

Problemstillinger ved indretning af et pensionssystem

Finn Østrup

Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København

SUMMARY: Reasons for public intervention with regard to old-age pensions are discussed. A comparison is made between a fully-funded mandatory pension scheme and a pay-as-you-go scheme. The fully-funded mandatory scheme increases saving. It is uncertain, whether a fully-funded mandatory scheme or a pay-as-you-go scheme provides the greatest certainty for future pension benefits. A pay-as-you-go scheme reduces labour supply. Benefits under a pay-as-you-go scheme are likely to be higher than under a fully-funded mandatory scheme. A fully-funded mandatory scheme may politically be more acceptable because of the direct link between the contribution to the pension scheme and the benefits.

1. Indledning

Det er formålet med artiklen at belyse to spørgsmål. For det første vil det blive diskuteret, hvilke begrundelser der eksisterer for offentlige indgreb, der har til formål at sikre den enkelte forbrugsmuligheder efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Dette problem behandles i afsnit 2. De offentlige indgreb kan tage form af adgang til placering af pensionsopsparing i særlige aktiver, restriktioner på placeringen af pensionsaktiver eller fastsættelse af særlige beskatningsvilkår/subsidiering for pensionsopsparingen. Eventuelt kan der tænkes en mere vidtgående regulering, hvor der stilles krav om indbetalinger til pensionsformål. I afsnit 3 vil det blive diskuteret, hvilke overvejelser der kan lægges til grund ved et valg mellem to former for pensionssystemer med offentlig regulering, nemlig på den ene side et obligatorisk præmiereservesystem, hvor pensionsydelse beregnes på grundlag af obligatoriske indbetalinger, og på den anden side et socialpensionssystem, dvs. et system, hvor pensionerne finansieres løbende over indbetalingerne (et pay-as-you-go system), og hvor ydelserne ikke beregnes på grundlag af pensionsbidragene.

2. Begrundelser for offentlige indgreb med hensyn til pensioner

I den økonomiske litteratur har der været givet flere begrundelser for offentlige indgreb med hensyn til pensioner (Thompson, 1983; Diamond, 1977).

Diamond (1977) begrundet indgreb med, at det offentlige er i besiddelse af bedre

Problemstillinger ved indretning af et pensionssystem

Finn Østrup

Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København

SUMMARY: Reasons for public intervention with regard to old-age pensions are discussed. A comparison is made between a fully-funded mandatory pension scheme and a pay-as-you-go scheme. The fully-funded mandatory scheme increases saving. It is uncertain, whether a fully-funded mandatory scheme or a pay-as-you-go scheme provides the greatest certainty for future pension benefits. A pay-as-you-go scheme reduces labour supply. Benefits under a pay-as-you-go scheme are likely to be higher than under a fully-funded mandatory scheme. A fully-funded mandatory scheme may politically be more acceptable because of the direct link between the contribution to the pension scheme and the benefits.

1. Indledning

Det er formålet med artiklen at belyse to spørgsmål. For det første vil det blive diskuteret, hvilke begrundelser der eksisterer for offentlige indgreb, der har til formål at sikre den enkelte forbrugsmuligheder efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Dette problem behandles i afsnit 2. De offentlige indgreb kan tage form af adgang til placering af pensionsopsparing i særlige aktiver, restriktioner på placeringen af pensionsaktiver eller fastsættelse af særlige beskatningsvilkår/subsidiering for pensionsopsparingen. Eventuelt kan der tænkes en mere vidtgående regulering, hvor der stilles krav om indbetalinger til pensionsformål. I afsnit 3 vil det blive diskuteret, hvilke overvejelser der kan lægges til grund ved et valg mellem to former for pensionssystemer med offentlig regulering, nemlig på den ene side et obligatorisk præmiereservesystem, hvor pensionsydelse beregnes på grundlag af obligatoriske indbetalinger, og på den anden side et socialpensionssystem, dvs. et system, hvor pensionerne finansieres løbende over indbetalingerne (et pay-as-you-go system), og hvor ydelserne ikke beregnes på grundlag af pensionsbidragene.

2. Begrundelser for offentlige indgreb med hensyn til pensioner

I den økonomiske litteratur har der været givet flere begrundelser for offentlige indgreb med hensyn til pensioner (Thompson, 1983; Diamond, 1977).

Diamond (1977) begrundet indgreb med, at det offentlige er i besiddelse af bedre

information end borgerne med hensyn til faktorer, der påvirker den fremtidige indkomstsituation. Selv i tilfælde af fuld information er borgerne imidlertid ikke i stand til rationelt at træffe beslutninger vedrørende pensionsopsparingens størrelse på grund af en kort tidshorizont.

Musgrave (1968) anfører, at den private pensionsopsparing er utilstrækkelig, fordi der hos borgerne kan være en forventning om, at samfundet i sidste ende sørger for en indkomst i pensionistperioden.

Indgreb på pensionsområdet har endvidere været begrundet med adverse selection, dvs. at personer med normal risiko undlader at tegne forsikring på grund af høje forsikringsomkostninger, der skyldes, at det i forvejen særlig er personer med stor risiko, der har tegnet forsikring. Endelig kan indgreb på pensionsområdet begrundes med, at det herved bliver lettere at nå generelle økonomisk-politiske mål, f.eks. med hensyn til indkomstfordeling, betalingsbalancesaldo og kapitalakkumulation.

Flere af de anførte begrundelser kan drages i tvivl. Offentlige indgreb på pensionsområdet kan således næppe begrundes med mangelfuld information, da alle personer med stor sandsynlighed må forvente en pensionistperiode efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Argumentet om mangelfuld information er formentlig af større relevans med hensyn til formen for pensionsopsparing, f.eks. kan det tænkes at en person foretager opsparing i fastejendom i tillid til stigende ejendomspriser, selv om et faldende folketal på længere sigt gør det mere sandsynligt med nedgang i ejendomspriserne.

I et vist omfang er det ikke muligt at forudse faktorer af betydning for beslutningen om pensionsopsparing - f.eks. kan dette gælde ændringer i den økonomiske politik eller demografiske udviklingstendenser - og den enkelte kan i dette tilfælde hverken gennem egenopsparing eller gennem privat forsikring skabe sikkerhed omkring de fremtidige reale indkomststrømme. Det er imidlertid ikke af denne grund givet, at samfundet bør påtage sig en opgave med helt eller delvist at sikre realindkomsten for pensionisterne. Mod en sådan offentlig realindkomstgaranti taler, at der herved bliver mindsket fleksibilitet i økonomien, ligesom større sikkerhed omkring de fremtidige indkomststrømme sandsynligvis medfører lavere opsparing (jfr. diskussionen hos Sturm (1983)).

Synspunktet om en kort tidshorizont hos borgerne kan bl.a. forsvares med undersøgelser, der viser, at borgerne kun i ringe omfang gør sig forestillinger om de fremtidige pensionsvilkår¹. På den anden side viser andre empiriske undersøgelser², at

1. En ommibusundersøgelse foretaget af »Comité Européen des assurances« fra 1984 over pensionsforholdene i Danmark, Tyskland, Frankrig, Italien og UK viser, at 12 pct. af den voksne befolkning i disse lande har en meget præcis forestilling om størrelsen af den fremtidige pension, 33 pct. havde en omtrentlig idé, mens 55 pct. enten ikke svarede eller ingen idé havde om pensionen.
2. Dette fremgår for Danmark af økonomiministeriets undersøgelse fra 1985 over pensionisternes økonomiske vilkår. Et tilsvarende resultat nås af Kotlikoff, Spivak og Summers (1982) samt af White (1978).

den samfundsmæssige opsparring er langt større end nødvendigt for at tilvejebringe forbrugsmuligheder i pensionistperioden, ligesom forbrugsmulighederne for pensionisterne antagelig ikke ligger væsentligt under forbrugsmulighederne for de erhvervsaktive. Teoretisk er det vanskeligt at begrunde, hvorfor det offentlige bør korrigere individernes tidspræferencer. Traditionelt begrundes en lavere samfundsmæssig end individuel tidspræferencerente med, at samfundet i modsætning til enkeltindividet har en uendelig levetid, men denne begrundelse kan klart ikke anvendes i det foreliggende tilfælde, hvor der udelukkende er tale om en omfordeling af indkomst over levetiden.

Anvendelsen af pensionsindgreb til at nå generelle økonomisk-politiske mål må afhænge af omkostningerne ved sådanne indgreb set i forhold til omkostningerne ved anvendelsen af alternative instrumenter. Det er muligt, at de alternative instrumenter er underkastet restriktioner bl.a. af politisk karakter, f.eks. kan der være begrænset mulighed for at anvende traditionelle finanspolitiske instrumenter til at øge opsparringen i samfundet. En af omkostningerne ved at anvende pensionspolitiske instrumenter til at forfølge generelle økonomisk-politiske mål er, at der herved bliver mindsket mulighed for at nå rent »pensionspolitiske« mål.

Adverse selection kan næppe anvendes som begrundelse for offentlige indgreb på pensionsområdet. Der er nok systematiske forskelle på dødeligheden mellem forskellige grupper, men forskellene er begrænsede, og formentlig har enkeltpersoner ikke kendskab til forskellene, således at der herved kunne blive en påvirkning af forsikringsbeslutningen. Hvis der er et subjektivt kendskab til dødelighedsrisikoen, og dette kendskab også er til stede hos pensionsforsikringsinstituttet, kan problemet med adverse selection omgås gennem oprettelse af risikoklasser. Det er kun i det - mindre sandsynlige - tilfælde, hvor enkeltpersonen har kendskab til dødelighedsrisikoen, men hvor dette kendskab ikke findes hos pensionsforsikringsinstituttet, at adverse selection medfører et ineffektivt forsikringsmarked og derved kan anvendes som begrundelse for et offentligt reguleret pensionssystem (Eckstein, Eichenbaum og Peled, 1985).

Som argument mod offentlige indgreb med hensyn til pensioner kan det anføres, at der herved sker en indskrænkning i den enkeltes frihed med hensyn til at placere forbrug over levetiden.

Sammenfattende må det konkluderes, at offentlige indgreb med hensyn til pensioner formentlig bedst kan begrundes med, at der eksisterer en forventning om en offentlig alderdomsforsørgelse. Pensionsindgreb kan eventuelt også anvendes for at nå generelle økonomisk-politiske mål. Forventningen om en offentlig alderdomsforsørgelse trækker i retning af en mere vidtgående regulering af pensionerne, hvor der stilles krav om bestemte mindsteindbetalinger til pensionsformål. Det er formentlig urealistisk at forestille sig, at borgernes forventninger alene kan ændres gennem f.eks.

information eller ved politiske tilkendegivelser, da forventningerne bygger på en vurdering af fremtidige politiske beslutninger og ikke på den indstilling, der aktuelt gør sig gældende i det politiske system.

3. Sammenligning mellem pensionsmodeller

I det følgende vil der blive foretaget en sammenligning mellem to former for pensionssystemer. På den ene side kan der tænkes et *obligatorisk præmiereservesystem*, hvor der stilles krav om mindsteindbetalinger til pensionsopsparing, og hvor pensionsydelsen beregnes på grundlag af indbetalingerne med senere rentetilskrivning. Omfordeling mellem pensionisterne tænkes kun at finde sted som følge af en forud aftalt risikodeling i forbindelse med forskelle i dødelighed. På den anden side kan der tænkes et system – i det følgende omtalt som et *socialpensionssystem* – hvor ydelserne ikke beregnes på grundlag af tidligere indbetalinger, og hvor bidragene løbende finansierer ydelserne (et pay-as-you-go system). Socialpensionssystemet kan finansieres over de generelle skatter og afgifter eller gennem særlige socialsikringsbidrag.

Diskussionen vedrører særlig to problemer ved et valg mellem de to pensionsmodeller, nemlig virkningen på opsparingen samt sikkerheden for pensionsydelsen. Det diskuteres ikke, om det offentlige bør modificere præmiereservesystemet gennem f.eks. særlige beskatningsvilkår, regler for placering af pensionsmidler eller gennem adgang til placering i særlige aktiver. Det diskuteres heller ikke, om socialpensionssystemet bør finansieres over det almindelige offentlige indtægtsbudget eller gennem særlige pensionsbidrag.

3.1. Pensionssystemernes påvirkning af opsparingen

Hvis det private forbrug tilrettelægges på grundlag af life-cycle-hypotesen, vil et obligatorisk præmiereservesystem ikke påvirke opsparingen, da den bundne pensionsopsparing blot substituerer ubunden opsparing. Et socialpensionssystem bevirker ifølge life-cycle-hypotesen en nedgang i den private opsparing, da udsigten til offentlige pensioner mindsker behovet for privat opsparing til pensionsformål.

I en empirisk undersøgelse når Feldstein (1974) frem til det resultat, at det amerikanske sociale pensionssystem i 1971 havde reduceret husholdningernes opsparing med 30-50 pct. Feldsteins undersøgelse er blevet stærkt kritiseret (se Williamson og Jones, 1983). En række senere empiriske undersøgelser – baseret på tidsseriedata, tværsnitsanalyser af husholdningerne samt landesammenligninger – giver meget forskellige resultater, men tyder gennemgående på, at et socialpensionssystem har en vis negativ virkning på opsparingen, men at påvirkningen er meget

begrænset³. Også de undersøgelser, der har været foretaget over et obligatorisk præmiereservesystems påvirkning af opsparingen, giver meget forskellige resultater, men viser gennemgående, at den ubundne opsparing tilsyneladende kun i mindre omfang er blevet reduceret som følge af den obligatoriske pensionsopsparing (Green, 1981; Hemming og Harvey, 1983).

Der kan anføres flere grunde til, at de empiriske undersøgelser går mod de forudsigelser, der følger af life-cycle-hypotesen.

Den mest nærliggende forklaring er, at life-cycle-hypotesen simpelthen ikke forklarer opsparingsadfærden tilfredsstillende. Dette kan – som omtalt ovenfor – skyldes en kort tidshorizont hos borgerne eller en forventning om, at samfundet i sidste ende sørger for en alderdomsforsørgelse. Muligvis bevirker et offentligt pensionssystem en forøgelse af opsparingen, fordi etableringen af ordningen medfører større opmærksomhed omkring behovet for pensionsopsparing. Flere empiriske undersøgelser tyder på, at life-cycle-hypotesen ikke forklarer opsparingsadfærden. I USA viser en undersøgelse foretaget af Kotlikoff og Summers (1981), at 80 pct. af al formue ejet af husholdninger er nedarvet. I Danmark viser økonomiministeriets undersøgelse over pensionisternes økonomiske vilkår fra 1985, at pensionisterne kun i begrænset omfang nedbringer formuen i pensionistårene.

Der kan angives andre grunde til forskellen mellem de empiriske undersøgelser og den opsparingsadfærd, der skulle følge af life-cycle-hypotesen. På grund af et imperfekt kapitalmarked kan life-cycle-hypotesens forbrugsmønster måske ikke realiseres, fordi der ikke er frihed til at fordele forbruget over levetiden. Barro (1974) påpeger, at ydelserne udbetalt gennem pensionssystemerne kan erstatte indkomstoverførsler, der før fandt sted mellem generationerne, hvorved opsparingen ikke påvirkes ved etableringen af et pensionssystem. Et socialpensionssystem medfører en skat på arbejde, således at tilbagetrækningstidspunktet lægges tidligere, og der bliver derved større opsparing over den erhvervsaktive periode. Endelig er det muligt, at der simpelthen ikke er tillid til de pensionstilsagn, der afgives under de to pensionssystemer.

En formindskelse af opsparingen som følge af et socialpensionssystem kunne opvejes af større offentlig opsparing. Formentlig er det dog tvivlsomt, om det politisk er muligt at tilrettelægge finanspolitikken ud fra sådanne langsigtede overvejelser. En forbedret offentlig budgetstilling medfører formentlig, at det bliver mere vanskeligt at begrænse væksten i de offentlige udgifter, ligesom der kan blive krav om nedsættelser af skatter/afgifter. Tilsvarende er det klart, at opsparingsvirkningen under et obligato-

3. For en oversigt over de empiriske undersøgelser vedrørende pensionssystemets påvirkning af opsparingen kan henvises til Danziger, Haveman og Plotnick (1981), Thompson (1983) samt Sturm (1983).

risk præmie-reservesystem er betinget af, at der ikke samtidig sker en nedsættelse af den offentlige opsparing.

3.2. Sikkerheden for pensionsydelse

Det er en fordel, at pensionssystemet mindsker usikkerheden omkring de fremtidige reale pensionsydelse, og at pensionssystemet giver et klart signal om det fremtidige reale ydelsesniveau. Herved forbedres grundlaget for individernes beslutninger med hensyn til forbrug/opsparing.

Det er formentlig ikke muligt at afgøre, om der opnås størst sikkerhed for de fremtidige pensionsydelse under et socialpensionssystem eller under et præmiereservesystem. Under præmiereservesystemet erhverves der en ejendomsret på et opsparat beløb, hvilket skaber formelle pensionsrettigheder, men til gengæld er der en økonomisk usikkerhed i forbindelse med forrentningen af pensionsopsparingen, uventede ændringer i inflationen samt i forbindelse med den kurs/pris, der kan opnås ved et eventuelt salg af aktiver i pensionistperioden. I begge de to pensionssystemer er der en politisk usikkerhed. Under socialpensionssystemet er denne usikkerhed knyttet til selve fastsættelsen af pensionerne, der normalt finder sted ved en politisk beslutningsproces, hvor pensionisternes andel af vælgerkorpset samt pensionisternes organisationsgrad påvirker pensionsniveauet. Under præmiereservesystemet er den politiske usikkerhed knyttet til muligheden for skatteændringer. Det er sandsynligt, at den politiske usikkerhed under præmiereservesystemet er mindre end under socialpensionssystemet, da der i socialpensionssystemet normalt løbende træffes beslutninger om justering af pensionsniveauet, hvilket gør det lettere at foretage ændringer, mens det under præmiereservesystemet formentlig vil være sværere at træffe en positiv beslutning om ændring af skattevilkårene. Hertil kommer, at der antagelig er grænser for de skatteændringer, der kan gennemføres under et præmiereservesystem, fordi pensionsopsparingen er beskyttet af respekten for ejendomsretten (store skattestigninger opfattes som ekspropriation). Endelig trækker det i retning af større politisk usikkerhed under et socialpensionssystem, at den løbende finansiering af pensionerne skaber en klar sammenhæng mellem størrelsen af pensionerne og de erhvervsaktives disponible indkomst, hvilket øger sandsynligheden for konflikt omkring indkomstfordelingen. Under et præmiereservesystem er der en mindre gennemsigtig sammenhæng mellem pensionerne og den disponible indkomst for de erhvervsaktive, idet de erhvervsaktives forbrugsmuligheder begrænses gennem dels den kapitalindkomst, der indtjenes på pensionsopsparing, dels de pensionsbidrag, der indbetales af de erhvervsaktive. Umiddelbart fremstår det, som om de erhvervsaktives pensionsbidrag er til fordel for indbetaleren selv, og derved opfattes pensionsbidragene under et

obligatorisk præmiereservesystem formentlig ikke i så høj grad som en begrænsning af den disponible indkomst.

Flere former for indgreb kan mindske usikkerheden omkring pensionsydelse i et præmiereservesystem. Ved anbringelse i fast ejendom, aktier eller indekserede fordringer opnås der beskyttelse mod uventet inflation. Hvis beskatningen af pensionsopsparingen indrettes således, at det fremtidige pensionsniveau i højere grad opfattes som politisk acceptabelt, mindskes sandsynligheden for, at der gennemføres skatteændringer. Dette kan ske ved eventuelt at indrette beskatningen således, at realrentetilskrivningen på pensionsopsparingen svarer til f.eks. stigningen i bruttonationalproduktet pr. capita eller til udviklingen i den disponible realindkomst for erhvervsaktive. Endelig bliver der øget sikkerhed omkring de fremtidige pensionsydelser, hvis pensionsopsparingen anbringes i kurssikre aktiver, eller hvis salg af aktiver kan undgås, f.eks. ved at afpasse løbetiden på de finansielle aktiver efter det forventede realisationstidspunkt. Hvis pensionisterne nemlig i pensionistperioden skal realisere ikke-kurssikre finansielle aktiver, realkapital eller fast ejendom i en situation, hvor den samlede efterspørgsel fra pensionister og erhvervsaktive overstiger produktionen, bliver der et fald i kursen/prisen på disse aktiver. Herved begrænses udelukkende pensionisternes købekraft (ligesom også investeringsefterspørgslen reduceres på grund af rentestigningen). Hvis pensionisterne derimod holder likviditet, eller kurssikre aktiver, giver en situation med overskudsefterspørgsel anledning til prisstigninger, der begrænser købekraften ikke alene for pensionisterne, men også for de erhvervsaktive. Samtidig kan prisstigningen føre til en udvidelse af produktionen, der skaber produktionsmæssig dækning for i hvert fald en del af overskudsefterspørgslen.

Usikkerheden i et socialpensionssystem kan mindskes ved at opstille retningslinier for pensionsfastsættelsen, som det vil være politisk vanskeligt at fravige. En anden mulighed er at henlægge ansvaret for pensionsordningerne til et organ med selvstændig status med henblik på at gøre beslutningsprocessen mindre politisk (Thompson, 1983). Endvidere kan pensionsrettighederne i et socialpensionssystem formaliseres ved at tildele borgerne »beviser« på pensionsrettigheder i forbindelse med indbetalingen af pensionsbidrag. Staten kunne garantere et bestemt afkast på disse beviser. Et sådant system foreslås af Buchanan (1969) samt – i forbindelse med en fondopbygning – af Feldstein (1977). Det giver den størst mulige sikkerhed, hvis pensionsrettighederne garanteres af staten, fordi kun staten gennem adgangen til at pålægge skatter og udstede penge kan garantere en bestemt realindkomstudvikling.

Offentlige garantier for en bestemt købekraftudvikling eller andre foranstaltninger, der har til formål at garantere realværdien af pensionerne, mindsker fleksibiliteten i økonomien. Flexibiliteten under et socialpensionssystem, som opnås ved at der ikke afgives formelle pensionstilsagn, kunne eventuelt udnyttes til at ændre pensionsalder-

ren eller til at tilvejebringe en bestemt indkomstfordeling mellem pensionisterne indbyrdes eller mellem pensionister og erhvervsaktive. Dette kunne udnyttes i en situation, hvor pensionisters og erhvervsaktives efterspørgsel overstiger produktionen, og hvor offentlige indgreb med henblik på at mindske pensionisternes købekraft kunne hindre en pris- og/eller rentestigning⁴.

3.3. Andre hensyn ved valget mellem et obligatorisk præmiereservesystem og et socialpensionssystem

Både under et obligatorisk præmiereservesystem og under et socialpensionssystem bestemmes niveauet for pensionerne ved en politisk beslutning (i et obligatorisk præmiereservesystem træffes der beslutning om størrelsen af de obligatoriske pensionsbidrag). Det vil øge velfærden, hvis den politiske beslutningsproces fører til et pensionsniveau, der afspejler borgernes tidspræferencer med hensyn til nutidigt og fremtidigt forbrug. Petersen (1981) argumenterer, at der under et socialpensionssystem bliver en tendens til at fastsætte et højt pensionsniveau, fordi en forhøjelse af pensionerne bliver til fordel ikke alene for de aktuelle pensionister, men formentlig trækker i retning af et højere fremtidigt pensionsniveau også for den aktuelle generation af erhvervsaktive. Derimod er det mere sandsynligt, at pensionsbidragene under et obligatorisk præmiereservesystem – hvor pensionisterne selv gennem opsparing tilvejebringer grundlaget for pensionen – i højere grad kommer til at afspejle tidspræferencerne. Muligheden for at anvende et obligatorisk præmiereservesystem i den kortsigtede konjunkturpolitik til fremme af opsparingen kan dog medføre, at pensionsbidragene ikke fastsættes ud fra prioriteringen af nutidigt og fremtidigt forbrug.

Hvis det er formålet med etableringen af et pensionssystem at hjælpe den nuværende pensionistgeneration, kan dette kun ske gennem et socialpensionssystem, da præmiereservesystemet forudsætter en forudgående opsparing⁵.

Da der i et socialpensionssystem ikke er direkte sammenhæng mellem finansieringen af pensionerne, der sker gennem skatter/afgifter pålagt arbejdsindkomst, og den senere pensionsydelse, bliver der en tilskyndelse til at mindske arbejdsudbuddet. Dette kan særlig være uhensigtsmæssigt i en situation med udsigt til en mindre andel af erhvervsaktive. Det er dog konklusionen hos Danziger, Haveman og Plotnick (1981), at den negative påvirkning af arbejdsudbuddet er meget begrænset.

Et obligatorisk præmiereservesystem kan set fra borgernes synspunkt være mere acceptabelt, fordi der til pensionsbidraget er knyttet et tilsagn om senere pension.

4. Dette er begrundelsen for, at der hos Petersen (1984) foreslås en forhøjelse af folkepensionen.

5. Dette er begrundelsen for, at et socialpensionssystem foretrækkes hos Rold Andersen (1981).

Herved vil der også for borgerne blive en mindre tilskyndelse til at unddrage sig betaling af pensionsbidrag. Derimod vil der under socialpensionssystemet ikke være nogen direkte sammenhæng mellem de betalte skatter/afgifter/socialsikringsbidrag og den pension, der senere udbetales til en person. Der kunne eventuelt skabes større opbakning bag et obligatorisk præmiereservesystem, hvis der tilvejebringes en tættere sammenknytning mellem indbetaleren og pensionsopsparingen, f.eks. ved at give indbetaleren fri mulighed for at placere pensionsopsparingen. En sådan tættere sammenknytning medfører imidlertid, at bunden og ubunden opsparing i højere grad opfattes som substitutter, hvorved der bliver en mindre stigning i opsparingen. Et socialpensionssystem kunne eventuelt vinde større tilslutning og give anledning til mindre skatteunddragelse, hvis der gennemføres en særskilt finansiering i stedet for at anvende finansiering over de almindelige skatter og afgifter.

En obligatorisk pensionsopsparing kan mindske udsvingene i den samlede samfundsopsparing (Zacchi, 1980). Der bliver herved større stabilitet i økonomien. Afhængig af de regler, der fastsættes for placeringen af pensionsmidlerne, kan pensionsopsparingen skabe grundlag for mere langfristede placeringer i finansielle institutioner, hvilket kan bedre finansieringsmulighederne for projekter med lang indtjeningstid. Dette er af betydning i en situation, hvor der – som det har været tilfældet de senere år – er en præference for likvid placering.

4. Sammenfatning

Der kan fremføres en række begrundelser for offentlige indgreb i pensionssystemet. Flere af de traditionelle begrundelser for offentlige indgreb – således adverse selection og mangelfuld information – kan formentlig ikke anvendes med hensyn til pensioner. Den mest overbevisende begrundelse er formentlig, at der er en forventning om offentlig alderdomsforsørgelse, samt at der gennem pensionsindgreb kan blive bedre mulighed for at nå generelle økonomisk-politiske mål. Mod pensionsindgreb kan anføres, at der for den enkelte bliver ringere mulighed for at placere forbrug over tiden.

En række argumenter for og mod henholdsvis et obligatorisk præmiereservesystem og et socialpensionssystem er blevet diskuteret. Hvis det er målet at øge den samlede opsparing i samfundet, kan et obligatorisk præmiereservesystem være anvendeligt, ligesom obligatorisk pensionsopsparing også kan mindske udsvingene i opsparingen. Der kan næppe drages nogen entydig konklusion med hensyn til, om et obligatorisk præmiereservesystem eller et socialpensionssystem giver størst sikkerhed omkring de fremtidige pensionsydelser. Et socialpensionssystem kan føre til mindsket arbejdsudbud og kan indebære en tendens til et højt pensionsniveau. Et obligatorisk præmiereservesystem kan politisk være mere acceptabelt, fordi der til finansieringen af pensionerne er knyttet et individuelt tilsagn om pension.

Litteratur

- Andersen B. Rold. 1981. Hvordan vil det offentlige pensionssystem udvikle sig fremover? *Økonomi og Politik* 4:365-376
- Barro, R.J. 1974. Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy* 82: 1095-1117
- Buchanan, J.M. 1968. Social Insurance in a growing Economy. *National Tax Journal* 21: 386-395
- Comité Européen des Assurances, 1984. *Secure the Future*.
- Danziger, S. Haveman, R. og Plotnick, R. 1981. How Income Transfers Affect Work, Savings and the Income Distribution. *Journal of Economic Literature* xix:975-1028.
- Diamond, P. 1977. A Framework for Social Security Analysis. *Journal of Public Economics* 8:275-298.
- Eckstein, Z. Eichenbaum, M. og Peled, D. 1985. Uncertain Lifetimes and the Welfare Enhancing Properties of Annuity Markets and Social Security. *Journal of Public Economics* 26:303-326
- Feldstein, M.S. 1974. Social Security, Induced Retirement and Agregate Capital Accumulation. *Journal of Political Economy* 82:905-926.
- Feldstein, M.S. 1977. Facing the Social Security Crisis. *Public Interest* 47:88-100.
- Green, F. 1981. The Effect of Occupational Pension Schemes on Saving in the United Kingdom: A Test of the Life-Cycle Hypothesis. *The Economic Journal* 91:136-144
- Hemming, R. og Harvey, R. 1983. Occupational Pension Scheme Membership and Retirement Saving. *The Economic Journal* 93:128-144.
- Kotlikoff, L.J. og Summers, L. 1981. The Role of Intergenerational Transfers in Agregate Capital Accumulation. *Journal of Political Economy* 90:706-732
- Kotlikoff, L.J., Spivak, A. og Summers, L. 1982. The Adequacy of Savings. *The American Economic Review* 72:1056-1069
- Musgrave, R.A. 1968. The Role of Social insurance in an Overall Program for Social Welfare. I *The American System of Social Insurance*, red. W.G. Bowen, p.23-40
- Petersen, J.H. 1981. Paternalisme for hvem? Om et offentligt pensionssystems principielle egenskaber. *Økonomi og Politik* 4:345-364.
- Petersen, J.H. 1984. Pensionsproblemet. *Berlingske Tidende* den 14. september 1984.
- Sturm, P.H. 1983. Determinants of Saving: Theory and Evidence. *OECD Economic Studies* 1:147-196.
- Thompson, L.H. 1983. The Social Security Reform Debate. *Journal of Economic Literature* xxi:1425-1467.
- White, B.B. 1978. Empirical Tests of the Life Cycle Hypothesis. *The American Economic Review* 68:547-560.
- Williamson, S.H. og Jones, W.L. 1983. Computing the Impact of Social Security Using the Life Cycle Consumption Function. *The American Economic Review* 73:1036-1052.
- Zacchi, O. 1980. Opsparingsfremmende foranstaltninger i 1970'erne(2). *Fagskrift for bankvæsen* 1:5-9.
- Økonomiministeriet. Lovmodel. 1985. *Pensionisternes økonomiske vilkår*.