

Pensionsordninger i EF-landene

Finn Østrup

Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København

SUMMARY: The article provides a description of pension schemes in other EC countries. The article outlines the problems currently confronting pension schemes, i.e. a short-term financing problem due to improved pensions and a shortfall of revenue, a long-term financing problem due to demographic changes, problems in relation to job mobility because of independent schemes and finally a wish to expand private pensions. The long-term financing problem is probably more serious in other EC countries because of the high retirement age in Denmark and the low benefit level in the Danish social pension system.

1. Der kan skelnes mellem tre former for pensioner i EF-landene. I alle EF-landene er der en lovbestemt grundpension. Herudover findes der i varierende omfang pensionsordninger for de ansatte i enkelte virksomheder eller i enkelte brancher (»occupational pensions«, i det følgende omtalt som arbejdsmarkedspensioner). I UK og Frankrig er det ved lov gjort obligatorisk for lønmodtagere at være dækket af en arbejdsmarkedspension. Endelig er der i alle EF-landene mulighed for på individuel basis at foretage skattebegünstiget opsparing til pensionsformål (personlig pension).

Pensionssystemerne i EF-landene er resultatet af mange års udvikling, og der er betydelige forskelle mellem landene bl. a. med hensyn til den vægt, hvormed de tre lag af pensionsordninger bidrager til den samlede pensionsdækning. I afsnit 2-4 er der givet en oversigt over pensionssystemerne i de enkelte EF-lande.

Pensionssystemerne i EF-landene står over for betydelige problemer, og en række reformforslag har været fremlagt. I afsnit 5-9 er der givet en kort oversigt over nogle af de vigtigste problemer for pensionsordningerne, ligesom hovedelementer i nogle af reformforslagene kort er skitseret.

I afsnit 10 er der opridset nogle kommentarer med hensyn til relevansen af de udenlandske erfaringer for den danske pensionsdebat.

Oversigt over de enkelte landes pensionssystemer.

2. I hovedparten af EF-landene (Tyskland, Italien, Belgien, Luxembourg, Spanien, Grækenland og Portugal) fastsættes den lovbestemte grundpension på grundlag af tidligere lønindkomst samt ud fra den periode, hvor en person har været medlem af pensionsordningen¹. Denne form for pensionssystem (»forsikringsmodellen«) blev først indført i Tyskland i 1889 som en del af Bismarcks socialreformer. Det er karakteristisk, at der er en forholdsvis høj pensionsdækning for lønmodtagere. I Tyskland andrager pensionen

Pensionsordninger i EF-landene

Finn Østrup

Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København

SUMMARY: The article provides a description of pension schemes in other EC countries. The article outlines the problems currently confronting pension schemes, i.e. a short-term financing problem due to improved pensions and a shortfall of revenue, a long-term financing problem due to demographic changes, problems in relation to job mobility because of independent schemes and finally a wish to expand private pensions. The long-term financing problem is probably more serious in other EC countries because of the high retirement age in Denmark and the low benefit level in the Danish social pension system.

1. Der kan skelnes mellem tre former for pensioner i EF-landene. I alle EF-landene er der en lovbestemt grundpension. Herudover findes der i varierende omfang pensionsordninger for de ansatte i enkelte virksomheder eller i enkelte brancher (»occupational pensions«, i det følgende omtalt som arbejdsmarkedspensioner). I UK og Frankrig er det ved lov gjort obligatorisk for lønmodtagere at være dækket af en arbejdsmarkedspension. Endelig er der i alle EF-landene mulighed for på individuel basis at foretage skattebegünstiget opsparing til pensionsformål (personlig pension).

Pensionssystemerne i EF-landene er resultatet af mange års udvikling, og der er betydelige forskelle mellem landene bl. a. med hensyn til den vægt, hvormed de tre lag af pensionsordninger bidrager til den samlede pensionsdækning. I afsnit 2-4 er der givet en oversigt over pensionssystemerne i de enkelte EF-lande.

Pensionssystemerne i EF-landene står over for betydelige problemer, og en række reformforslag har været fremlagt. I afsnit 5-9 er der givet en kort oversigt over nogle af de vigtigste problemer for pensionsordningerne, ligesom hovedelementer i nogle af reformforslagene kort er skitseret.

I afsnit 10 er der opridset nogle kommentarer med hensyn til relevansen af de udenlandske erfaringer for den danske pensionsdebat.

Oversigt over de enkelte landes pensionssystemer.

2. I hovedparten af EF-landene (Tyskland, Italien, Belgien, Luxembourg, Spanien, Grækenland og Portugal) fastsættes den lovbestemte grundpension på grundlag af tidligere lønindkomst samt ud fra den periode, hvor en person har været medlem af pensionsordningen¹. Denne form for pensionssystem (»forsikringsmodellen«) blev først indført i Tyskland i 1889 som en del af Bismarcks socialreformer. Det er karakteristisk, at der er en forholdsvis høj pensionsdækning for lønmodtagere. I Tyskland andrager pensionen

således for en gennemsnitslønmodtager - efter en medlemsperiode på 40 år - ca. 60 pct. af gennemsnitslønnen i den erhvervsaktive periode (justeret op til pensionstidspunktet med et lønindeks). I Italien gives der efter 40 års medlemsskab en pensionsdækning svarende til 80 pct. af den gennemsnitlige løn i de sidste fem år før pensionering (justeret op med et prisindeks). I Belgien ydes der efter 45 års medlemsskab for henholdsvis enlige og gifte en pension svarende til 60 pct. og 75 pct. af gennemsnitslønnen i den erhvervsaktive periode (opjusteret med et prisindeks). I Spanien gives der efter fuld bidragsperiode en pensionsdækning på 100 pct. af den gennemsnitlige løn (opjusteret med et prisindeks) i de sidste 8 år inden pensionering. Lignende høje dækningsgrader findes i Portugal, Grækenland og Luxembourg. I alle lande (bortset fra Belgien og Portugal) er der en (forholdsvis høj) beløbsmæssig overgrænse for den udbetalte pension, ligesom der også i hovedparten af landene er regler for mindstestørrelsen af den pension, der kan udbetales efter fuld bidragsperiode. Der er for mænd mulighed for fuld pension fra det 65. år, i Italien dog allerede fra det 60. år. I Portugal, Grækenland og Italien er der en lavere pensionsalder for kvinder (henholdsvis 62 år, 60 år og 55 år).

Samtlige lønmodtagere er omfattet af den lovbestemte grundpension. Der findes i hvert land en generel ordning, som dækker hovedparten af lønmodtagerne, i Tyskland f. eks. »gesetzlichen Rentenversicherung« og i Italien INPS (der omfatter ca. 85 pct. af de private ansatte). Grupper af lønmodtagere kan være dækket gennem selvstændige pensionsordninger, der normalt yder bedre pensionsdækning end den generelle ordning. F. eks. findes der i Tyskland selvstændige ordninger for tjenestemænd, minearbejdere og sømænd. I Italien har en lang række lønmodtagergrupper - f. eks. bankansatte, journalister, virksomhedsledere m. fl. - særlige ordninger. Som hovedregel er også selvstændige omfattet af lovbestemte ordninger, der dog gennemgående giver ringere pensionsdækning end ordningerne for lønmodtagere. For personer, som ikke modtager pension i forbindelse med erhverv, eksisterer der i de fleste af landene mulighed for en - forholdsvis lav - pensionsydelse udbetalt af staten.

De lovbestemte pensionsordninger er i nogle lande (bl. a. i Tyskland) ledet af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, mens ordningerne i andre lande - f. eks. Belgien, Spanien og Portugal - er administreret direkte af staten. I Italien ledes INPS af repræsentanter udpeget af arbejdsgivere, arbejdstagere og det offentlige.

Pensionsordningerne er - med enkelte undtagelser af begrænset omfang - finansieret på pay-as-you-go-basis, dvs. der er tale om ikke-fundede ordninger. Finansieringen sker

1. Beskrivelser af det tyske pensionssystem findes bl.a. i Schmähl (1987) og Winterstein (1987). Det franske pensionssystem er beskrevet bl.a. i Lynes (1985). Det italienske pensionssystem er beskrevet i Bramante (1987). Sammenlignende oversigter over de lovbestemte grundpensioner udgives af Department of Health and Social Security (UK) samt af U.S. Department of Health and Human Services.

Tabel 1: Husholdningernes nettoerhvervelse af fordringer på livsforsikringsselskaber og pensionsfonde samt husholdningernes opsparingskvote.

	Husholdningernes nettoerhvervelse af fordringer på livsforsikringsselskaber og pensionsfonde som andel af husholdningens opsparing			Husholdningernes opsparingskvote af disponibel indkomst		
	1971-75	1976-80 -pct.-	1981-86	1971-75	1976-80 -pct.-	1981-86
Tyskland	1,5	3,1	4,4	14,3	12,6	12,0
Spanien	-	5,7	5,5 ^(a)	11,4	8,5	8,6
Belgien	13,1	8,2	10,5 ^(a)	17,0	16,6	15,2 ^(c)
Frankrig	2,8	3,6	7,5	19,5	18,8	15,6
Italien	2,8	3,0	3,5	30,7	29,3	25,2
Holland	31,5	54,9	74,4 ^(b)	15,3	12,2	13,3 ^(b)
UK	54,9	55,8	62,8 ^(b)	10,8	12,5	11,1

Noter: ^(a) Gennemsnit for 1981-84. ^(b) Gennemsnit for 1981-85. ^(c) Gennemsnit for 1981-83.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*; samt OECD, *Financial Accounts of OECD Countries*

ved indbetaling af særlige bidrag fastsat som en procentdel af lønnen eller - for selvstændige - af erhvervsindkomsten. Det offentlige yder i vekslende omfang tilskud til pensionsordningerne.

Da den lovbestemte grundpension er fastsat på et forholdsvis højt niveau, har de to andre lag af pensionsordninger - arbejdsmarkedspensioner og personlig pensionsopsparing - kun fået et begrænset omfang i landene med »forsikringsmodel«. I Tyskland er en forholdsvis stor andel af lønmodtagerne (skønsmæssigt 60-70 pct.) dækket af arbejdsmarkedspensioner, der dog kun giver en beskedent supplerende dækning. Skønsmæssigt halvdelen af arbejdsmarkedspensionerne i Tyskland er fundede, mens resten er baseret på tilsagn fra virksomheden om udbetaling af pension. I Spanien, Portugal og Italien findes der stort set ikke private pensionsordninger udover de lovbestemte ordninger. Tabel 1 viser, at pensionsopsparingen i livsforsikringsselskaber og pensionsfonde udgør en forholdsvis lav andel af husholdningernes opsparing i EF-landene med »forsikringsmodel«. Andelen har dog i flere af landene - bl. a. Tyskland - været stigende siden 1970.

3. I UK, Holland og Irland udbetales den lovbestemte grundpension som et fast beløb uafhængig af personens tidligere indkomst. Pensionsdækningen gennem den lovbestemte grundpension er forholdsvis lav. I UK svarede det udbetalte pensionsbeløb for enlige således ved midten af 1987 til ca. 22 pct. af gennemsnitslønnen, i Irland til ca. 26 pct. af gennemsnitslønnen og i Holland til ca. 25 pct. af gennemsnitslønnen. Finansiering i de tre lande sker på grundlag af bidrag indbetalt af arbejdsgivere og/eller arbejdstagere på grundlag af erhvervsindkomsten, idet der dog i UK og Irland ydes betydelige tilskud over

statsbudgettet. Finansieringen sker på »pay-as-you-go«-basis. I alle tre lande stilles det som betingelse for at modtage pension, at der i en vis periode har været betalt pensionsbidrag. Medlemskab af pensionsordningen er obligatorisk for alle beskæftigede, herunder også selvstændige. Pensionsalderen ligger i alle de tre lande på 65 år, dog 60 år for kvinder i UK.

I UK blev den sociale grundpension indført i 1946 ved National Insurance Act, der var baseret på anbefalingerne i »Beveridge-rapporten« fra 1942. Det lave niveau for grundpensionen medførte, at der blev et stærkt pres på ordningen med supplerende pension, hvor ydelser fastsættes ud fra et behovskriterie. Resultatet blev et forholdsvis kompliceret pensionssystem kendetegnet ved samspilsproblemer m.v. Endvidere bevirkede den lave sociale grundpension, at mange virksomheder etablerede supplerende ordninger for de ansatte. Disse arbejdsmarkedspensioner, der er fundede, administreres gennem særlige pensionsfonde eller gennem livsforsikringsselskaber.

På baggrund af den lave sociale grundpension kom pensionsdebatten i UK fra midten af 50'erne til at dreje sig om indførelsen af en indtægtsbestemt tillægspension. I 1975 blev der med Social Security Pensions Act (i kraft fra 1978) indført en særlig ordning - State Earnings-Related Pension Scheme (SERPS) - der kom til at omfatte alle lønmodtagere. Gennem SERPS fik lønmodtageren ret til -afhængig af perioden med forudgående bidrag og inden for et maksimumsbeløb - at modtage en pension svarende til 25 pct. af lønnen i de 20 bedste indkomstår opjusteret med et lønindeks. For ikke at undergrave grundlaget for arbejdsmarkedspensionerne blev det samtidig bestemt, at virksomheder kan trække sig ud af SERPS, hvis de ansatte er omfattet af en arbejdsmarkedspension med en dækning mindst svarende til dækningen under SERPS. På forskellig måde - bl. a. gennem nedsatte bidrag og garanti fra staten mod udhuling af arbejdsmarkedspensionernes realværdi ved inflation - blev virksomhederne tilskyndet til at trække sig ud af SERPS, hvorved SERPS kun kom til at omfatte ca. 10 pct. af de personer, der er omfattet af systemet med indtægtsbestemt tillægspension. Det fremgår af tabel 1, at pensionsopsparingen i livsforsikringsselskaber og pensionsfonde i UK fortsat udgør en stor andel af husholdningernes samlede opsparing. Med virkning fra april 1988 er der gennemført yderligere ændringer i reglerne for den indtægtsbestemte tillægspension i UK (se afsnit 9). Med indførelsen af den indtægtsbestemte tillægspension har det britiske pensionssystem nærmet sig »forsikringsmodellen«.

I Holland har det været op til arbejdsmarkedets parter inden for de enkelte virksomheder eller brancher at forhandle sig frem til en supplerende pensionsdækning udover den sociale grundpension. Det har været de skiftende regerings politik at fremme udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner, og regeringen kan administrativt efter anmodning fra repræsentanter for en branche/virksomhed beslutte, at en pensionsordning, som er resultatet af forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, gøres obligato-

risk for alle ansatte i den pågældende virksomhed/branche. Ca. 80 pct. af alle lønmodtagere er nu dækket af en supplerende arbejdsmarkedspension. Arbejdsmarkedspensionerne er normalt baseret på et tilsagn til de ansatte om, at den samlede pensionsdækning - som følge af arbejdsmarkedspension og social grundpension - skal ligge på et vist niveau, og der er i dag en meget høj pensionsdækning. Arbejdsmarkedspensionerne er fundede, og det fremgår af tabel 1, at pensionsopsparingen i Holland udgør en stor andel af husholdningernes samlede opsparing. Den personlige pensionsopsparing har - trods stigning gennem de senere år - et forholdsvist beskedent omfang.

I Irland har der ved flere lejligheder været diskussion om at indføre en indtægtsbestemt tillægspension udover den sociale grundpension. Tankerne er ikke hidtil blevet realiseret. I april 1988 er den sociale grundpension blevet udvidet til udover lønmodtagere også at omfatte selvstændige.

4. Pensionssystemet i *Frankrig* er mest inspireret af den tyske pensionsmodel, idet der efter krigen blev indført en ordning med en lovbestemt grundpension, hvor pensionsydelsen fastsættes på grundlag af medlemsperiode og løn, og hvor finansieringen sker ved bidrag fra arbejdsgivere og arbejdstagere beregnet som en andel af lønnen. Ordningen (*«régime générale»*) blev gjort obligatorisk for alle lønmodtagere, idet visse lønmodtagergrupper - bl. a. tjenestemænd og minearbejdere - dog fik mulighed for at bevare særlige ordninger med en gennemgående bedre pensionsdækning. Der er herudover etableret ordninger, som dækker de forskellige grupper af selvstændige.

Grundpensionen i Frankrig gav oprindeligt en forholdsvis lav pensionsdækning, og der var herved i 50'erne og 60'erne tendens til ved overenskomst at etablere »komplementære« pensionsordninger, der skulle give supplerende pensionsdækning. De komplementære pensionsordninger blev normalt aftalt på brancheniveau. I 1972 blev det ved lov bestemt, at alle lønmodtagere omfattet af *«régime générale»* også obligatorisk skal være dækket af en komplementær pensionsordning.

I Frankrig ydes der i dag under *«régime générale»* efter en medlemsperiode på 37 1/2 år en pensionsydelse på 50 pct. af den gennemsnitlige løn (opjusteret med et lønindeks) i de 10 bedste indtjeningsår. Der er regler om maksimums- og minimumsbeløb. Under de »komplementære« ordninger varierer pensionsformlen fra ordning til ordning, men typisk gives der en pensionsydelse på ca. 20 pct. af gennemsnitslønnen. Til personer, der ikke har tilstrækkelig indkomst under ordningerne oprettet i forbindelse med beskæftigelse, yder staten en pension fastsat efter et behovskriterie. Under det franske system gives der ikke på forhånd tilsagn om nogen bestemt pensionsdækning, idet pensionsydelsen bestemmes ud fra pensionsordningernes løbende indtægter. De franske pensionsordninger er ikke-fundede. Der er mulighed for fuld pension fra det 60. år.

Pensionsdebatten i EF-landene

5. EF-landenes pensionssystemer står over for flere problemer². Der er et kortfristet finansieringsproblem, idet flere af de lovbestemte ordninger fra midten af 70'erne fik underskud (se afsnit 6). Opdelingen på flere selvstændige ordninger har givet anledning til problemer med hensyn til jobmobilitet og finansiering (afsnit 7). På længere sigt står pensionsordningerne i EF-landene over for et finansieringsproblem, idet den demografiske udvikling går i retning af et stigende antal ældre i forhold til erhvervsaktive. Dette langsigtede finansieringsproblem har i flere lande givet anledning til debat om mere gennemgribende reformer (afsnit 8). Endelig har der været voksende kritik af pensionssystemer i offentligt regie, og det har været argumenteret, at der bør lægges større vægt på personlig pensionsopsparing (afsnit 9).

6. Siden 1960 har der i alle EF-landene været en betydelig stigning i udgifterne til lovbestemte grundpensioner opgjort i forhold til bruttonationalproduktet. I flere af EF-landene fik pensionsordningerne underskud fra midten af 70'erne, da væksten i udgifter ikke blev fulgt op af en tilsvarende forøgelse af indtægterne.

Der har været flere årsager til stigningen i pensionsudgifter. For det første er der i alle EF-landene sket en relativ forøgelse af pensionsniveauet i forhold til gennemsnitslønnen (se f. eks. Aldrich (1982)). For det andet har de demografiske forhold ændret sig - bl. a. på grund af højere middellevetid - således at der siden 1960 er blevet flere ældre i forhold til erhvervsaktive. For det tredje er pensionsalderen - bl. a. ud fra ønsket om at reducere ledigheden - i flere af EF-landene blevet sat ned, i Frankrig således fra 65 til 60 år i 1983. For det fjerde er pensionsdækningen - bl. a. i Tyskland - blevet udvidet til at omfatte nye befolkningsgrupper, som bidrager med lave indbetalinger i forhold til ydelserne. Endelig har det medvirket til finansieringsvanskelighederne, at den større ledighed efter 1973 har medført mindre indtægter som følge af lavere bidrag fra arbejdsløse.

Den kortsigtede finansieringskrise er i første række blevet afhjulpet gennem en begrænsning af pensionsydelserne samt gennem forhøjelser af bidragene (se f. eks. Cumming (1983)).

7. Der har i flere EF-lande været vanskeligheder som følge af opsplitningen på et antal selvstændige pensionsordninger. For det første bliver der i et ikke-fundet system problemer med finansieringen af en brancherelateret ordning, hvis der i branchen sker større

2. Beskrivelser af de senere års pensionsdebat findes bl.a. i O'Higgins (1986). For en oversigt over den tyske pensionsdebat kan henvises til bl. a. Maydell (1988).

forskydninger i forholdet mellem erhvervsaktive og pensionister. For det andet kan opdelingen på flere ordninger med forskellige principper for pensionsberegning medføre problemer ved jobskift.

I Frankrig har regeringen i flere tilfælde grebet ind med statstilskud til ordninger, f. eks. minearbejdernes og landmændenes pensionsordninger, hvor der opstod en skæv demografisk fordeling, og der er etableret systemer for overførsler mellem pensionsordningerne for at imødegå demografisk betingede uligevægte. Vismandsudvalget nedsat af den franske regering i 1987 har foreslået, at mulighederne for harmonisering af de forskellige ordninger overvejes nærmere. Endvidere foreslås det i vismandsrapporten, at det fremover er parlamentet, der skal fastsætte bidragssatser, hvilket ligeledes indebærer en klar indskrænkning af pensionsordningernes selvstændighed. I Italien har regeringen fremlagt planer om en sammenlægning af alle pensionsordninger under INPS (Franceschelli-planen). I Tyskland har der været diskussion omkring en sammenlægning af de forskellige pensionsordninger. I Tyskland og UK er der henholdsvis i 1974 og i 1979 vedtaget lovgivning, som skal gøre det muligt at bevare pensionsrettigheder ved jobskift. Med pensionsreformen fra april 1988 lettes muligheden for jobskift i UK yderligere. Den britiske regerings bestræbelser for at fremme den personlige pensionsopsparing (se afsnit 9) skyldes -udover ideologiske og finansieringsmæssige motiver - også et ønske om ikke at lægge hindringer i vejen for jobskift.

8. De demografiske fremskrivninger i EF-landene peger samstemmende i retning af, at der på længere sigt vil blive en stigende andel af ældre i forhold til antallet af erhvervsaktive (jfr. tabel 2). Ved en uændret videreførelse vil der herved blive en meget stor vækst i udgifterne til de lovbestemte pensionsordninger.

I Frankrig nedsatte regeringen i 1987 et vismandsudvalg for at overveje de langsigtede finansieringsproblemer for pensionssystemet. Vismandsudvalgets rapport fremkom i oktober 1987. Det foreslås, at der gives økonomisk tilskyndelse til at lægge pensionsalderen senere. Pensioner bør fremover beregnes ikke på grundlag af indkomsten i de 10 bedste indtjeningsår, men ud fra indkomsten i en længere periode, f. eks. de 20 bedste år. Endelig foreslås det, at bidrag til socialsikring fremover opkræves ikke alene på basis af lønindkomst, men også af kapitalindkomst og af sociale overførselsindkomster.

I Tyskland er det regeringens hensigt også på langt sigt at fastholde det bestående pensionssystem, hvilket støttes af SPD og arbejdsmarkedets parter. Denne politik er senest blevet bekræftet ved forbundskanslerens regeringserklæring i maj 1987, hvor det dog samtidig blev understreget, at den demografiske udvikling nødvendiggør reformer. Den tyske regering forestiller sig, at der skal opkræves højere bidrag til den lovbestemte grundpension, ligesom staten skal yde større tilskud. Pensionsdækningen må ikke forhøjes yderligere. Der bør være større mulighed for at lægge pensionstidspunktet senere, og på et senere tidspunkt kan en forhøjelse af pensionsalderen blive aktuel.

Tabel 2: Andelen af ældre i forhold til erhvervsaktive i EF-landene.

	1980	2000	2020	2040
Frankrig	21.9	23.3	30.6	37.8
Tyskland	23.4	25.4	33.5	48.2
Italien	20.8	22.6	29.3	41.0
UK	23.2	22.3	25.5	33.1
Belgien	21.9	22.0	26.9	36.0
Luxembourg	20.0	25.5	31.9	36.4
Holland	17.4	19.7	28.9	42.0
Portugal	16.1	20.8	23.7	33.1
Grækenland	20.5	22.6	27.4	34.0
Spanien	17.2	21.8	25.3	38.2
Danmark	22.3	21.5	30.5	42.1

Ann.: Tabellen viser antallet af personer på 65 år og derover sat i forhold til antallet af personer i aldersgruppen 15-64 år.

Kilde: OECD Social Data Bank.

I Tyskland har der ligesom i Frankrig været debat om at overgå til et bredere finansieringsgrundlag, således at bidrag ikke alene opkræves på grundlag af lønindkomst, men også på grundlag af kapitalindkomst (se Peeters (1988)). Dette er hidtil blevet afvist af den tyske regering.

9. De offentlige pensionsordninger har givet anledning til kritik fra liberalistiske økonomer. Bl. a. Feldstein (1974) har argumenteret, at ikke-fundede pensionsordninger medfører en nedgang i kapitalakkumulationen og derved i den økonomiske vækst. Senere undersøgelser (for en oversigt se Munnell (1987)) synes gennemgående ikke at støtte Feldsteins hypotese. Oversigten i tabel 1 tyder ikke på, at der er en lavere opsparelseskvote for husholdninger i lande med ikke-fundede pensionsordninger. En række andre kritikpunkter har været fremført mod offentlig regulering af pensioner, bl. a. at der herved sker en reduktion af den enkeltes valgmuligheder, ligesom den større velstand generelt rejser spørgsmålet, om den enkelte selv bør sørge for alderdomsforsørgelsen (for en diskussion kan henvises til bl.a. ILO (1984), Østrup (1986) samt Judge (1987)).

I UK har den liberalistiske kritik af offentlige pensionsordninger - sammen med det langsigtede finansieringsproblem - ligget bag forslagene i den britiske regerings grønbog fra 1985. Det foreslås, at den sociale grundpension opretholdes uændret, mens SERPS afskaffes. Den britiske regering finder imidlertid ikke, som det måske kunne have været ventet, at ansvaret for supplerende alderdomsforsørgelse fuldt ud bør overlades til den enkelte. Derimod foreslås det, at der for hver lønmodtager obligatorisk skal foretages en indbetaling på mindst 4 pct. af lønnen til en arbejdsmarkedspension eller - hvis personen ønsker det - til en personlig pensionsopsparing.

Forslagene fremlagt i grønbogen fra den britiske regering vakte betydelig kritik (jfr.

f.eks. Silburn og Townshend (1985)). Den pensionsreform, der efterfølgende er blevet vedtaget med Social Security Act i 1986, indebærer på flere punkter et tilbagetog i forhold til de intentioner, der lå i grønbogen. Således opretholdes SERPS, idet pensionsniveauet under SERPS dog reduceres fra 25 pct. til 20 pct. af gennemsnitslønnen i de 20 bedste indtjeningsår. Enkeltpersoner får mulighed for efter eget ønske at træde ud af en arbejdsmarkedspension og i stedet overføre de arbejdsgiverbidrag og egne bidrag, der hidtidig har været indbetalt til en arbejdsmarkedspension, til en personlig pensionsopsparing. Staten vil gennem præmier tilskynde til en sådan overgang til personlig pensionsopsparing. Social Security Act trådte i kraft i april 1988. Det er endnu usikkert, i hvilket omfang lønmodtagerne vil udnytte tilbuddet om at træde ud af arbejdsmarkedspensioner og i stedet foretage personlig pensionsopsparing.

I Tyskland har der ikke været tilslutning til at afskaffe det bestående ikke-fundede pensionssystem. Den tyske regering har bl.a. afvist tanker om at gå over til et system med en lav social grundpension, hvilket ville fremme udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner og personlig pensionsopsparing. I regeringserklæringen fra maj 1987 erklærede forbundskansleren dog, at der må være gode vilkår for supplerende pensioner aftalt på virksomhedsniveau eller i form af personlig opsparing.

I Frankrig fremsatte premierminister Barre i 1978 tanker om at indføre fundede pensionsordninger. Tanken blev mødt med bred politisk modstand. Med virkning fra 1988 er der i Frankrig indført en udvidet ordning for skattebegünstiget pensionsopsparing med henblik på at øge den personlige opsparing. I Spanien og Portugal har lovgivningen tidligere nærmest hæmmet etableringen af arbejdsmarkedspensioner. Der er for nylig i disse lande vedtaget lovgivning, der skal fremme private pensioner.

I alle EF-landene er der særlige skatteregler for opsparing til pensionsformål. Gennemgående er der neutralitet ved ind- og udbetalinger, således at skattefradragsret ved indbetalinger til livsforsikringsselskaber og pensionsfonde modsvarer af en senere skattepligt ved udbetaling, mens omvendt ikke-fradragsberettigede indbetalinger modsvarer af senere skattefri udbetalinger. Derimod er der skattefrihed for afkast på pensionsopsparing, som tilskrives i livsforsikringsselskabet eller pensionskassen. Det er spørgsmålet, i hvilket omfang der herved rent faktisk er tale om en skattebegünstigelse, da skattekontrollen med renteindtægter i mange af EF-landene - f.eks. Tyskland - er lem-fældig. I Holland, hvor der netop er gennemført en effektiv skattekontrol med renteindtægter, er der fremlagt forslag om beskatning af investeringsafkastet i livsforsikringsselskaber.

Afslutning

10. Der skal kort gøres nogle bemærkninger om de erfaringer, der eventuelt kan drages i Danmark på baggrund af pensionsordningerne i de øvrige EF-lande.

Pensionssystemet i Danmark adskiller sig fra pensionssystemerne i de øvrige EF-lande (med undtagelse af Irland og Holland) ved, at der gennem lovbestemte ordninger ydes en forholdsvis lav pensionsdækning i Danmark. Det har i Danmark været overladt til den enkelte eller til kollektive overenskomster at sørge for supplerende pensionsdækning. Den danske situation minder om problemstillingen i UK forud for indførelsen af SERPS i 1975. Danmark adskiller sig også ved at have den højeste pensionsalder i EF-landene.

Både i Danmark og i udlandet står pensionsordningerne over for et langsigtet finansieringsproblem. Det langsigtede finansieringsproblem kan løses på tre måder: ved at erhvervsaktive giver afkald på en større andel af deres indkomst til fordel for pensionisterne (højere bidrag); ved at pensionsalderen lægges senere eller eventuelt ved at øge pensionisternes erhvervsarbejde; eller ved at mindske pensionerne i forhold til erhvervsaktives indkomst. De reformplaner, der har været fremlagt i de øvrige EF-lande, anbefaler i varierende omfang disse tre foranstaltninger. Det har været fremført, at det ved at satse på en højere fremtidig realindkomst - tilvejebragt ved større kapitalapparat i den indenlandske produktion eller ved lavere nettorentebetalinger til udlandet - skulle være muligt at lette det langsigtede finansieringsproblem. Dette vil imidlertid kun være tilfældet i det omfang erhvervsaktive og/eller pensionister ved en højere realindkomst viser større villighed til at acceptere en forringelse af den relative indkomst i forhold til andre samfundsgrupper.

Af flere grunde er det langsigtede finansieringsproblem mere alvorligt i de øvrige EF-lande end i Danmark. For det første andrager udgifterne til lovbestemte grundpensioner på grund af lavere pensionsalder og bedre pensionsdækning allerede i dag en større andel af bruttonationalproduktet i de fleste andre EF-lande end i Danmark. Da der i EF-landene er udsigt til en nogenlunde ensartet demografisk udvikling, vil udgifterne til de bestående lovbestemte pensionsordninger i hovedparten af de øvrige EF-lande nå op på et højere niveau i forhold til bruttonationalproduktet end i Danmark. For det andet er det antagelig politisk lettere at acceptere stigende pensionsudgifter i et system, hvor pensioner finansieres over statsbudgettet, idet der samtidig - afhængig af fleksibiliteten i den offentlige sektor - bliver lavere statslige stigninger til børn og unge. Der kan dog stadig blive en stigende skattebyrde selv efter en omfordeling af udgifter.³ Endelig for det tredje

3. Betragtes økonomien under et er det usikkert, om den samlede forsørgerbyrde for de erhvervsaktive vil stige i fremtiden. På den ene side bliver der flere ældre, hvilket ved uændret pensionsdækning trækker i retning af større forsørgerbyrde for de erhvervsaktive. På den anden side bliver der færre børn og unge. Samtidig bliver der også i en situation med faldende befolkningstal mindre behov for nyt boligbyggeri, ligesom der i en situation med nedgang i arbejdsstyrken bliver mindre behov for erhvervsinvesteringer. Det er endelig sandsynligt, at der ved en nedgang i arbejdsstyrken bliver lavere ledighed, hvilket ligeledes trækker i retning af mindre forsørgerbyrde for erhvervsaktive.

kan det politisk være sværere at træffe beslutning om lavere pensionsdækning i et system, hvor der - som det er tilfældet i hovedparten af de andre EF-lande - traditionelt har været fokuseret på et bestemt forhold mellem pension og løn, end i et system, hvor pensionsniveauet - som det f.eks. er tilfældet med den danske folkepension - fastsættes som et nominelt beløb.

Med undtagelse af UK og Holland er pensionssystemerne i de øvrige EF-lande overvejende baseret på ikke-fundede ordninger, hvorimod den fundede private pensionsopsparing i Danmark har et forholdsvis stort omfang. Den forholdsvis store udbredelse af fundede pensionsordninger i Danmark stiller yderligere den lave private opsparing i Danmark i relief.

Litteratur

- Aldrich, B. 1982. The Earnings Replacement Rate of Old-Age Benefits in 12 Countries. *Social Security Bulletin* November 1982:3-11.
- Bramante, R. 1987. The Determination of the Level of Retirement Benefits According to the Occupational Sector in Italy. I *Relationship between Pensions and Occupations*, International Social Security Association, European Series no. 13: 97-108.
- Cumming, C. 1983. Social Security in Germany and the United Kingdom. *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Spring 1983: 13-25.
- Feldstein, M.S. 1974. Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation. *Journal of Political Economy* 82: 905-926.
- Higgins, M. 1986. Public/Private Interaction and Pension Provision. I *Public/Private Interplay in Social Protection - a comparative Study*, red. M. Rein og L. Rainwater, p. 99-148.
- International Labor Office. 1984. *Into the Twenty-first Century: The Development of Social Security*. Geneve.
- Judge, K. 1987. The British Welfare State in Transition. I *Modern Welfare States*, red. R.R. Friedmann, N. Gilbert og M. Sherer, p. 1-43.
- Lynes, T. 1985. *Paying for Pensions: The French Experience*. London.
- von Maydell, B. 1988. *Grundlagen und Perspektiven der Alterssicherung Jahre 2000*. Indlæg ved 29. beamtenpolitische Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes 1988.
- Munnell, A.H. 1987. The impact of public and private pension schemes on saving and capital accumulation. I *Conjugating Public and Private - The Case of Pensions*, International Social Security Association, Studies and Research no. 24: 219-236.
- Peeters, J. 1988. The Maschinenbeitrag Debate in Europe: In Search of the Optimal Financing Base for Security. *Journal of Social Policy* 17: 41-60.
- Rapport du Comité des Sages. 1987. Rapport fremlagt den 20.10.1987 af États Généraux de la Sécurité Sociale (vismandsrapporten).
- Reform of Social Security. Presented to Parliament by the Secretary of State for Social Services June 1985. Vol. 1-3 (den britiske regerings grønbog).
- Schmähl, W. 1987. Public and Private Pensions for Various Population Groups in the Federal Republic of Germany: Past Experience and Tasks for the Future. I *Conjugating Public and Private - The Case of Pensions*, International Social Security Association, Studies and Research no. 24: 57-79.
- Silburn, R. og Townshend, P. (red.) 1985. *The Future of Social Security*. Fabian Society. London.

kan det politisk være sværere at træffe beslutning om lavere pensionsdækning i et system, hvor der - som det er tilfældet i hovedparten af de andre EF-lande - traditionelt har været fokuseret på et bestemt forhold mellem pension og løn, end i et system, hvor pensionsniveauet - som det f.eks. er tilfældet med den danske folkepension - fastsættes som et nominelt beløb.

Med undtagelse af UK og Holland er pensionssystemerne i de øvrige EF-lande overvejende baseret på ikke-fundede ordninger, hvorimod den fundede private pensionsopsparing i Danmark har et forholdsvis stort omfang. Den forholdsvis store udbredelse af fundede pensionsordninger i Danmark stiller yderligere den lave private opsparing i Danmark i relief.

Litteratur

- Aldrich, B. 1982. The Earnings Replacement Rate of Old-Age Benefits in 12 Countries. *Social Security Bulletin* November 1982:3-11.
- Bramante, R. 1987. The Determination of the Level of Retirement Benefits According to the Occupational Sector in Italy. I *Relationship between Pensions and Occupations*, International Social Security Association, European Series no. 13: 97-108.
- Cumming, C. 1983. Social Security in Germany and the United Kingdom. *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Spring 1983: 13-25.
- Feldstein, M.S. 1974. Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation. *Journal of Political Economy* 82: 905-926.
- Higgins, M. 1986. Public/Private Interaction and Pension Provision. I *Public/Private Interplay in Social Protection - a comparative Study*, red. M. Rein og L. Rainwater, p. 99-148.
- International Labor Office. 1984. *Into the Twenty-first Century: The Development of Social Security*. Geneve.
- Judge, K. 1987. The British Welfare State in Transition. I *Modern Welfare States*, red. R.R. Friedmann, N. Gilbert og M. Sherer, p. 1-43.
- Lynes, T. 1985. *Paying for Pensions: The French Experience*. London.
- von Maydell, B. 1988. *Grundlagen und Perspektiven der Alterssicherung Jahre 2000*. Indlæg ved 29. beamtenpolitische Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes 1988.
- Munnell, A.H. 1987. The impact of public and private pension schemes on saving and capital accumulation. I *Conjugating Public and Private - The Case of Pensions*, International Social Security Association, Studies and Research no. 24: 219-236.
- Peeters, J. 1988. The Maschinenbeitrag Debate in Europe: In Search of the Optimal Financing Base for Security. *Journal of Social Policy* 17: 41-60.
- Rapport du Comité des Sages. 1987. Rapport fremlagt den 20.10.1987 af États Généraux de la Sécurité Sociale (vismandsrapporten).
- Reform of Social Security. Presented to Parliament by the Secretary of State for Social Services June 1985. Vol. 1-3 (den britiske regerings grønbog).
- Schmähl, W. 1987. Public and Private Pensions for Various Population Groups in the Federal Republic of Germany: Past Experience and Tasks for the Future. I *Conjugating Public and Private - The Case of Pensions*, International Social Security Association, Studies and Research no. 24: 57-79.
- Silburn, R. og Townshend, P. (red.) 1985. *The Future of Social Security*. Fabian Society. London.

- U.S. Department of Health and Human Services. 1986. *Social Security Programs throughout the World - 1985*. Research Report no. 60.
- Winterstein, H. 1987. The System of Old-Age Pension Insurance in the Federal Republic of Germany in the Employment Crisis. *Integrating Public and Private - The Case of Pensions*, International Social Security Association, Studies and Research no. 24: 191-208.
- Østrup, F. 1986. Problemstillinger ved indretning af et pensionssystem. *Nationalekonomisk Tidsskrift* 124: 294-303.