelse eller spare sammen til et hus. Er det berettiget — for at sætte sagen på spidsen — at tvinge et forældrepar til at anvende mere på sig selv (til højere pensionering) fremfor at anvende pengene på deres børn? Det er imidlertid det, man vil, når man foreslår en væsentlig forhøjelse af aldersrenten.

Et sådan tvangsmæssigt indgreb i indkomstanvendelsen har imidlertid også *produktionsmæssige konsekvenser*. I et vist omfang vil sådanne præmier pålagt de selvstændige erhvervsdrivende gå ud over deres opsparing. Selv om der nu ved en fondsdannelse kompenseres herfor, hvad beløbet angår, er kombinationen af dygtighed og kapital ændret. De erhvervsdrivende må arbejde med mere lånekapital, hvilket er dyrere end egne penge, og i tilfælde, hvor dispositioner ikke kan gennemføres med fremmed kapital, har man gennem præmiebetalingen formindsket kapitalen i landmandens eller håndværkerens hånd uden at kunne give ham erstatning gennem lån. Dette vil navnlig gå ud over det mindre håndværk og detailhandelen, hvor lånemulighederne er begrænsede, og det vil gå ud over mere risikable investeringer.

Disse betragtninger kan ikke anvendes som kritik af enhver tvangsordning indenfor socialpolitikken. Tvangsordninger anvendes og kan i visse tilfælde være teknisk nødvendige, når man tilstræber en ændret indkomstfordeling mellem indkomstgrupperne eller befolkningsklasser, men som tidligere anført medfører folkepensioneringen jo ikke — eller i hvert fald kun i meget begrænset omfang — en sådan ændring i fordelingen. Endvidere

kan tvangsordninger forsvares, hvis man har det politiske standpunkt, at man ønsker en særlig finansiering af visse sociale udgifter, som man med den givne kulturelle og politiske udvikling anser for socialt nødvendige, og som derfor ikke omfattes af det frie forbrugsvalg. Man kan derfor uden at påvirke det frie forbrugsvalg tænke sig tvangsbidrag til eller skattefinansiering af en aldersrente, der ikke giver væsentlig mere, end hvad pågældende i alle tilfælde ville have modtaget som offentlig hjælp.

I samme grad man imidlertid afviger herfra ved at muliggøre særlig høje ydelser til visse befolknings- eller aldersgrupper, får de anførte betragtninger om det frie forbrugsvalg deres betydning.

Ved en væsentlig forhøjelse af aldersrenten bevæger man sig netop ind på dette område for det frie forbrugsvalg og derfor også for området for den frivillige forsikring. Enhver erkender dette, hvis aldersrenten ved tvangsmæssige bidrag skulle forhøjes til 8.000 kr., men man har allerede ved en forhøjelse til 4.800 kr., forladt de nødvendige udgifters område og dermed også området for de tvangsmæssige bidrag.

Da det nu kun drejer sig om en forhøjelse af aldersrenten med 33 % og ikke med 100 %, kan man diskutere, om en mellemform mellem frivillighed og tvang kunne være rimelig. Jeg tænker her på den mulighed, at man gav fagforbund eller fagforening ret til efter urafstemning blandt medlemmerne at vedtage (eventuelt med kvalificeret majoritet), at forbundet eller foreningen skulle have ret til at pålægge samtlige medlemmer et bidrag til en pensionering, navnlig hvis der sluttes overenskomst med arbejdsgiverne om, at disse også yder en vis pct. af lønnen som bidrag til pensioneringen. I en embedsmandsbetænkning fra 1948 om en frivillig overbygning på aldersrenten, er man gået ind for en sådan ordning¹⁾. Hermed ville man bygge videre på en udvikling, der allerede er i gang. Der fandtes i 1948 efter en undersøgelse foretaget af Det statistiske departement²⁾ her i landet 18 hjælpeforbund med understøttelse af gamle som formål oprettet i tilknytning til fagforbund og med tvungent medlemsbidrag. De er alle af ret ny dato, idet de fleste er oprettet siden 1938. Disse fonds omfatter 105.000 medlemmer.

Man vil måske overfor *arbejdsgiverbidrag* anføre, at disse sandsynligvis vil blive overvæltet på priserne og altså virke som en indirekte skat, der bliver betalt af samtlige forbrugere. Det er dog også muligt, at arbejderne, hvis sådanne ordninger ikke blev gennemført, havde været i stand til at hæve lønnen med et beløb svarende til arbejdsgivernes bidrag. I så fald vil også arbejdsgiverens bidrag blive betalt af arbejderne, og forbrugerne kom-

1) Betænkning vedr. en forsikringsmæssig overbygning på aldersrenten, Kbhvn. 1949, s. 88.

2) Se anførte betænkning s. 54 ff.

mer derefter ikke til at betale til arbejdernes forsikring. Til trods for denne mulighed vil arbejdsgiverbidrag stimulere gennemførelsen af frivillige overbygningsordninger. Der er jo en gammel sætning der siger, at det afgørende ikke altid er res sed modus rerum gerundarum.

Den frivillige eller for visse befolkningsgruppers vedkommende halvvejs frivillige ordning rejser en række problemer, hvoraf jeg skal fremhæve to.

1. Kan forsikringsydelsen gøres værdistabil.
2. Hvorledes kan ordningen gøres administrativt simpel.

Det første af disse spørgsmål vedrører pristalsregulering af visse private pensioner. En sådan delvis pristalsregulering findes allerede for pensioner af en sådan størrelse, at de giver adgang til en som følge af fradragsreglerne reduceret aldersrente. Den aldersrente, der oppebæres som supplement til pensioner, der ligger indenfor et vist interval, vil nemlig ikke blot stige proportionalt med et stigende prisniveau, men stærkere end prisniveauet¹⁾. Dette er en følge af, at pristalsregulering medfører en forhøjelse af den fradragsfri grænse, således at indtægter, der tidligere lå over denne grænse og derfor medførte reduktion i renten, nu rykker ned under grænsen. Det beløb, hvormed den reducerede rente stiger stærkere end prisniveauet, kan betragtes som en pristalsregulering af pensionen. Denne er stigende med pensionens størrelse i en uregelmæssigt fortløbende kurve og fra et vist punkt igen regelmæssig og hurtigt faldende.

Siden 1948 er — for at tage et eksempel — aldersrenten steget 25 pct. Hvis den indtægt, en person nu oppebærer ved siden af aldersrenten, er større end det fradragsfri beløb i 1948, men ikke større end den indtægt, der i 1948 svarede til $\frac{1}{12}$ -grænsen, vil aldersrenten, såfremt pågældende oppebærer den højeste indtægt inden for dette interval, være steget med et beløb, der udgør 17 pct. af den indtægt, der oppebæres udover renten, hvortil kommer pristalsregulering af aldersrenten med 25 pct. Dette giver en pristalsregulering på ca. 69 pct. af den fulde pristalsregulering (på 25 pct.) af indtægten, der oppebæres ved siden af aldersrenten. For højere indtægter (d. v. s. mellem $\frac{1}{12}$ -grænsen i 1948 og $\frac{1}{12}$ -grænsen i 1953) falder kompensationsprocenten fra de ca. 69 pct. til 0.

Uden at dette resultat har været forudset endsige tilsigtet af lovgivningsmagten er altså princippet om en delvis pristalsregulering af pensionen inden for visse grænser godkendt, forudsat at pågældende søger den aldersrente, han er berettiget til. Denne delvise pristalsregulering af pensionen kommer først til at virke for pensioner, der medfører fradrag i aldersrenten, og den virker kun for pensioner indtil de ca. 8.000 kr. i hovedstaden, hvor aldersrenten falder væk. Det ville derfor kun betyde gennemførelse af

¹⁾ Bet. om udvidet adgang til at oppebære indtægt ved siden af aldersrenten 1946, s. 39.

en vis konsekvens, hvis også de små pensioner under fradragsgrænsen blev pristalsreguleret, og hvis man gennemførte pristalsreguleringen fuldt ud indtil visse grænser og derefter aftrappede pristalsreguleringerne, således at den bortfaldt for den del af pensionen, der ligger over et bestemt beløb. Man kunne sætte grænsen for fuld pristalsregulering til en pension på 5.000 kr. aftrappet til ingen pristalsregulering for beløb, der ligger over 8 eller 9.000 kr.

Teknisk set står vi overfor at udfinde en simpel måde til regulering af en på frivillig basis oprettet pension efter løn- eller prisniveauet i samfundet til enhver tid¹⁾.

Dette kan ske ved at sætte hvert års indbetaling i forhold til den gennemsnitlige indkomst for aktive, evt. for arbejdere i samfundet, og beregne den pension han vil have ret til i procent af den gennemsnitlige løn. Herved må tages hensyn til rentefod og middellevetid. Den forsikrede sikrer sig altså ikke en fra år til år stigende pension i kr., men en pension der udtrykkes som en stigende procentvis andel af den til enhver til eksisterende gennemsnitsindtægt. Når pensionen når en bestemt procent af gennemsnitslønnen, deles det årlige pensionsbidrag i to dele, hvoraf en med overskridelsen stigende del udregnes på almindelig aktuarmæssig basis i pengebeløb, medens den anden del fortsat beregnes som en procent af gennemsnitsindtægten. Dette vil sige, at reguleringen efter indtægtsindex aftager, når pensionen overskrider visse procenter af gennemsnitsindtægten.

Hvis AR også sættes i forhold til den gennemsnitlige indtægt, ville de forsikrede år for år kunne modtage oplysninger om den procentvise andel, som AR og pensionen udgør af den gennemsnitlige indtægt såvel som det på pågældende tidspunkt gældende beløb. Den enkelte vil endvidere kunne følge, når hans pension har nået fradragsgrænsen, således at han kan tage stilling til, hvorvidt han trods fradragsreglerne vil fortsætte pensionsopsparingen eller ikke.

Ulemperne ved en frivillig forsikring med lønindexregulering er af *fordelingsetisk* art. Det underskud i fonden, som lønindexreguleringer til fordel for de frivilligt forsikrede utvivlsomt vil medføre, skal bæres af samtlige skatteborgere eller af samtlige skatteborgere i den produktive alder. Ved en tvangsforsikring, der omfatter alle, eksisterer dette fordelingsetiske problem ikke. Hvis tvangsforsikringen er ordnet uden fondering, løses problemet automatisk, såfremt præmien udgør en vis procent af indkomsterne. Hvis en delvis fondering har fundet sted, må præmiernes andel af indkomsten forhøjes.

¹⁾ Et andet problem er at udfinde en måde, hvorpå den således pristalsregulerede pension kan suppleres med AR, uden at pensionister med lønindexreguleret pension over fradragsgrænsen får en yderligere pristalsforhøjelse som følge af, at deres reducerede AR stiger stærkere end prisniveauet.

Jo mere udbredt den frivillige pensionsforsikring bliver, jo flere der med andre ord kommer til at nyde godt af lønindexreguleringen af pensionerne desto ringere vægt får de fordelingsetiske indvendinger. Allerede de bestående pensionsordninger er formentlig så omfattende, at en lønindexregulering vil være forsvarlig.

Jo større de pensioner er, der skal lønindexreguleres, desto mere vægt vil man tillægge disse fordelingsetiske betragtninger. Hvis som her foreslået kun pensionsbeløb indtil en vis rimelig grænse reguleres, vil indvendingen svækkes.

Det er naturligtvis et politisk spørgsmål, om man vil foretrække denne fordelingsetiske ulempe ved den lønindexregulerede, frivillige eller delvis frivillige forsikring fremfor de økonomiske (og iøvrigt også etiske) ulemper, der opstår ved igennem en tvangsforsikring at erstatte det frie forbrugsvalg med et tvungent. Jeg for mit vedkommende foretrækker den frivillige forsikring også på grund af den mere smidige tilpasning til erhvervslivets forhold inden for de forskellige områder. Men dette bygger på den tidligere nævnte forudsætning, at udfaldet af en opinionsundersøgelse bliver, at en væsentlig forhøjelse af aldersrenten kun får begrænset tilslutning. Hvis dette ændrer sig i det lange løb, derved at den frivillige forsikring får et stort omfang, kan man rejse spørgsmålet om at overgå til en tvangsforsikring. Det er med andre ord ikke udelukket, at man over en periode af 30 år får en så udbredt frivillig forsikring, at man til den tid må se med andre øjne på en tvangsforsikring. Den bliver i så fald en afslutning på en lang og stærk udvikling af den frivillige forsikring. (Jfr. at man jo nu diskuterer at erstatte den frivillige sygeforsikring med en tvungen og dermed meget simplificeret forsikring).

Overfor betænkeligheder ved gennem lønindexreguleringer at yde tilskud til private pensioner, må det erindres, at tanken om at yde støtte til frivillig pensionering jo er stærkt fremme. Pensionsfradraget er forhøjet til 600 kr., og i skattelovsforlaget har man foreslået, at alle pensionsbidrag fuldt ud skulle fradrages. Disse forslag er udtryk for ønsket om, at de, der ikke opsparer på denne måde, skal yde tilskud til de opsparende. Men fremgangsmåden at give tilskudet gennem fradrag i den skattepligtige indkomst er uheldig, idet man derved giver et tilskud, der er progressivt stigende mod indkomstens størrelse. Dette er ikke i overensstemmelse med de almindelige, socialpolitiske tilskudsprincipper. Vil man følge disse principper, bør nye tilskudsformer findes. Man kan derfor betragte den her foreslåede lønindexregulering, som en ny form for tilskud til privat pensionering, der eventuelt kan tænkes at erstatte de gældende.

Det ville derfor være nærliggende at begrænse eller ophæve fradraget for pension og livrente og i stedet indføre den her foreslåede ordning, hvorefter staten for de mindre pensioner garanterer deres værdistabilitet. Det tilskud, som efter alle solemerker at dømme vil være nødvendigt for at

yde denne garanti, vil da falde senere — hvor velstanden formentlig er steget — og blive ydet i overensstemmelse med de almindelige anerkendte socialpolitiske tilskudsprincipper.

Det ville sikkert være praktisk at lægge finansieringskilden fast på forhånd. Her vil den fra socialdemokratisk side fremsatte tanke om en omsætningsskat passe vel ind i systemet. En omsætningsskat på visse varegrupper vil jo med det stigende prisniveau automatisk give større indtægter til dækning af det tilskud, som statens garantiforpligtelser medfører. Da statens udgifter vil stige stærkere end lønniveauet, dels fordi staten kun skal dække den del af udgifterne, der skyldes stigning i lønniveauet, dels fordi antallet af pensionister vil vokse, vil det være nødvendigt — selv om den valgte varegruppes prisudvikling følger lønniveauet — i tidens løb at forhøje skatteprocenterne. Hvis varegruppen følger det almindelige prisniveau, må skatteprocenterne yderligere forhøjes, hvis lønniveauet skulle stige stærkere end prisniveauet, hvilket er muligt med stigende produktivitet.

Den pension, hvis værdistabilitet staten garanterer, bør kaldes *folkepensionen*.

Hvad administrationen angår, skal jeg fatte mig i korthed¹⁾. Pensionsforsikringer, der skal nyde godt af lønindexreguleringen, må uden tvivl samles i en særlig afdeling af Statsanstalten for Livsforsikring. Der bør sikkert kun gives adgang til tegning af pension i een form, hvorefter den berettigede til sin tid får udbetalt en månedlig pension (folkepension). Der bør ikke være adgang til tilbagekøb af policen, inden folkepensionen kommer til udbetaling. Ejheller bør pensionen kunne udbetales til arvinger.

Da balance mellem indbetalinger og udbetalinger på aktuarmæssig basis ikke vil indtræde (idet det forudsættes, at prisniveauet vil stige), kan regnskabsførelsen stærkt forenkles efter de principper, der er foreslået i den svenske pensionsforsikringskommissions betænkning. Udgifter til akquisition bortfalder. Postkontorerne bør kunne benyttes til indbetaling. Omkostningerne bliver derfor små og bør bæres af staten.

Jeg skal her kort rekapitulere:

Hensigten har været at finde en ordning, der tilfredsstillede fire krav:

- 1) det frie forbrugsvalg,
- 2) undgår nedgang i opsparingen,
- 3) undgår nedgang i effektiviteten, samt
- 4) opretholder værdistabiliteten for alle pensioner under en vis grænse.

Dette fører til den foran skitserede ordning, der til sammenligning kan opstilles i 8 punkter, svarende til de 8 punkter, der karakteriserer den socialdemokratiske folkepensioneringsplan.

¹⁾ Se yderligere Betænkning vedrørende en forsikringsmæssig overbygning på aldersrenten, Kbh. 1949, kap. VIII og IX, s. 80—89.

1. Fradragsreglerne for pension og livrente ændres således, at betydelig større pensioner og livrenter end nu gøres fradragsfri fra en alder af 68 eller 70 år.

2. Gennem en på enkel måde organiseret og administreret statslig ordning stimulerer man folk til at sikre sig folkepension. Staten yder hertil gratis administration. Arbejdsgiverbidrag ydes, hvor dette opnås gennem kollektiv overenskomst.

3. Staten garanterer folkepensionens værdistabilitet inden for rimelige grænser, hvad pensionens størrelse angår. Herved løses også det brændende problem om værdistabilitet for privatfunktionærers pensioner.

4. Den samlede ydelse omfattende aldersrente og pension bliver ikke ens for alle, men afhænger af den enkeltes indsats.

5. Folkepensionen finansieres ved forskellige individuelle eller kollektive bidrag + evt. arbejdsgiverbidrag. Dertil kommer statens tilskud til sikring af værdistabiliteten.

6. Der akumuleres en fond, hvorved man dog ikke tilsigter balance mellem indtægter og udgifter.

7. Forslaget tilfredsstiller ikke de politiske krav om, at de nuværende aldersrentenyderes forhold skal forbedres. Hvis imidlertid et sådant krav skal gennemføres, mener jeg, at dette bør ske uafhængigt af folkepensioneringen, f. eks. ved et midlertidigt tillæg som kompensation for, at den frivillige ordning ikke har været i kraft for de nuværende rentemodtageres vedkommende, og gældende indtil den tid, hvor folkepensionen tænkes at kunne blive udbetalt med tilstrækkeligt store beløb. Til den tid ophæves tillægget.

8. Aldersrente ydes efter gældende regler også med hensyn til fradrag fra 65 års alderen for mænd og 60 år for enlige kvinder. Folkepensionen ydes fra 68 eller 70 års alderen for mænd og i forhold hertil for kvinder.

Det vil tiltale visse kredse, at folkepensionen er individualiseret efter egen indsats op gennem livet. Dette vil med stigende velstand blive et krav, der ikke blot næres i funktionærkredse, men også blandt arbejdere.

Det vil tiltale mange, at folkepensionen bygger på frivillighed, og at arbejdere og arbejdsgiveres kollektive forhandlinger er indføjet i systemet. Generelle arbejderbidrag undgås (disse er foreslået i det svenske forslag om tvungen forsikring), men sådanne bidrag kan indføres ved kollektive overenskomster.

Forslaget stimulerer endelig opsparingen og er derfor i kontakt med de kræfter, der har interesse heri.

Finansielt hviler forslaget i sig selv, hvis man på forhånd udvælger en passende varegruppe, hvor stigende skatteprocenter kan skaffe den fornødne dækning for værdistabilitet.

Det afviger derimod en del fra de gældende tankebaner på dette område. Deri ligger hovedvanskeligheden ved dets realisation.