

ALDERSPENSIONERINGEN I DANMARK

Af GUNNAR THORLUND JEPSEN*

Indledning.

Den danske alderdomspensioneringslovgivning undergår for tiden store ændringer. Efter lovforslag af 29/1 1964 udvides fra 1970 den indtægtsbestemte folkepension for folkepensionister over 67 år til en generel, ikke-indkomstafhængig, skattefinansieret ydelse. Opkrævning af præmier til »Arbejdsmarkedets tillægspension« er påbegyndt 1. marts 1964. Der er yderligere pr. 21/1 1964 nedsat et hurtigtarbejdende udvalg til forberedelse af indførelsen af en tillægspensionsordning efter svensk mønster i stedet for »Arbejdsmarkedets tillægspension«.

Behandlingen af et så omfattende problemkompleks indenfor en tidsskriftartikels rammer må nødvendigvis — når også ændringernes udformning og baggrund skal angives — koncentrere sig om visse af hovedproblemerne. De videre virkninger på den økonomiske vækst og konjunkturløbet er således ikke behandlet; en sådan analyse hører mere hjemme i en generel — og for alderdomspensioneringsproblemet mindre specifik — problemstilling. Der er derimod lagt vægt på at behandle de økonomiske og andre spørgsmål, der på dette område spiller den største rolle i den almindelige politiske debat.

Først gives en summarisk oversigt over de foreslåede og påtænkte ændringer; dertil knyttes nogle enkelte kritiske kommentarer af teknisk og administrativ art. Dernæst angives den interesse- og idepolitiske baggrund for ændringerne. Visse økonomiske virkninger af den tilstræbte fremtidige alderspensioneringsordning med en »flat-rate« ydelse og en førindkomstafhængig tillægspension (i lighed med den svenske ordning) diskuteres. Til sidst skitseres hovedprincipperne i et alternativ til de foreslåede ændringer i vor alderspension, der synes mere i overensstemmelse med befolkningens behov og ønsker.

Forslaget om almindelig folkepension.

1. *Summarisk beskrivelse.* Ifølge lovforslag af 29/1 1964 om ændring i lov om invalide- og folkepension skal der fra 1970 indføres en generel, pristals-

* Lektor ved Aarhus Universitet, cand. oecon.

ALDERSPENSIONERINGEN I DANMARK

Af GUNNAR THORLUND JEPSEN*

Indledning.

Den danske alderdomspensioneringslovgivning undergår for tiden store ændringer. Efter lovforslag af 29/1 1964 udvides fra 1970 den indtægtsbestemte folkepension for folkepensionister over 67 år til en generel, ikke-indkomstafhængig, skattefinansieret ydelse. Opkrævning af præmier til »Arbejdsmarkedets tillægspension« er påbegyndt 1. marts 1964. Der er yderligere pr. 21/1 1964 nedsat et hurtigtarbejdende udvalg til forberedelse af indførelsen af en tillægspensionsordning efter svensk mønster i stedet for »Arbejdsmarkedets tillægspension«.

Behandlingen af et så omfattende problemkompleks indenfor en tidsskriftartikels rammer må nødvendigvis — når også ændringernes udformning og baggrund skal angives — koncentrere sig om visse af hovedproblemerne. De videre virkninger på den økonomiske vækst og konjunkturløbet er således ikke behandlet; en sådan analyse hører mere hjemme i en generel — og for alderdomspensioneringsproblemet mindre specifik — problemstilling. Der er derimod lagt vægt på at behandle de økonomiske og andre spørgsmål, der på dette område spiller den største rolle i den almindelige politiske debat.

Først gives en summarisk oversigt over de foreslåede og påtænkte ændringer; dertil knyttes nogle enkelte kritiske kommentarer af teknisk og administrativ art. Dernæst angives den interesse- og idepolitiske baggrund for ændringerne. Visse økonomiske virkninger af den tilstræbte fremtidige alderspensioneringsordning med en »flat-rate« ydelse og en førindkomstafhængig tillægspension (i lighed med den svenske ordning) diskuteres. Til sidst skitseres hovedprincipperne i et alternativ til de foreslåede ændringer i vor alderspension, der synes mere i overensstemmelse med befolkningens behov og ønsker.

Forslaget om almindelig folkepension.

1. *Summarisk beskrivelse.* Ifølge lovforslag af 29/1 1964 om ændring i lov om invalide- og folkepension skal der fra 1970 indføres en generel, pristals-

* Lektor ved Aarhus Universitet, cand. oecón.

reguleret, indkomstafhængig folkepension for alle personer over 67 år (dog undtagen tjenestemænd med flere) på 7.428 kr. for ægtepar og 4.920 kr. for enlige (prismiveau: okt. 1963). I overgangsperioden forøges grænsen for den indtægt, der ikke medfører nedslag i folkepensionen, med 1000 kr. i det første år, 2000 kr. i det andet år, 3000 kr. i det tredje år, 4000 kr. i det fjerde år og endelig 5000 kr. i det femte år; indkomstreguleringen bortfalder efter udløbet af det femte år.

De nuværende fradragsregler bevares dog uændrede for alle folke-, invalide- og enkepensionister under 67 år.

Den ikke-indkomstbestemte folkepension (mindstebeløbet) ydes, indtil en anden ordning eventuelt træffes, fortsat til tjenestemandspensionister og andre over 67 år, der ikke kan opnå anden folkepension.

Der indføres et pensionstillæg til folke-, enke- og invalidepensionsmodtagere på 420 kr. i 1965/66, 660 kr. i 1966/67 og 900 kr. fra 1. april 1967 og fremover¹. Dertil refunderes betaling af sygekassekontingentet. Det samlede tillæg fra 1967 bliver i alt 1044 kr. pr. enlig person og 1168 kr. pr. ægtepar. For dette tillæg indføres fradragsregler, således at ægtepar kan have 1500 kr. og enlige 1000 kr. i indtægt uden at det medfører fradrag i pensionstillægget; indtægter derudover fradrages med 60 % i pensionstillægget².

Gennemføres folkepensionsforslaget, som der er bred politisk enighed om, får man fra 1970 fire hovedformer for folkepension:

a) Den almindelige folkepension til alle ikke-tjenestemandspensionsberettigede personer over 67 år, som har indkomster (brutto) ved siden af folkepensionen på over de 2600 kr. og 3100 kr., hvor pensionstillægget bortfalder for henholdsvis enlige og ægtepar; disse vil få en *almindelig ikke-indkomstafttrappet folkepension*.

b) Den almindelige folkepension til alle ikke-tjenestemandspensionsberettigede personer over 67 år, som har indkomster (brutto) ved siden af folkepensionen på under 2600 kr. for enlige og 3100 kr. for ægtepar; disse vil få en *almindelig ikke-indkomstafttrappet folkepension plus et indkomstafttrappet pensionstillæg*.

c) Den indtægtsbestemte folkepension, der ydes til alle folkepensionister under 67 år (først og fremmest enlige kvinder og kvinder gift med folke- eller invalidepensionister i alderen 62—67 år), som har indkomster (brutto) ved siden af folkepensionen på over henholdsvis 2600 kr. for enlige og 3100 kr. for ægtepar. Disse vil få en *indkomstafttrappet folkepension* som nu.

d) Den indtægtsbestemte folkepension, der ydes til alle folkepensionister

1. For folkepensionister i folkepensionistboliger eller med tilskud som sådanne halveres dette tillæg.
2. I princippet svarer dette tillæg til de såkaldte »bostadtillæg« til den svenske folkepension, kun med den forskel, at disse »bostadtillæg« ikke alene er indkomstafttrappede, men også graduerede efter geografisk område.

under 67 år med indtægter (brutto) ved siden af denne på under 2600 kr. for enlige og 3100 kr. for ægtepar. Disse vil få *en indtægtsaftrappet folkepension plus et indkomstafrappet pensionstillæg*.

Hertil kommer, at der foreløbig ydes det såkaldte *mindstebeløb* til tjenestemænd med flere, der ikke er berettigede til nogle af de ovenfor nævnte former for pension.

Fra 1965 får man endvidere fire — fra 1970 tre — forskellige *fradragsregelsystemer*. For invalide-, enke- og folkepensionister under 67 år arbejdes fremover med to fradragsregelsystemer med to fradragsfrie beløb og to sæt fradragsregler.

Dertil må man operere med to former for indtægtsopgørelse, idet pensionstillægget aftrappes efter bruttoindkomsten udover folkepensionen, mens den indkomstbestemte folkepension aftrappes efter den såkaldte beregningsindkomst, hvor blandt andet skatter og kontingenter er fratrukket.

De hidtidige regler om ventetillæg, om skønsmæssige ydelser af et rådighedsbeløb til særligt vanskeligt stillede pensionister samt om alderstillæg til pensionister over 80 år bevares. Alderstillægget forhøjes med 50 %.

2. *Kommentar*. Det vil være urigtigt at karakterisere disse forslag som en forenkling. Det er kompliceret at operere med så mange forskellige pensionsniveauer og fradragsregelsystemer. Store vanskeligheder vil især opstå ved administrationen af fradragsreglerne for pensionstillægget. Det er erfaringsmæssigt forbundet med store vanskeligheder nøjagtigt at konstatere og opgøre disse småindtægter, som man hidtil har kunnet se bort fra, når det var evident, at disse sammen med andre indtægter lå under den hidtidige fradragsfri indtægt. Fremtidigt må man enten gennemføre en meget nøje kontrol med folkepensionister, der for eksempel tager havearbejde og lignende, eller finde sig i en diskriminering mellem de pensionsmodtagere, der har konstaterbare indtægter, og de, der ikke har det, ikke alene skattemæssigt, men også pensionsmæssigt.

Den ligestilling, man ved særlige procentvise fradrag og tillæg har søgt at opnå — omend ikke fuldt ud opnået — mellem pensions- og formueindkomst, er ikke fastholdt ved aftrapningen af pensionstillægget. Her er man ved aftrapningen af pensionstillægget vendt tilbage til de helt uigennemtænkte regler fra 1957, hvor man behandler formueindkomst (d.v.s. rente) og pensions- og livrenteindkomst helt ens på trods af, at renteandelen for de to sidste former for indkomst kun er ca. 40 %.

Arbejdsmarkedets tillægspension.

1. *Summarisk beskrivelse*. Ifølge lov nr. 69 af 13. marts 1963 om forlængelse af de kollektive overenskomster skulle med virkning fra 1. marts 1964 gennemføres en præmiefinansieret tillægspensionsordning for lønmodtagerne

på basis af en skitse fra et efterlønsudvalg nedsat i forbindelse med overenskomstafslutningen i 1961.

Et på grundlag heraf nedsat tillægspensionsudvalg, med bundet mandat med hensyn til både omfang og finansiering og i stor udstrækning også formen for tillægspensionens udformning, afgav den 18. november 1963 en betænkning. Det heri indeholdte lovforslag er i næsten uændret skikkelse nu blevet ophøjet til lov; enkepensionen blev dog først indført mellem lovens 1. og 2. behandling.

Tillægspensionen omfatter samtlige arbejdere og funktionærer i alderen 18—66 år og ydes fra det 67. år. Den udgør 2400 kr. for personer med mindst 40 års pensionsanciennitet og aftrappes forholdsmæssigt for personer med under 40 års pensionsanciennitet. Betingelsen for opnåelse af pensionen er 5 års pensionsanciennitet. Personer, der indtræder inden 1. marts 1965, får dog fuld pension på 2400 kr. med blot 27 års anciennitet, og med kun 1 års anciennitet får de 600 kr.

Enkepensioneringen er nu blevet udformet således, at enker efter tillægspensionister eller lønmodtagere omfattet af ordningen opnår en enkepension på halvdelen af mandens tillægspension (eller den tillægspension, manden ville være berettiget til ved 67 års alderen på grundlag af de inden dødsfaldet indbetalte bidrag). Opnåelsen af enkepension er betinget af 10 års ægteskab med pågældende lønmodtager, når denne har mindst 10 års anciennitet.

Reglerne er dertil udformet således, at der ikke kan oppebæres enkepension både på egne og på mandens indbetalte bidrag, men kun den af disse to mulige former for pension, der er højest.

I modsætning til, hvad der er tilfældet i de fleste lande, er der fremdeles ikke knyttet nogen invaliditetspensionering til ordningen.

Midlerne tilvejebringes ved bidrag på 5,40 kr. pr. uge (21,60 kr. pr. måned) for heltidsbeskæftigede arbejdere. Præmierne er ikke blevet ændret fra det oprindelige forslag, selv om det er tilkøbt en enkepensionering. Arbejdsgiveren udreder 2/3 og arbejderne 1/3 heraf. Der oparbejdes en fond. Hovedparten af fondens midler skal anbringes i obligationer og lignende værdipapirer, men indtil 15 % kan anvendes til erhvervelse af fast ejendom, indskud i investeringsforeninger, køb af aktier og lignende. Fonden er anslået til efter 20 års forløb at udgøre 7,2 milliarder kr.

Efter svensk mønster er det yderligere bestemt, at arbejdsgiverne gennem pengeinstitutterne og med disses garanti kan låne indtil 50 % af de af dem indbetalte bidrag.

Til administration af denne ordning skal oprettes et selvstændigt, ret betydeligt administrationsapparat.

2. *Kommentar.* Pensionerne er ikke automatisk pristals- eller lønreguleret. Enten bevares de derfor uændrede, og man opnår en realværdi for de en-

kelte generationer, der helt er afhængig af inflationsgradens variation. Eller også reviderer man ydelsen og præmien med visse mellemrum og skaber derved — uden helt at ophæve ulighederne mellem de enkelte generationer af gamle — betydeligt administrativt besvær.

Det er vanskeligt at finde nogen tungtvejende grunde for, at ordningen ikke indeholder en invalidepensionering, som der må antages at være et endnu større behov for. Invaliditet er mere uforudseelig og rammer tit personer i yngre aldre med større forsørgerbyrder og behov i det hele taget.

Nogen saglig begrundelse for, at man opbygger et stort og kompliceret apparat på dette område, når man dog synes at ville indføre et andet system efter svensk forbillede, er vanskelig at finde.

Kommissoriet til tillægspensionsudvalget.

1. *Tillægspension efter svensk mønster.* Ifølge kommissoriet for det af 21. januar 1964 nedsatte hurtigtarbejdende tillægspensionsudvalg er formålet¹: » at belyse virkningen af og udarbejde forslag om en tillægspensionsordning med de samme væsentlige træk som den svenske«.

Efter den svenske tillægspensionsordning opnås for personer med 30 års pensionsanciennitet og derover en pristalsreguleret pension, der sammen med den almindelige folkepension udgør mindst 60 % af indkomsten i de 15 »bedste« indkomstår. For personer med mindre end 30 års pensionsanciennitet reduceres tillægspensionen forholdsmæssigt. Ordningen er kombineret med en efterladtes- og invaliditetspension. Den finansieres for lønmodtagerne udelukkende ved arbejdsgiverbidrag beregnet som en procent af den pensionsgivende løn. Andre finansierer selv pensionspræmien.

Samme ordning skal tilstræbes ifølge tillægspensionsudvalgets kommissorium, idet det »endvidere forudsættes, at tillægspensionsordningen kan hvile i sig selv uden tilskud fra det offentlige« (citat fra ovennævnte kommissorium).

I Sverige er også selvstændige erhvervsdrivende tilknyttet ordningen og betaler bidrag. Tilsvarende skal tilstræbes her i landet »således at både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende kan omfattes af ordningen« (citat fra ovennævnte kommissorium).

I den svenske ordning er der en væsentlig begunstigelse af overgangstidens lønmodtagere, men trods dette en betydelig fondsopsamling (i 1970 anslået til ca. 25 milliarder kr.). Der er mulighed for udlån til arbejdsgiverne af indtil halvdelen af deres indbetalte bidrag. Dette er som nævnt kopieret i den danske »Arbejdsmarkedets tillægspension« og må derfor formodes at blive videreført ved en udbygning i retning af det svenske system.

1. Det fulde kommissorium findes i Statstidende af 24. januar 1964.

2. *Kommentar.* Sagligt set er det et meget snævert kommissorium, man har givet tillægspensionsudvalget. Den nuværende svenske ordning er jo ingenlunde den eneste mulige indretning af en forindkomstafhængig tillægspension. Den er et resultat af en helt speciel politisk udvikling. Formentlig ville det oprindelige svenske forslag af 1950 teknisk og sagligt være et langt mere egnet udgangspunkt for en drøftelse af disse problemer end den nuværende svenske ordning.

Motiver bag de gennemførte, foreslåede og påtænkte ændringer i den danske alderdomspensionering.

Baggrunden for de omtalte ændringer i alderdomspensioneringen i Danmark er først og fremmest af politisk og fordelingsmæssig natur. For at forstå baggrunden for de omtalte radikale ændringer i vor alderspensionering er det derfor nødvendigt at forsøge at finde frem til de bagved liggende fordelingspolitiske og andre motiver, også fordi disse i den almindelige politiske debat er stærkt idealiserede.

1. *Motiver bag forslag om almindelig folkepension.* Udviklingen henimod en almindelig skattefinansieret »flat-rate« pension er her i landet gået fra fattighjælpen over den skønsmæssige alderdomsunderstøttelse (1891) og aldersrenten (1922), hvor behovsbestemmelsen erstattedes med en indkomstgraduering. Folkepensionsloven af 1957 betød udover den samtidigt indførte mindstepension i princippet kun en sproglig ændring.

Det var oprindeligt meningen at indføre den såkaldt fulde folkepension til alle ved en gradvis forhøjelse af dette mindstebeløb. Efter forslaget skal dette som foran anført i stedet ske ved en gradvis forhøjelse af den indkomst, der kan oppebæres uden fradrag i den indtægtsbestemte folkepension, sluttende med et fuldstændigt bortfald af indkomstaftapningen for personer over 67 år. Til gengæld indføres et pensionstillæg med en ny indkomstaftapning.

Motivet til afskaffelsen af fradragreglerne for den almindelige folkepension kan derfor ikke søges i de *administrative og andre besværligheder*, indkomstprøvningen rejser, eller i ønsket om at afskaffe det præg af »almisse«, denne indkomstprøvning påstås at give denne ydelse. Som følge af den nye indkomstaftapning bevares indkomstprøvning og fradragregler for tre fjerdedele af folkepensionisterne.

Motiveringen kan heller ikke være ønsket om at *stimulere opsparing og arbejdsindsats*, selv om dette gang på gang anføres som begrundelse. I betænkning om almindelig folkepension nr. 324, 1963 anføres nemlig: »Det kan ikke lade sig påvise, hvilken indflydelse pensionslovgivningen har på borgernes tilbøjelighed til at opspare«. På trods heraf er i bemærkningerne¹

1. Se Folketingstidende 1964, sp. 2454.

til lovforslaget og i socialministerens forelæggelsestale anført såvel virkningen på arbejdsudbudet som på opsparingen som begrundelse for en afskaffelse af fradragsreglerne. Meget tyder på, at det ikke er disse argumenter, der er den egentlige motivering. Denne må formentlig — som baggrunden for den overvejende del af den socialpolitiske udvikling i Danmark — søges i helt andre og mere nærliggende interessepolitiske forhold.

Den politiske drivkraft bag fradragsreglernes afskaffelse må sikkert søges i den klare *interesse hos de selvstændige erhvervsdrivende og selvpensionisterne* i, at formue- og pensionsindkomst ikke reducerer deres folkepension. Som følge af statsskattebyrdens fordeling kombineret med det forhold, at de enkelte kommuner ikke mere direkte betaler nogen del af folkepensionsudgifterne, er de fleste selvstændige landmænds interesse i denne udvikling åbenbar. En tilsvarende interesse findes hos mange mindre og mellemstore erhvervsdrivende i byerne og formentlig også hos en del funktionærgrupper med udsigt til en betydelig selvpension. Skatteydernes synspunkter er vendt til modtagersynspunkter, og selvforsikringsprincippet som ideologisk grundlag er forladt på trods af, at dette princip så sent som i forbindelse med kommissionen forud for folkepensionsloven af 1957 spillede en ikke ubetydelig rolle for indflydelsesrige partier.

Den samtidigt gennemførte indførelse af et tillæg til pensionen til de mindste indkomster må sikkert opfattes som et forsøg på af vælgermæssige hensyn at undgå at pådrage sig de nuværende folkepensionisters og deres organisationers ugunst ved gennemførelsen af en pension til de fremtidige pensionister med højere indkomster.

I relation til disse politiske spørgsmål kan det nævnes, at blandt de ca. 3000 interviewede i Socialforskningsinstitutets sikringsundersøgelse var kun 30 % modstandere af fradragsreglerne, og kun 25 % ønskede en forhøjelse af folkepensionens mindstebeløb i retning af en ikke-indkomstafrappet folkepension. At dette måske er et udtryk for indstillingen hos det store flertal af befolkningen behøver imidlertid ikke at spille nogen større rolle for den politiske indstilling, idet marginalvælgerne her spiller en langt større rolle end deres antal. Og det er netop i stor udstrækning marginalvælgerne (funktionærerne og de mindre erhvervsdrivende), der ønsker fradragsreglerne afskaffet.

2. *Motiver bag den foreslåede og den påtænkte arbejdsgiverpræmiefinansierede, forindkomstafhængige tillægspensionsordning.* Motiverne til gennemførelsen af »Arbejdsmarkedets tillægspension« må først og fremmest søges i det kombinerede organisations- og økonomisk-politiske ønske om at gennemføre nominelle lønforhøjelser, men i en form, der på en eller anden måde ikke forøger forbruget i samfundet — en metode, der dog højst kan benyttes en enkelt eller et par gange. Ordningens foreløbige og sagligt ufuldkomne karakter viser klart dens helt bundne »helhedsløsningspræg«.

Der vil nok være mindre politisk enighed om indførelsen af en tillægspension som den svenske end om afskaffelsen af fradragsreglerne for den almindelige folkepension. Til gengæld har erfaringen fra Sverige vist, at det kan være et velegnet vælgerpolitisk oplæg. Selv om tjenestemandsstillingen i dag synes mindre eftertragtet, har der i brede befolkningslag fra 30-erne overlevet et ønske om i alderdommen at opnå tjenestemandspensionsstatus. Den stadig mere udbredte, delvis arbejdsgiverfinansierede, selvpensionering for privat ansatte funktionærer er delvis et udtryk herfor. Denne udvikling er yderligere egnet til at fremkalde krav fra de almindelige arbejdergrupper om at opnå en tilsvarende status. Sådanne krav kan kun gennemføres ad generel organisationspolitisk vej og, hvis ordningen skal være helt generel, kun ad politisk vej. Også andre forhold spiller en rolle. »Arbejdsmarkedets tillægspension« finansieres for 2/3 vedkommende af arbejdsgiverpræmier, og det samme bliver formentlig tilfældet med den fremtidige udbygning heraf i form af en udvidet tillægspensionsordning. Manglende forståelse hos befolkningen og specielt blandt arbejderne af byrdefordelingen ved arbejdsgiverpræmiefinansiering var vel hovedbaggrunden for den svenske ordnings vedtagelse. Dette vil formentlig også spille en stor rolle i Danmark.

Selv om for eksempel en kollektiv finansiering af tegningen af indekskontrakter som helhed ville have været mere værdifuld for arbejderne end arbejdsmarkedets tillægspension, har gennemførelsen af en arbejdsgiverpræmiefinansieret ordning derfor stærk politisk slagkraft. Ved en kollektiv finansiering af indekskontrakter kunne man måske også vanskeligere have tilgodeset det såkaldte solidaritetsprincip, hvor man pålægger de yngre og de fremtidige lønmodtagere at bære byrden ved de nuværende lidt ældre arbejderes pension. At der yderligere finder en almindelig undervurdering af byrden ved præmiefinansiering sted — måske ud fra samme psykologiske ejendommelighed, der ligger bagved forkærligheden for rabatmærkeopsparing, tipslotteri og lignende — spiller givetvis også en rolle.

Foruden de nævnte faktorer: en egaliseringstendens imellem befolkningsgrupperne og en manglende viden om byrdefordelingen, eventuelt i det hele taget en undervurdering af finansieringssiden, spiller den almindelige efterligningstendens landene imellem en betydelig rolle. Som på andre socialpolitiske områder er Sverige gang på gang blevet fremhævet som et forbillede på alderdomspensionsområdet.

Vedrørende befolkningens (vælgernes) vurdering af en sådan ordning findes et interessant materiale i Socialforskningsinstituttets publikation nr. 13 »Omkring tillægspensionen«. Heri anføres på basis af den såkaldte »sikringsundersøgelse« bl.a. en fordeling af de interviewedes svar på følgende spørgsmål:

»Jeg vil gerne høre Deres mening om en pensionsordning, der findes i flere andre lande. Alle lønmodtagere er med i den, og de får, når de har

nået en vis alder, en pension på omkring 2/3 af, hvad de tidligere har tjent, d.v.s. nogenlunde svarende til vore tjenestemandspensioner.

For at få denne alderspension, som pristalsreguleres, skal der indtil pensionsalderen betales en præmie på omkring 8 pct., svarende til ca. en måneds indtægt om året.

Synes De, at en sådan ordning skulle indføres her i Danmark?»

Godt 40 % har svaret ja, ca. 20 % nej og godt 35 % ved ikke.

Spørgsmålets udformning kan ikke anses for neutralt. En henvisning til, at en sådan foranstaltning findes i andre lande, kan virke suggestiv. Man kan derudover befrygte, at de adspurgte ikke har gjort sig klart, at den lave finansieringspræmie kun gælder tillægs- og ikke også grundpensionen. Endvidere er en forudsætning for de 8 % at det drejer sig om personer, der har betalt præmier hele den krævede beskæftigelsesperiode (i Sverige 30 år). De 8 % kan dertil kun sikre en samlet pension på 2/3 af forindkomsten, hvis der ikke forekommer pristalsstigning.

I spørgsmålets formulering ligger måske forklaringen på det paradoks, at på trods af, at flertallet af de adspurgte er tilhængere af gennemførelsen af en tillægspension efter svensk mønster, mener på den anden side 2/3 af disse at have tilstrækkelig alderdomssikring til at kunne klare sig nogenlunde eller bedre i alderdommen. Kun 2 % mener slet ikke at kunne klare sig (15 % er ubesvarede, og 17 % angiver, at det vil knibe mere eller mindre). Det ville have været nyttigt at få dette forhold nærmere belyst, eventuelt ved at stille et tillægsspørgsmål til dem, der ønsker gennemført en tillægspensionering som den svenske. Et sådant tillægsspørgsmål skulle belyse, om de havde undersøgt muligheden for selv at sikre sig i alderdommen i overensstemmelse med dette ønske, og i benægtende fald hvorfor ikke.

Enqueter om befolkningens indstilling til alderdomspensioneringsspørgsmålet er interessante og værdifulde ved en bedømmelse af den eventuelle politiske tilslutning. Det kan dog være tvivlsomt, hvorvidt man kan forvente en rationel viden og vurdering på dette område. Den fordelingsmæssige og velfærdsøkonomiske side af pensioneringsproblemet skal diskuteres mere indgående i næste afsnit (punkt 3).

Økonomiske virkninger af en overgang til alderspensionering efter svensk mønster.

For at begrænse artiklens omfang skal hovedsagelig behandles virkningerne på arbejdsudbudet, på opsparingen samt de fordelings- og velfærdsøkonomiske virkninger.

1. *Virkningen på arbejdsudbudet.* Et af argumenterne for den fulde folkepension til alle er, at det »navnlig under de senere års høje beskæftigelsesniveau er af største betydning, at reglerne om folkepension ikke hæmmer

den enkelte i hans ønske om fortsat beskæftigelse udover pensionsalderen, eventuel blot i mindre omfang svarende til hans kræfter og muligheder« (socialminister Kaj Bundvad ved forelæggelsen af lovforslaget om fuld folkepension m.v. Folketingstidende 1964, sp. 2452).

Spørgsmålet om indvirkning på de ældres arbejdsudbud af fradragsreglernes afskaffelse kan imidlertid ikke besvares entydigt.

Dette spørgsmål må nemlig deles op i to:

1. Hvorledes virker det på de ældres lyst til at trække sig tilbage fra normalt arbejde og blive folkepensionister?
2. Hvorledes virker det på folkepensionisternes lyst til at påtage sig supplerende arbejde ved siden af folkepensionen?

Da fradragsreglernes afskaffelse dertil ikke medfører nogen nedgang i folkepensionen, men for alle indkomster over det eksisterende fradragsfri beløb en forhøjelse, må spørgsmålet om fradragsreglernes afskaffelse deles op i yderligere to underspørgsmål:

1. Hvor stærkt fremmende på arbejdsudbudet virker afskaffelsen af den hårde marginalbeskatning, fradragsreglerne indebærer?
2. Hvor meget indskrænkes arbejdsudbudet som følge af, at en del ældre får en højere folkepension og dermed et mindre behov for supplerende indtjening?

Disse to virkninger på arbejdsudbudet går i modsat retning, således at det er vanskeligt at udtale sig om nettoeffekten.

Ved en analyse af, hvor stærkt disse forhold virker ind på det samlede arbejdsudbud, må fordelingen af de ældre efter indkomst og beskæftigelse dertil spille en stor rolle.

Problemet kan belyses mere teoretisk og på basis af mere praktisk-empiriske skøn. Der skal her opstilles et enkelt helt abstrakt eksempel, der tilsigter at vise, at det er meget vanskeligt overhovedet at udtale sig med nogen bestemt om disse forhold.

Eksemplet bygger på følgende forudsætninger:

1. Der er tale om en ældre arbejdsmand, der ved normalt arbejde kan tjene en ganske bestemt dagløn, som der ingen mulighed er for at variere (A_n), idet denne er bestemt af institutionelle forhold (8 timer pr. dag, normal- og timeløn, fast ugentlig arbejdstid).
2. Der er mulighed for ved ophør med normalt arbejde at indtjene en supplerende indtjening (A_s), der er af mere tilfældig art og derfor mindre end den normale arbejdsmandsindtjening.
3. Det forudsættes, at timelønsatsen er ens i begge tilfælde. (Dette er formentlig ikke urealistisk, hvis der i begge tilfælde regnes med konstaterbar beskattet indkomst af arbejde til almindelig arbejdsmandstimeløn).

Der opereres med følgende pensioneringsalternativer:

1. En folkepension med fradragsregler for samtidig indtægt, der er indrettet således, at det ikke er muligt at oppebære folkepension og normal indtægt samtidigt (P.m.f.). Da pensionen ikke kan blive negativ, vil dette alternativ på figuren kun være beskrevet af linien P.m.f. frem til A_n ; herefter gælder linien mærket u.P. Denne sidste linie (45° linien) illustrerer forholdene uden pension.

2. En folkepension af samme højde, men uden fradragsregler. (P.u.f.).

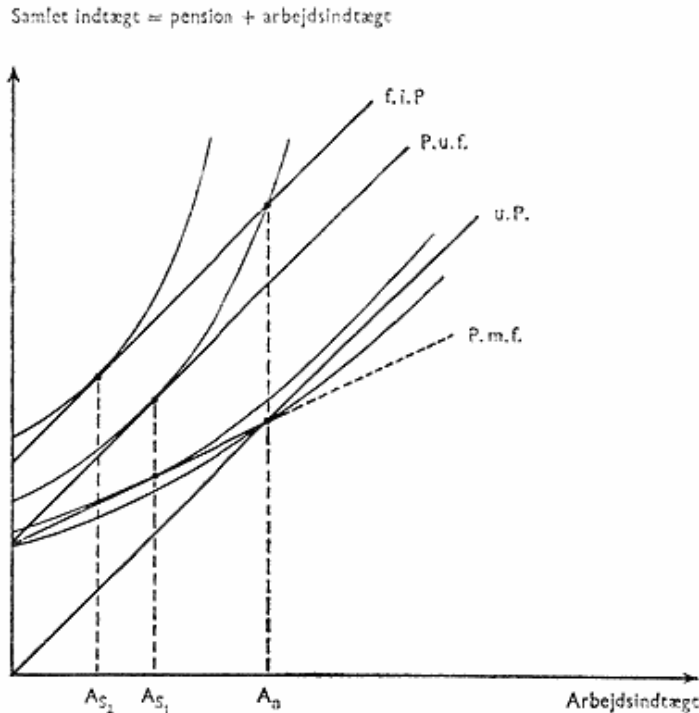
3. En forindkomstafhængig folkepension, d.v.s. en højere folkepension end under 2 (f. i. P.).

Der er hele tiden mulighed for fortsættelse med normal indtjening, men ved eventuel overgang til pension skelnes der mellem:

1. er mulighed for supplerende indtjening.

2. af forskellige grunde ikke er en sådan mulighed.

I nedenstående figur er anført indifferenskurver for kombinationen arbejdsindsats og samlet indkomst. For en enkeltheds skyld er der gået ud fra proportionalitet mellem arbejdsindsatsen og arbejdsindtægten.



Dertil er forudsat, at indifferenskurverne er stejle, desto større pensionen er i udgangssituationen, altså jo højere oppe de rammer ordinataksen. Dette udtrykker, at lysten til yderligere indtjening på ethvert indkomstrin er lavere, desto højere folkepension.

Ved en pension med fradragsregler vil den i eksemplet viste person tilsyneladende være helt indifferent overfor, om han skal gå på pension eller fortsætte med normalt fuldt arbejdsmandsarbejde, når han ikke kan forvente muligheder for en supplerende indtjening ved siden af folkepensionen.

I dette tilfælde vil en mildnelse eller eventuel ophævelse af fradragsreglerne stimulere til fortsættelse med normal arbejdsindtjening. En højere pension f.eks. gennem ydelse af tillægspension (f. i. P.) vil derimod stimulere til ophør med arbejdsindtjening og overgang til pension. En samtidig ophævelse af fradragsreglerne og gennemførelse af en forindkomstafhængig

pension vil efter eksemplet indskrænke arbejdsudbudet til 0, hvis der ikke er mulighed for deltidsarbejde.

Kan han supplere folkepensionen med deltidsarbejde, vil han, således som indifferenskurverne i eksemplet er indtegnet, supplere pensionen med en arbejdsindtjening af størrelsen A_{s1} , uanset om der er tale om en folkepension med eller uden fradragsregler. En ophævelse af fradragsreglerne vil ikke medføre et forøget arbejdsudbud. Ved den forindkomstafhængige folkepension bliver den supplerende indtjening kun A_{s2} . Eksemplet kan overføres også på en selvstændig erhvervsdrivende med den forskel, at A_s kan opfattes som indskrænket arbejdsintensitet i det normale arbejde, f.eks. en husmand, der bliver boende på ejendommen og driver denne mere ekstensivt.

Det er ikke muligt at skønne, om dette eksempel — specielt indifferenskurvernes forløb — er realistisk eller ikke. Det vil derfor ikke være af større interesse at udvide eksemplet ved at operere med mere elastiske beskæftigelsesmuligheder og varierende lønsatser eller andre forudsætninger. Eksemplet skal kun illustrere, hvor vanskeligt det overhovedet er at udtale sig om disse forhold og med blot nogenlunde sikkerhed bedømme virkningen på de ældres arbejdsudbud af en ophævelse af fradragsreglerne, indførelse af tillægspensionsoverbygning eller andre ændringer i alderspensionens udformning og størrelse.

Ved bedømmelse af, hvorledes de foreslåede og påtænkte ændringer i vort offentlige pensioneringssystem (herunder indførelsen af et indkomstafrappet pensionstillæg) vil påvirke de ældres arbejdsudbud, er man derfor overladt til mere praktiske skøn, der blandt andet må foretages ud fra, hvorledes de ældre faktisk er fordelt efter arbejdsindtjeningens størrelse.

Det har hidtil ikke været muligt for arbejdere og funktionærer at kombinere modtagelse af folkepension med fuld indtjening ved hidtidig beskæftigelse. Bliver dette muligt, vil en del indskrænke deres arbejdsindsats noget som følge af den mindre grænsenyttelighed af den hermed forbundne indkomst. Hvor mange personer dette vil berøre er vanskeligt at bedømme, men erhvervsfrekvensen for 65—75 årige mænd ligger ret højt trods fradragsreglerne, måske omkring 35 % (se »De ældre aldersklasser«, Socialforskningsinstituttets publikationer nr. 9, 1962).

For folkepensionister med supplerende indtjening ligger denne i langt de fleste tilfælde under den indkomst, der kan have ved siden af folkepensionen uden fradrag i denne. 55 % af ægtepar i hovedstadsområdet, der begge modtager folkepension, har supplerende indtjening, men kun 14 % over 2900 kr. i »beregnet indtægt« (indtægt udover folkepensionen minus skatter og kontingenter) (Stat. Efterr. nr. 5, 1963). For enlige i landdistrikterne har eksempelvis 42 % af samtlige folkepensionister en »beregnet indtægt« mellem 100 og 2600 kr. Disse tal kan tages også som målestok for de øvrige civilstands- og kommuneområder. At de fleste indtægter ligger i denne størrelsesorden, skyldes i mange tilfælde småpensioner og renter af småformuer, men også i stor udstrækning indtægter ved småbeskæftigelser og

lignende. Indførelsen af et pensionstillæg med dertil knyttede fradragsregler for samtidig indtægt, der »rammer« midt i den typiske folkepensionsindtægt ved siden af folkepensionen, vil utvivlsomt betyde en indskrænkning af omfanget af disse beskæftigelser. Det skyldes såvel virkningen af, at den højere pension formindsker indtægtens grænsenytte, som af fradragsreglerne. Dette vil sikkert virke stærkere indskrænkende på det samlede arbejdsudbud fra de ældre end den positive virkning, afskaffelsen af fradragsreglerne for de noget højere (færre) supplerende arbejdsindtægter vil have, hvor samtidigt må tages hensyn til den modsatte virkning på arbejdsudbudet, den — både som følge af fradragsreglernes bortfald og som følge af indførelsen af en tillægspension — højere folkepension vil indebære.

Dette er uheldigt 1) velfærdsøkonomisk, fordi disse småbeskæftigelser kan være en livsbevarende og gavnlig foranstaltning for de ældre, og 2) samfundsøkonomisk, fordi samfundet måske netop til dels er underforsynet med den form for personlige tjenesteydelser (havearbejde, mindre reparationsvirksomhed etc.).

I det hele taget er spørgsmålet om værdien af de ældres arbejdsudbud ikke så enkelt, som det almindeligvis fremstilles. For selvstændige erhvervsdrivende vil et pensionssystem, der muliggør en fortsættelse af virksomheden længere, end rationelle overvejelser indebærer, kunne føre til en for produktionsomfanget uheldig kombination af arbejdskraft med andre produktionsfaktorer. Om dette forringer velfærden, er imidlertid også et spørgsmål om den ældres offer ved »retirement«¹. Det må dog antages, at »retirement«offeret kun betyder lidt sammenlignet med produktionstab. Dette problem løses ikke ved fradragsregler for samtidig indtægt, der snarere stimulerer til en ringere udnyttelse af indtjeningsmulighederne. Derimod ville det nok være hensigtsmæssigt at kombinere ydelsen af folkepension med et »retirement«-krav foruden alderskriteriet — ikke mindst ved en eventuel overgang til alderspension efter svensk mønster. (Dette ville iøvrigt bringe folkepensionen mere på linie med tjenestemandspensionen, der til dels synes at være forbilledet for de påtænkte ændringer).

Alt taget i betragtning taler sandsynligheden for, at de foreslåede og påtænkte ændringer i vort pensioneringssystem snarere vil formindske end forøge det samlede arbejdsudbud fra de ældre. Dette behøver ikke at indebære noget tab for samfundet; men når det dertil må formodes at indskrænke arbejdsudbudet på områder, hvor de ældres arbejdsindsats både for de ældre og samfundet er mest gavnlig, må det være velfærdsforringende.

At fradragsreglerne i enkelte tilfælde hæmmer en yngre ægtefælles indsats kan løses ved særlige regler.

1. Ved »retirement« forstås opgivelse af hovederhverv uden at dette dog udelukker fortsat beskæftigelse under en eller anden form. En »retirement«regel gælder f. eks. for tjenestemænd, der vil opnå pension.

2. *Virkningen på opsparingen.* Som en yderligere begrundelse for fradragsreglernes afskaffelse anføres, at: »Afgørende herfor har været ønsket om at indrette reglerne således, at de opmuntrer til opsparing i de aktive år« (Socialminister Kaj Bundvad, jfr. Folketingstidende 1964, sp. 2452).

Denne virkning af en afskaffelse af fradragsreglerne må også forekomme tvivlsom. Problemet om virkningen på opsparingen er formentlig iøvrigt af en forholdsvis lille størrelsesorden. Det er allerede med de gældende regler muligt at opnå fuld folkepension med en formue på 60—100.000 kr. eller en livrenteydelse eller pension på 8—12.000 kr. årligt brutto. Det må hverken synes muligt eller formålstjenligt, eksempelvis for en almindelig faglært arbejder, at opspare sådanne beløb. I givet fald bliver det som opsparing i eget hus, hvor imidlertid indtægtsopgørelsen ved aftrapningen af folkepensionen er af samme art som til skattevæsenet, således at det i relation til fradragsreglerne snarere bliver en fordel end en ulempe at have eget hus. (Der findes eksempler på personer med formuer over 150.000 kr., der opnår fuld folkepension).

Det er blevet fremhævet, at de gældende fradragsregler er en betydelig hemsko for private og specielt delvis arbejdsgiverfinansierede pensionsordninger for funktionærene. Også denne påstand trænger imidlertid til en kritisk vurdering. Uden fradrag i folkepensionen kan opnås en samlet bruttopensionsydelse af folkepension + privatpension på 15—19.000 kr. årligt. Det må betvivles, at flertallet blandt funktionærene vil søge at skaffe sig en højere pension. Det er derfor snarere eksistensen af en supplerende offentlig ydelse i form af en folkepension (f.eks. for ægtepar på ca. 7.500 kr.), der bestemmer de private pensionsordningers omfang. Og en afskaffelse af fradragsreglerne medfører næppe nogen ændring heri. En så kraftig skærpelse af fradragsreglerne, at det for funktionærene og deres principaler bliver øjensynligt, at de private pensioner må supplere en betydelig mindre pension (evt. det nuværende mindstebeløb), vil snarere stimulere denne opsparingsform.

En offentlig alderspensionering af omfang og størrelse som den svenske pensionsordning og ligesom denne omfattende hele befolkningen (med en ret for selvstændige og visse andre grupper til at udtræde) kan ikke undgå at medføre en væsentlig formindskelse af den private opsparing i samfundet. Det skyldes ikke alene, at et væsentligt opsparingsmotiv — sikringen af alderdommen — bortfalder, men også, at der vil ske en indkomsttransferering til alderdommen, som for mange vil skyde over målet. En del vil derfor forsøge at føre en del af indkomsten og forbrugsmulighederne tilbage til den aktive alder ved forskellige former for »dissaving«. Således vil interessen i at nedbringe gælden i eenfamiliehuse falde. Livsforsikringer med opsparringselement vil i mange tilfælde blive ændret til rene ophørsforsikringer. Ud fra forbrugsøkonomiske synspunkter er de nævnte tendenser til at mod-

virke en for stor indkomsttransferering til alderdommen — således som det senere skal påvises — velfærdsforøgende. Men dette opnås måske kun på bekostning af opsparingen og den økonomiske vækst.

Til gengæld er tillægspensionen forbundet med en vis fondsopsamling. Denne må imidlertid være af en betydelig størrelsesorden alene for at modvirke den negative virkning på den private opsparing af sådanne ordninger. Argumentationen for, at ordningerne virker investerings- og vækstfremmende, må derfor forekomme stærkt overdrevet. På længere sigt kan ordningerne måske via en større arveoverførsel medføre en ændret formuefordeling og evt. som følge heraf en større gennemsnitlig opsparingskvote i samfundet, men denne virkning er tvivlsom.

Med hensyn til virkningen på opsparing og arbejdsudbud er kendskabet i befolkningen til fradragsreglerne og deres strenghed af stor interesse.

Da de meget lempelige fradragsregler især er fremkommet ved de senere års bestræbelser for at ligestille pensions- og formueindtægter, uden at man samtidigt har villet forlade princippet om, at selv en betydelig formuebesiddelse skal kunne kombineres med fuld folkepension, kan der have overlevet overdrevne forestillinger om fradragsreglernes virkninger.

I Socialforskningsinstituttets publikation nr. 14 »Omkring den almindelige folkepension« er tilvejebragt et materiale til bedømmelse af disse forhold. Medens kendskabet til folkepensionens højde blandt 21—61 årige personer synes god, hersker der både indenfor denne gruppe og blandt de ældre over 62 år stor uvidenhed om fradragsreglerne, hvis strenghed gennemgående overvurderes.

Konklusionen heraf er, at det vil være af værdi at få tilvejebragt klarere og enklere fradragsregler. Årsagen til overvurderingen af fradragsreglerne angives at være, at aftrapningen sker efter indkomsten minus skatter og kontingenter og ikke efter bruttoindkomsten. Det vil imidlertid netop være af betydning — også af andre grunde — at aftrappe folkepensionen efter bruttoindkomsten, ligesom det sker for pensionstillæggets vedkommende. Den nuværende metode giver nemlig anledning til uheldige transaktioner i retning af en flytning af skattebetalingen til pensioneringsalderen, idet staten i fradragsintervallet betaler 80 % af denne skat.

Der kan iøvrigt være grund til at tage hele administrationen af indkomstaftrapningen op til undersøgelse. Således er der en meget uensartet praksis imellem de enkelte kommuner på dette område. Det kan betvivles, at f.eks. landkommunernes interesse i at nedsætte folkepensionen for visse modtagere er stor. De betaler intet af denne pension, men de får en del af skatten heraf. Dertil kommer vanskelighederne ved indtægtsopgørelsen. Selv om man måske i alle de praktiske vanskeligheder med indkomstaftapningen finder den bedste argumentation for en afskaffelse af fradragsreglerne, har dette tilsyneladende ingen rolle spillet. Tværtimod øges disse vanskeligheder gan-

ske betydeligt ved indførelsen af et indkomstafttrappet pensionstillæg, hvor aftrapningen netop ligger i et indtægtsinterval, hvor indkomstopgørelsen og -kontrollen må formodes at være vanskeligst.

3. *Fordelingsøkonomiske virkninger.* Den mest enkle belysning af alderdomspensioneringsproblemet fordels- og velfærdsøkonomiske problematik opnås måske ved med Jørgen Dich¹ at skelne mellem den vertikale indkomst- og forbrugsfordeling (fordelingen af den neddiskonterede værdi af individernes *totale livsindkomster* og/eller forbrug) og den horisontale indkomst- og forbrugsfordeling (det enkelte individs eller visse typiske grupperes *fordeling af indkomst* og/eller forbrug over livsforløbet).

Alderdomssikringsproblemet er primært et problem, der vedrører den individuelle horisontale forbrugs- og/eller indkomsttransferering fra den aktive alder til alderdommen. Dette gælder helt ud en tillægspensionering, hvor såvel præmier som pension står i bestemt forhold til indkomsten i de enkelte år i den aktive alder; men det gælder også i vid udstrækning en almindelig skattefinansieret ordning specielt ud fra en marginal betragtning, f.eks. hvis en forøgelse af folkepensionen finansieres via omsætningskatter.

En offentlig alderspensionering og specielt en høj førindkomstafhængig alderspensionering uden fradragsregler for samtidig indkomst og formue kan meget nemt føre til en tvungen horisontal indkomst- og forbrugsforskydning, der for et stort antal individer vil være af et større omfang, end de i og for sig ville foretrække. Dette må opfattes som et velfærdsøkonomisk tab. De tidligere nævnte muligheder for mindre egenopsparing og større gældsstiftelse i den aktive alder vil i nogen udstrækning, men formentlig langt fra fuldt ud, kunne modvirke dette. Dertil kommer de fordelingsmæssige konsekvenser af, at ordningen ikke er kombineret med et »retirement« krav, således at en del personer vil modtage fuld pension sammen med normal indtjening, (hvilket iøvrigt hverken gælder tjenestemandspensionen eller normalt de bestående kollektive pensionsordninger).

At den vertikale indkomst- og forbrugsfordeling er så skæv, at mulighederne for en effektiv alderdomssikring reduceres for visse personer, er ikke noget argument for en offentlig alderspensionering. For i mindst mulig udstrækning at gribe ind i den horisontale indkomst- og forbrugsfordeling må en eventuel vertikal indkomstfordeling netop i størst mulig udstrækning ske igennem en progressiv indkomstbeskatning og eventuelt kombineret med forbrugs- og anvendelsesneutrale tilskud.

Skyldes en eventuel lav livsindkomst hos nogle individer sygdom, arbejdsløshed eller tilsvarende begivenheder, er det naturlige og hensigtsmæssige selvfølgelig direkte offentlige tilskud til løsning af disse indkomstproblemer.

1. Se Nationaløkonomisk Tidsskrift 1958, hæfte 1-2, s. 17 ff.

Dette gælder i særdeleshed, når det erindres, at disse former for indkomst-bortfald er mere tilfældige og mindre forudseelige end alderdomsproblemet.

Nu er det vanskeligt at basere en indkomstfordeling på livsindkomsterne. Baseres den i stedet på årsindkomsterne kan det ud fra en grænsenytteteoretisk betragtning indebære en velfærdsøkonomisk fordel at fordele indkomst til personer — herunder også ældre, uarbejdsdygtige personer — med små indkomster. En alderspension baseret på dette princip vil givetvis bidrage til en vis vertikal indkomstudjævning. Der er — som Jørgen Dich har påvist¹ — gode grunde, der taler for, at især de lavere indkomstgrupper under-vurderer behovet for en horisontal indkomst- og/eller forbrugsforskydning til alderdommen.

De nævnte principper taler for en *ikke for høj* alderspension med fradragsregler for samtidig indkomst og formue. En sådan ordning vil medføre en vertikal indkomstudligning til personer med lave indkomster; på den anden side vil en for stor tvangsmæssig horisontal indkomstforskydning til alderdommen fra den aktive alder kun gøre sig gældende for meget få individer.

En *højere* alderspension uden fradragsregler vil i nogen grad modvirke den vertikale indkomstudligning, medmindre skatteprogressionen samtidig skærpes stærkt, hvad der ikke synes at være udsigt til. Mere alvorligt er det dog, at en høj alderspension uden fradragsregler for et meget stort antal individer vil medføre en større horisontal indkomst- og forbrugsforskydning til alderdommen, end de med et rationelt forbrugsvalg ville foretrække.

Ud fra de nævnte principper må derfor en overgang til et alderdomspensioneringssystem som det svenske formodes at medføre velfærdsøkonomiske tab. Dette tab vil formentlig ikke udmunde i direkte krav om ændringer, men snarere i yderligere krav om tilskud og skattelettelser for de aktive aldersgrupper. En tilgodeseelse af disse krav vil måske medføre indskrænkninger, hvor nyttevirkningen af de offentlige ydelser kan være betydeligt højere. Der kan nemt peges på områder, hvor de midler, der nu anvendes til en gennemførelse af folkepensionen til de ældre med større indkomster og formuer, vil kunne være af større værdi.

Med henblik på ønskerne om en yderligere udbygning af vort alderdomspensioneringssystem har Socialforskningsinstituttet foretaget en undersøgelse af de ældres økonomiske situation, der viser, at på trods af en vis ophobning omkring det indkomstniveau, der modsvarer størrelsen af den fulde folkepension, har et betydeligt antal ældre indkomster, der ligger mere end 50 % over dette niveau. Det gælder således 40 % af ægteparrene og de enlige mænd og godt 30 % af de enlige kvinder. (Se Socialforskningsinstituttets

1. Se Nationaløkonomisk Tidsskrift 1958, hæfte 1—2, side 34 ff. og »Socialpolitikens teori« København 1964, s. 56 ff.

publikation nr. 13, København 1963). Såvel med hensyn til indtægtskilder som med hensyn til levestandard anføres, at de foreløbige resultater af undersøgelsen af de ældres levestandard viser, »at de ældre udgør en mindre ensartet gruppe med hensyn til indkomstniveau og levestandard, end man ganske umiddelbart forestiller sig«.

I samme publikation er refereret nogle resultater af en undersøgelse af de ældres eget syn på deres indkomstniveau og levestandard. Heraf fremgår, at det store tal af de ældre finder, at deres økonomiske forhold er tilfredsstillende. På spørgsmålet: »Er der bestemte udgiftsposter, som det kniber for Dem at klare« svarer 80 %: »Nej, det går godt«.

Med henblik på de ældres levestandard sammenlignet med andre befolkningsgrupper kan yderligere henvises til de af Jørgen Dich og Henning Friis foretagne sammenligninger mellem en arbejdsmand med tre børn og et folkepensionistægtepar¹. Disse beregninger har formentlig fortsat gyldighed, da der ikke senere hen er sket store forskydninger mellem folkepensionens højde og arbejdsmandslønnen. Resultatet af undersøgelserne var, at folkepensionisten på daværende tidspunkt var bedre stillet end arbejdsmanden på trods af, at hans indkomst var under halvdelen (ca. 40 %) af dennes.

Fordelingspolitisk og velfærdsøkonomisk synes der ikke umiddelbart at foreligge et behov for en stærk udbygning af vort folkepensionssystem.

Det må dertil erindres, at alderdomssikringsproblemet kun er een side af det samlede gerontologiske problemkompleks. Det falder udenfor denne artikels ramme at gå dybere ind på disse forhold. Det kan dog være af interesse at påpege, at problemet i meget betydelig udstrækning er et enkeproblem. Idet ca. 40 % af de folkepensionsmodtagende enheder er enker (ca. 50 % er enlige kvinder — ca. 70 % er enligstillede personer i det hele taget). Dertil er alderdomsproblemet i langt højere grad et invaliditetsproblem og i velfærdsmæssig henseende et problem af social-psykologisk art om miljødifferentiering og kontakt- og beskæftigelsesbehov, end det er et pensioneringsproblem. Det ville derfor måske være af større værdi i stedet at anvende nogle af de midler, der nu lægges beslag på til en forøgelse af folkepensionen, på disse områder.

Konklusion.

Alt taget i betragtning synes der ikke at kunne findes nogen overbevisende velfærds- eller fordelingsøkonomisk begrundelse for at afskaffe fradragsreglerne ved folkepensionen. Dette synes heller ikke i overensstemmelse med befolkningens ønsker, idet over halvdelen af de adspurgte i Social-

1. Jørgen Dich i Betænkning om folkepension, Kbhvn. 1955, s. 164ff. — Henning Friis i Arbejds- og socialministeriets økonomisk statistiske undersøgelser nr. 25, september 1958, afsnit IV, s. 27—32.

forskningsinstituttets interviewundersøgelse af befolkningens stilling til fradragsreglerne er tilhængere af disse (45 % i hovedstaden og 60 % i landdistrikterne) og kun 30 % modstandere. Kun 25 % er tilhængere af en forhøjelse af mindstebeløbet.

Dette er tilsyneladende i uoverensstemmelse med befolkningens stilling til en almindelig tillægspensionsordning efter svensk mønster, der viser flertal for indførelsen af en sådan (spørgsmålets formulering kan imidlertid her have spillet en rolle).

Man tør måske drage den konklusion af de anførte resultater af Socialforskningsinstituttets interviewundersøgelser, at de afspejler, at det store flertal i vælgerbefolkningen formentlig ikke anser behovet for en udbygning af den almindelige folkepension som værende påtrængende; men at de på den anden side føler et vist — men individuelt meget differentieret — behov for bedre udbyggede muligheder for en supplerende heraf indenfor den fradragsfrie indkomst. Den betydelige tegning af indekstrakter kan måske anses som et yderligere tegn herpå, selv om skattemæssige hensyn her formentlig er de overvejende.

Ud fra dette når man til, at en bevarelse af de gældende folkepensionsregler, men med udbygning af en individuel eller kollektiv selvsupplering, formentlig vil tilgodese ønskerne hos det store flertal af befolkningen. En sådan ordning vil kunne kombineres med en begunstiging af en individuel eller kollektiv selvsupplering af alderdomspensioneringen, der tilgodeser den monetære opsparings manglende værdistabilitet i lighed med den eksisterende pristalsregulerede alderdomsopsparing. Ordningen kan eventuelt indrettes, så den sikrer en indkomstregulering i forhold til f.eks. en faglært arbejders gennemsnitsløn. Den må indebære en vis grad af frivillighed. For at undgå tilfældige virkninger og mange små opsparingsbeløb (jfr. »postspareordningen« i Sverige) og for at tilgodese muligheden for indarbejdelse i kollektive overenskomster kan man gøre en indtræden frivillig (eventuelt dog med en aldersbegrænsning), men en udtræden i utide behæftet med visse ulemper i form af hel eller delvis fortabelse af de opsparede beløb¹.

Da det må formodes, at de lave indkomster har størst vanskelighed ved

1. Ordningen kan eksempelvis i praksis udformes således, at der sikres mulighed for individuelt eller kollektivt inden en vis alder at indtræde i en selvfinansieringsordning, der sikrer en supplerende af alderdomsopsparingen på efter frit valg *en fjerdedel, halvdelen, tre fjerdedele* eller *det fulde fradragsfrie* beløb ved aftrapningen af folkepensionen. Ordningen kan i lighed med det svenske forslag fra 1950 finansieres via præmier, der er så store, at der hele tiden sikres, at selvfinansieringen for de aktuelle modtagere udgør en bestemt, men altså indenfor visse grænser frit valgt procent af f.eks. de faglærte arbejders gennemsnitsløn. For at sikre en tilstrækkelig smidig sammenhæng mellem den almindelige alderdomspensionering og den foreslåede overbygning vil det være hensigtsmæssigt, at også alderdomspensionens højde og det fradragsfrie indtægtsbeløb bliver reguleret efter stigningen i gennemsnitslønnen for en fagkøbt arbejder.

selv at værdisikre denne pension, kan man i stedet for en skattebegunstigelse som ved de nuværende indekskontrakter yde tilskud, der varierer omvendt proportionalt med indkomsten. Tilskudene bør for indkomster over et vist minimum kun dække sikringen af ordningens værdistabilitet for ikke at påvirke individernes eget forbrugsvalg for stærkt¹.

Det er ikke muligt i detaljer at skitsere en sådan ordning på dette sted. Meningen er at pege på et alternativ til de foreslåede ændringer i vort pensioneringssystem, der formentlig tilgodeser ønskerne hos det store flertal af befolkningen uden at medføre uønskede og velfærdsformindskende fordelingsøkonomiske virkninger og samtidigt respekterer det enkelte individs forbrugsvalg på dette område, hvor ikke afgørende hensyn taler derimod.

1. Dertil må præmie- og tilskudspolitikken udformes under hensyntagen til den eventuelle konkurrence med andre private og kollektive pensionsordninger, som på den anden side heller ikke bør stilles for ugunstigt sammenlignet med den anførte ordning. Hovedvægten må af disse grunde lægges på et præmiereservesystem, men med et vist element af fordelingsystemet specielt med hensyn til værdisikringen.