

Pensionsdebatten

Anders Ølgaard

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: A survey is given of aspects of the Danish debate on pension schemes. Comments are made on proposed schemes for wage earners, compulsory and funded, as a supplement to present pensions, the latter being determined by legislation and financed as a part of current government expenditures.

1. Den debat om pensionsreformer, som formentlig i løbet af efteråret og vinteren vil nå til en korsvej i forbindelse med resultatet af trepartsforhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen, indebærer et nyt skridt på en vej, der er gået fra indførelsen af den almindelige folkepension i 1956 over ITP debatten i 1967 og videre til ØD-debatten i begyndelsen af 1970'erne.

Befolkningens økonomiske vilkår, efter at man har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, kan være baseret på følgende elementer:

a. En *almindelig folkepension*, der udbetales til alle uanset indtægt, og evt. med diverse udbygninger, afhængigt af den enkeltes økonomiske forhold.

b. En overbygning i form af en *obligatorisk pensionsordning* for lønmodtagere, hvor de detaljerede bestemmelser aftales af arbejdsmarkedets parter (eller evt. fastlægges ved lov). Hvorledes de pågældende midler i givet fald skal kunne placeres, er som bekendt en af de politiske knaster.

c. *Frivillige pensionsordninger*, som man kan gøre mere eller mindre tiltrækkende gennem bestemmelser om de skattemæssige vilkår, herunder reglerne om realrenteafgift.

d. Endelig - men det indgår mærkeligt nok kun perifert i debatten - kan den enkelte jo gennem sin *egen opsparing* bidrage til at sikre sin alderdom. Mange vil sige, at denne mulighed kun foreligger for de mere velstillede. Men det er værd at erindre, at op mod 60% af den danske boligmasse består af ejerboliger, som altså ikke kun er forbeholdt de udvalgte få. Har man anskaffet egen bolig i en relativt ung alder og ikke foretaget yderligere belåning undervejs, vil parcelhuset for mange, der går ind i pensionsalderen, repræsentere en ikke ubetydelig nettoformue.

2. Spørgsmålet er da, hvilken kombination af de nævnte muligheder man skal stille imod. At man hermed kommer til at tage stilling til en lang række fordelingsproblemer mellem forskellige generationer og mellem medlemmer af samme generation, som har

Pensionsdebatten

Anders Ølgaard

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: A survey is given of aspects of the Danish debate on pension schemes. Comments are made on proposed schemes for wage earners, compulsory and funded, as a supplement to present pensions, the latter being determined by legislation and financed as a part of current government expenditures.

1. Den debat om pensionsreformer, som formentlig i løbet af efteråret og vinteren vil nå til en korsvej i forbindelse med resultatet af trepartsforhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen, indebærer et nyt skridt på en vej, der er gået fra indførelsen af den almindelige folkepension i 1956 over ITP debatten i 1967 og videre til ØD-debatten i begyndelsen af 1970'erne.

Befolkningens økonomiske vilkår, efter at man har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, kan være baseret på følgende elementer:

a. En *almindelig folkepension*, der udbetales til alle uanset indtægt, og evt. med diverse udbygninger, afhængigt af den enkeltes økonomiske forhold.

b. En overbygning i form af en *obligatorisk pensionsordning* for lønmodtagere, hvor de detaljerede bestemmelser aftales af arbejdsmarkedets parter (eller evt. fastlægges ved lov). Hvorledes de pågældende midler i givet fald skal kunne placeres, er som bekendt en af de politiske knaster.

c. *Frivillige pensionsordninger*, som man kan gøre mere eller mindre tiltrækkende gennem bestemmelser om de skattemæssige vilkår, herunder reglerne om realrenteafgift.

d. Endelig - men det indgår mærkeligt nok kun perifert i debatten - kan den enkelte jo gennem sin *egen opsparing* bidrage til at sikre sin alderdom. Mange vil sige, at denne mulighed kun foreligger for de mere velstillede. Men det er værd at erindre, at op mod 60% af den danske boligmasse består af ejerboliger, som altså ikke kun er forbeholdt de udvalgte få. Har man anskaffet egen bolig i en relativt ung alder og ikke foretaget yderligere belåning undervejs, vil parcelhuset for mange, der går ind i pensionsalderen, repræsentere en ikke ubetydelig nettoformue.

2. Spørgsmålet er da, hvilken kombination af de nævnte muligheder man skal stille imod. At man hermed kommer til at tage stilling til en lang række fordelingsproblemer mellem forskellige generationer og mellem medlemmer af samme generation, som har

indrettet sig på forskellig måde, er indlysende. Problemerne er dermed i egentligste forstand politiske. Men den valgte løsning har jo samtidig betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser.

3. Når der kan være grund til at håbe på, at man denne gang finder en mere langsigtet løsning, hænger det ikke mindst sammen med, at det i hvert fald ikke kan være hensigtsmæssigt, at befolkningen ikke kender de spilleregler, der gælder. Dette gælder især, hvis man har *overdrevne forventninger til, hvor stor en folkepension man til sin tid under alle omstændigheder vil få*, jfr. a. ovenfor. I så fald vil incitamentet til selv at foretage supplerende opsparing med henblik på pensionistalderen naturligvis være begrænset.

Dette troværdighedsproblem kan der derfor være grund til at prøve at gøre noget ved. Og det gøres nok bedst ved, at der skabes overbygninger i form af ordninger, hvis afkast ikke direkte bestemmes af lovgivningsmagten. Den disponible realindkomst for offentligt ansatte har som bekendt ikke udviklet sig særlig gunstigt i den periode, hvor antallet af offentlige ansatte voksede - og sådan måtte man vel også vente, at tingene ville udvikle sig. Men vil noget lignende ikke blive resultatet for pensionisterne med en voksende pensionistandel i befolkningen, hvis pensionerne skal fastsættes på de årlige finanslove? - Ganske vist vil pensionisterne udgøre en stigende andel, også af vælgerne. Men det samme var jo tilfældet for de offentligt ansatte, uden at det hjalp.

Troværdighedsproblemet med hensyn til størrelsen af den fremtidige folkepension bliver ikke mindre, hvis man inddrager skabelsen af EF's indre marked i overvejelserne. I jo højere grad man måtte nå frem til en harmonisering af skattebestemmelserne medlemslandene imellem, jo mindre troværdigt vil folketingsret blive som bevillingsmyndighed, især m.h.t. udgifter, som andre EF-lande ikke finansierer over skatterne.

I de glade 1960'ere spillede dette troværdighedsproblem nok en mindre rolle. Dengang var der plads til, at både de offentlige udgifter (herunder til pensioner) og de private disponible realindkomster kunne stige. Men sådan er det jo ikke mere. I dag må man vel snarere sige, at jo mere folketingsret måtte love, jo mindre troværdige bliver løfterne - og omvendt. Realrenteafgiften kan tjene som eksempel. Den formindsker formueopsamlingen i pensionskasser m.v., men gør det samtidig mere troværdigt, at de pensioner, der til sin tid udbetales af pensionskasserne, vil have en rimelig købekraft.

4. I debatten om obligatoriske pensionsordningers virkninger har spørgsmålet om *påvirkningen af den samlede opsparing* altid spillet en central rolle. Her er det lettere at stille spørgsmål end give svar. Vil et større afkast - en højere forrentning - øge opsparingen, eller vil en højere (real)rente mindske opsparingen, fordi man stiler mod at nå et

bestemt opsparingsmål (en bestemt nettoformue ved pensionsalderens indtræden)? Vil en øget opsparing i forbindelse med en obligatorisk opsparingsordning samtidig formindske den øvrige opsparing i den private sektor - og i bekræftende fald med hvor meget?

At de private pensioners realværdi, når de bliver udbetalt, vil være afhængig af, hvor stort det reale nationalprodukt til den tid måtte være, og at det derfor vil være afgørende, hvor stor den reale vækst i mellemtiden måtte blive, er der vist ingen uenighed om. At det derfor vil være af betydning, at investeringerne - i bygninger og maskiner, men jo også i mennesker, forskning og know-how - kan holdes på et højt niveau, er en følge heraf.

5. Men større opsparing fører jo ikke automatisk til større investeringer. Tværtimod er den sikre virkning en umiddelbar formindskelse af den samlede efterspørgsel gennem et lavere forbrug. Forudsætningen for, at de gunstige virkninger vil materialisere sig, er derfor, at *konkurrenceevnen er i orden*. I så fald kan resultatet blive det, man forestiller sig: øget omsætning i betalingsbalanceerhvervene, større investeringer, bedre beskæftigelse og måske endda ligevægt på betalingsbalancen. Men hertil kræves altså en betydelig omstilling af beskæftigelsens - og kapitalapparatets - erhvervsmæssige fordeling til fordel for betalingsbalanceerhvervene, og en sådan omstilling tager tid. Så der vil i bedste fald gå en årrække, før det mere strukturelle betalingsbalanceunderskud er bragt ud af verden - og i hele denne periode må en forbedret konkurrenceevne fastholdes.

Kan det overhovedet lade sig gøre? Vil bidragene til obligatoriske pensionsordninger, der jo vil belaste virksomhedernes lønomkostninger, af lønmodtagerne blive opfattet som indrømmelser, der - i hvert fald næsten - kan ligestilles med lønforhøjelser, i lønningsposen eller på lønkontoen - men altså efter skattefrækt? Hvis ikke, er det jo svært at tro på den langsigtede forbedring af konkurrenceevnen.

Hermed rejses et andet troværdighedsspørgsmål. Vil arbejdsmarkedets parter overhovedet være i stand til at »levere varen«? Selvom man under overenskomstforhandlinger måtte blive enige om at lade obligatoriske pensionsbidrag træde i stedet for højere lønudbetalinger, vil man så kunne sikre, at der ikke decentralt, altså i enkelte virksomheder, alligevel sker lønglidning? Så vidt man kan forstå, er problemet erkendt fra LO's side, og løsningsmuligheder har været drøftet på skandinavisk basis. Finder man ikke løsninger, der også er holdbare på længere sigt, kan hele formålet med trepartsforhandlingerne i praksis komme til at fortone sig i det fjerne, selv om man på papiret måtte nå et resultat.

6. Når det hidtil tilsyneladende har været svært at skabe nogen større interesse i

befolkningen for en pensionsreform, kan det hænge sammen med, at problemerne ved overgangen til pensionisttilværelsen af de fleste ikke har været oplevet som betydelige. De ægtepar, der hidtil er gået på pension, har som regel kun måttet give afkald på én indtægt - og ens behov som pensionist er jo også mindre, end da man var yngre og måske endda havde børn. Men i fremtiden vil et par jo i stigende grad måtte give afkald på to indtægter - og så bliver problemerne naturligvis større. Hermed vil interessen for supplerende pensionsordninger sikkert vokse. Vel at mærke, hvis resultatet bliver, at man så også får mulighed for bedre levevilkår til den tid. Hvis der er samspilsproblemer, der medfører, at man i praksis ikke får sådanne muligheder, vil interessen naturligvis være begrænset. Det samme gælder pensionisternes mulighed for at øge deres disponible indkomster gennem fortsat erhvervsaktivitet, omend i et mere begrænset omfang. Disse *incitaments-* og *dermed samspilsproblemer* trænger sig ikke mindst på, hvis man tror, at befolkningens voksende levetid kombineret med en fortsat ændret produktionsteknologi vil indebære, at vi på lidt længere sigt vil opleve, at flere og flere vil ønske at forblive erhvervsaktive - i hvert fald på deltidsbasis og evt. i et mindre belastende job - indtil de når en højere alder. En sådan udvikling vil mange finde ønskelig ud fra menneskelige og sociale synspunkter. Men den forudsætter nok, at der samtidig er økonomiske incitament.

7. Som det skulle være fremgået af det foregående, er de problemer, der nødvendigvis må indgå i overvejelserne om en pensionsreform, mangeartede - og med rod i snart sagt alle de områder, der normalt indgår i økonomisk-politiske overvejelser. Ikke blot målsætninger m.h.t. vækst, betalingsbalance og beskæftigelse og de dertil knyttede spørgsmål om anvendelsen af finanspolitik m.v., herunder de bibetingelser, som EF's harmoniseringsbestrebelse kan tænkes at indebære. Men desuden overvejelser af arbejdsmarkeds- og socialpolitisk - og dermed fordelingspolitisk - karakter. Alt på basis af nogle fundamentale demografiske forhold. Når dertil kommer, at pensionsproblemerne vedrører en fremtid, som vi ifølge sagens natur ikke kan vide meget om, er det ikke mærkeligt, at debatten kan forekomme noget springende og uoverskuelig.

8. Dette gælder så meget desto mere, som de varmeste politiske kartofler ikke har været nævnt i det foregående. Det drejer sig naturligvis om de talrige forslag om OD og ØD som led i en politik, der skulle skabe incitament til løntilbageholdenhed og dermed til en forbedret konkurrenceevne - men måske også til en ændring af ejerforholdene m.h.t. det danske produktionsapparat.

Det er værd at notere, at disse spørgsmål ikke spillede nogen større rolle i ITP debatten, og det til trods for, at de politiske partier - de »fire gamle« samt SF - var med i det udvalg fra 1964, som afgav betænkning i foråret 1967. Debatten herom kom

imidlertid dårligt i gang, før den døde efter valget i januar 1968, der jo førte til VKR-regeringen. På samme måde fik OD/ØD debatten en brat ende med december-valget i 1973.

Herefter skiltes vejene. LO stod af, mens mange funktionærgrupper m.v. intensivere de bestræbelserne på at opbygge deres egne pensionskasser, og her er de som bekendt i mellemtiden nået ganske langt. En sådan opdeling af lønmodtagerne i grupper, der har pensionsordninger, og andre, der ikke har, vil givetvis give anledning til alvorlige fordelingsmæssige problemer mellem fremtidens pensionister indbyrdes. Skal de imødegås, gælder det om, at også grupperne uden supplerende pensionsordninger kommer i gang, jo før jo bedre. Måske er det ikke mindst dette dilemma, der kan medvirke til, at der denne gang nås et resultat.

9. Som sagt er debatten om pensionsproblemerne - lige som de i det foregående anførte randbemærkninger - af en noget springende karakter, og anderledes kan det vel ikke være. Men så meget større grund er der til, at der bliver gjort forsøg på at underkaste en række af problemerne en lidt nærmere analyse. Det er med dette formål, Nationaløkonomisk Tidsskrift har valgt at udsende dette temanummer netop nu. Det stod på forhånd klart, at ikke alle problemerne kunne blive behandlet lige indgående. At et par af bidragene nærmer sig partsindlæg, har vi ikke prøvet at undgå. Det er endelig velkendt, at økonomer er bedre til at pille andres forslag fra hinanden end til at komme med alternativer med politisk bærekraft. På denne baggrund er temanummeret først og fremmest tænkt som et - blandt forhåbentlig mange - indslag i de kommende måneders debat.