

# Arbejdsmarkedspension og fremtidens pensionsstruktur

Peder J. Pedersen

Institut for Nationaløkonomi, Handelshøjskolen i Århus

*SUMMARY: This paper contains a review of a recent very comprehensive report on labour market pensions issued by the Danish Ministry of Labour. A survey of the structure and contents of the report is followed by a discussion of some main elements in the different pension scenarios analyzed in the report. The paper concludes with a discussion of some major problems in finding a suitable future balance between pay-as-you go systems and funded systems.*

---

## 1. Indledning

Pensionssystemet i Danmark har som bekendt to hovedelementer. Dels folkepensionen, som er uafhængig af tidligere erhvervsaktivitet og dels arbejdsmarkedspension knyttet til et ansættelsesforhold. Herudover findes individuelle pensionsformer, f.eks. i form af kapitalpension, som kan forekomme uafhængigt af et ansættelsesforhold.

Det mest udbredte element inden for arbejdsmarkedspensionen er ATP, som omfatter alle lønmodtagere med en mere end perifer tilknytning til arbejdsmarkedet. Herudover har ca. 1/3 af lønmodtagerne en supplerende arbejdsmarkedspension.

Der har i de senere år været ført en omfattende debat om pensionssystemets fremtidige struktur<sup>1</sup>. Det formentlig mest omfattende bidrag – med særlig vægt på arbejdsmarkedspension – foreligger i form af redegørelsen fra Arbejdsministeriet fra december 1988 om arbejdsmarkedspension. Et stort antal mennesker har – under formandskab af departementschef Henrik Hassenkam – i hovedudvalg og en række underudvalg forestået udarbejdelsen af den også kvantitativt meget omfattende redegørelse. Hovedudvalgets redegørelse er omfangsmæssigt beskeden med sine 37 sider, hvoraf endda kun 16 sider optages af egentlige pensionspolitiske overvejelser. Men hovedudvalgets redegørelse er spydspids for 10 bind bilag fra en række underudvalg, således at udvalgets samlede redegørelse består af ikke mindre end 1349 sider.

Jeg skal i det følgende forsøge at give en oversigt over nogle hovedproblemstillinger i redegørelsen. Omtalen bliver nødvendigvis selektiv og også præget af den kritiske hold-

---

Artiklen bygger på et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 1. marts 1989. Jeg er taknemlig for kommentarer fra Jørgen Søndergaard.

1. Se f.eks. Andersen (1988), Vastrup (1988) og Ølgaard (1988).

# Arbejdsmarkedspension og fremtidens pensionsstruktur

Peder J. Pedersen

Institut for Nationaløkonomi, Handelshøjskolen i Århus

*SUMMARY: This paper contains a review of a recent very comprehensive report on labour market pensions issued by the Danish Ministry of Labour. A survey of the structure and contents of the report is followed by a discussion of some main elements in the different pension scenarios analyzed in the report. The paper concludes with a discussion of some major problems in finding a suitable future balance between pay-as-you go systems and funded systems.*

---

## 1. Indledning

Pensionssystemet i Danmark har som bekendt to hovedelementer. Dels folkepensionen, som er uafhængig af tidligere erhvervsaktivitet og dels arbejdsmarkedspension knyttet til et ansættelsesforhold. Herudover findes individuelle pensionsformer, f.eks. i form af kapitalpension, som kan forekomme uafhængigt af et ansættelsesforhold.

Det mest udbredte element inden for arbejdsmarkedspensionen er ATP, som omfatter alle lønmodtagere med en mere end perifer tilknytning til arbejdsmarkedet. Herudover har ca. 1/3 af lønmodtagerne en supplerende arbejdsmarkedspension.

Der har i de senere år været ført en omfattende debat om pensionssystemets fremtidige struktur<sup>1</sup>. Det formentlig mest omfattende bidrag – med særlig vægt på arbejdsmarkedspension – foreligger i form af redegørelsen fra Arbejdsministeriet fra december 1988 om arbejdsmarkedspension. Et stort antal mennesker har – under formandskab af departementschef Henrik Hassenkam – i hovedudvalg og en række underudvalg forestået udarbejdelsen af den også kvantitativt meget omfattende redegørelse. Hovedudvalgets redegørelse er omfangsmæssigt beskeden med sine 37 sider, hvoraf endda kun 16 sider optages af egentlige pensionspolitiske overvejelser. Men hovedudvalgets redegørelse er spydspids for 10 bind bilag fra en række underudvalg, således at udvalgets samlede redegørelse består af ikke mindre end 1349 sider.

Jeg skal i det følgende forsøge at give en oversigt over nogle hovedproblemstillinger i redegørelsen. Omtalen bliver nødvendigvis selektiv og også præget af den kritiske hold-

---

Artiklen bygger på et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 1. marts 1989. Jeg er taknemlig for kommentarer fra Jørgen Søndergaard.

1. Se f.eks. Andersen (1988), Vastrup (1988) og Ølgaard (1988).

ning. Det økonomiske Råds formandskab flere gange har formuleret i vurderingen af mulighederne for at løse flere økonomiske og sociale problemer på én gang gennem indførelsen af supplerende arbejdsmarkedspensioner.

Nedenfor følger først en oversigt over strukturen i udvalgets redegørelse. Derefter kommer et afsnit om redegørelsens udgangspunkter og indhold. Dernæst følger en diskussion af de enkelte pensions-scenarier i redegørelsen og en kort omtale af nogle faktorer, man savner en nærmere omtale af. Endelig findes en sammenfatning af nogle hovedproblemer i pensionssystemets fremtidige udvikling i et afsluttende afsnit.

## **2. Redegørelsens struktur**

Som nævnt er redegørelsen særdeles omfattende og grundig. Hovedudvalget har nedsat 5 underudvalg a-e, som har udarbejdet 10 bilag eller delrapporter med ikke mindre end 70 underbilag.

### *Hovedudvalget*

Hovedudvalget har som nævnt udarbejdet en relativt kortfattet sammenfatning af sine pensionspolitiske overvejelser og af arbejdet i underudvalgene.

### *Underudvalg a*

Her er udarbejdet 5 bilag eller delrapporter.

*Bilag 1* indeholder en fremskrivning uden øget forekomst af arbejdsmarkedspensioner.

*Bilag 2* indeholder resultater af en survey-undersøgelse af befolkningens holdninger til pensionsspørgsmål.

*Bilag 3* omhandler samspilsproblemerne mellem skat og sociale ydelser for pensionister og for erhvervsaktive samt m.h.t. pensionsopsparing.

*Bilag 4* analyserer dækningsgraden, forholdet mellem indkomsten som pensionist og som erhvervsaktiv, ved forskellige former for pensionsopsparing.

*Bilag 5* indeholder analyser af øget udbredelse af arbejdsmarkedspension.

### *Underudvalg b*

Udvalget har i *bilag 8* udarbejdet en oversigt og gennemgang af eksisterende former for pensionsordninger i ansættelsesforhold.

### *Underudvalg c*

*Bilag 7* fra underudvalget behandler problemer i forbindelse med overførsel ved jobskift af pensioner, som er knyttet til ansættelsesforhold.

### *Underudvalg d*

Underudvalget giver i *bilag 6* en omfattende gennemgang af den historiske og aktuelle situation m.h.t. tjenestemandspensioner.

### *Underudvalg e*

I *bilag 9* analyseres forskellige hovedmodeller for indretningen af arbejdsmarkedspension. Delrapporten indeholder desuden en omfattende diskussion af problemer i forbindelse med den eventuelle betaling af pensionsbidrag under midlertidigt fravær fra beskæftigelse som følge af barsel, sygdom eller arbejdsløshed.

Omtalen og diskussionen vil i det følgende blive samlet som delrapporterne 1, 4 og 5 fra underudvalg a.

### **3. Diskussion af redegørelsens indhold**

Udvalget har haft 3 udgangspunkter for sit arbejde. For det første det velkendte forhold, at andelen af ældre vil stige relativt stærkt i de kommende årtier. Alt andet lige vil dette selvsagt øge pensionsbyrden på de erhvervsaktive. For det andet fordelingsproblemer for fremtidige pensionister. Udvalget peger på, at problemerne på dette område fremkommer som konsekvenser dels af den relativt beskedne udbredelse af supplerende arbejdsmarkedspensioner og dels af ændringer i gifte kvinders erhvervsdeltagelse. For et ægtepar, som i de erhvervsaktive år har haft mere end én indkomst, vil overgangen til en pensionisttilværelse med sociale pensioner og ATP som eneste indkomst betyde en væsentligt kraftigere indkomstnedgang – en lavere dækningsgrad – end for ægtepar, hvor kun den ene har været på arbejdsmarkedet. Endelig tager udvalget for det tredje udgangspunkt i de samfundsøkonomiske balanceproblemer. Med nogenlunde ligevægt på de offentlige budgetter er underskuddet på betalingsbalancens løbende poster ensbetydende med et opsparingsunderskud af stort set samme størrelse i den private sektor. Øget udbredelse af arbejdsmarkedspension ses som et bidrag til – via en stigning i den private opsparing – at lette løsningen af betalingsbalanceproblemet.

Der er m.a.o. tale om, at man med ét instrument, nemlig arbejdsmarkedspension, vil nå tre mål: en reduceret byrde på fremtidens erhvervsaktive, mindre fordelingsmæssige spændinger mellem fremtidens pensionister og mindsket betalingsbalanceunderskud.

Strukturen i redegørelsen er bygget op som en analyse af 3 scenarier, som er indeholdt i delrapporterne 1, 4 og 5 fra underudvalg a. I scenarie 1 ligger hovedvægten på en analyse af de demografiske faktoreres isolerede betydning. Under forudsætning af uændrede regler for de sociale pensioner, som forudsættes reguleret i takt med velstandsudviklingen for de erhvervsaktive, og uændret udbredelse af arbejdsmarkedspension finder man, at stigningen i forholdet mellem antal pensionister og antal erhvervsaktive isoleret set udløser en stigning i skattetrykket på 2-3 pct. points. Desuden konkluderes det, at scenarie 1 vil indebære betydelige forskelle i dækningsgraden blandt pensionister med ens indkomstforhold som erhvervsaktive.

Scenarie 1 er m.a.o. en konsekvensberegning af et af hovedalternativerne i den fremtidige pensionsstruktur. Sammen med de øvrige hovedalternativer indgår scenarie 1 i den

Tabel 1. Hovedalternativer i fremtidig pensionsstruktur.

Scenarier	Sociale pensioners omfang	Arbejdsmarkedspensioners udbredelse
Scenarie 1	uændret	uændret
Scenarie 2 – 3 alternativer	forøget	uændret
Scenarie 3.1	uændret	forøget
Scenarie 3.2	reduceret	forøget

skematiske oversigt i tabel 1 med anvendelse af de betegnelser, redegørelsen bruger om alternativerne. Udgangspunktet i scenarie 2 er at beregne, hvor meget de sociale pensioner skal stige mere end i scenarie 1, for at en gennemsnitlig lønmodtager herigennem opnår samme dækningsgrad i 2025 som en lønmodtager med samme indkomst og privat pensionsordning opnår i scenarie 1, anslået til 75 pct. Scenarie 2 gennemregnes med 3 alternativer. I det første alternativ gives forhøjelsen udelukkende gennem en stigning i folkepensionens grundbeløb. I det andet placeres samme forhøjelse fuldt ud på pensions-tillægget, mens det i det tredje fordeles proportionalt med pensionisternes hidtidige erhvervsindkomst, samtidig med at de sociale pensioner aftrappes hurtigt, hvis pensionisten har supplerende indkomster.

Scenarie 3 analyserer virkningen af at udbygge arbejdsmarkedspensionerne dels i en situation, hvor de sociale pensioner fortsætter uændret og dels i en situation, hvor de sociale pensioner reduceres.

Det er et grundlæggende problem, at indkomstafhængige, skattefinansierede, sociale pensioner og opsparingsbaserede arbejdsmarkedspensioner skaber samspils- eller incitamentproblemer. Aftrapningen af de sociale pensioners indkomstafhængige del samtidig med betaling af skat af supplerende indkomst betyder, at en gruppe fremtidige pensionister ikke har incitament til at indgå i arbejdsmarkedspensionsordninger. Dette samspilsproblem er en del af baggrunden for den spredning i dækningsgraderne, som er et af udgangspunkterne i redegørelsen, jfr. ovenfor. Scenarie 2, alternativ 1, og scenarie 3.2 er to principielt forskellige måder at reducere dette problem på. I scenarie 2.1 betyder forhøjelsen af folkepensionens grundbeløb, at det indkomstniveau, hvor samspilsproblemet indtræder, forskydes opad, hvorved færre bliver ramt. I scenarie 3.2 skaber reduktionen af de sociale pensioner et incitament til øget pensionsopsparing for de grupper, som med de nuværende regler er »samspilsramte«. De to måder at reducere samspilsproblemet på har selvsagt vidt forskellige konsekvenser for de offentlige udgifter og skattetrykket.

Tabel 2. Dækningsgrad efter skat for enlig mand med lønindkomst på 175.00 kr.

Pensionsforudsætning	Dækningsgrad	Kilde
Scenarie 1	70	Gennemsnitsberegning fra bilag 1, tabel II.7, p.20
Scenarie 2.1	83	Bilag 1, tabel III.2, p.25
Scenarie 2.2	84	Bilag 1, tabel III.2, p.25
Scenarie 2.3	82	Bilag 1, tabel III.2, p. 25
Scenarie 3.1	85	Bilag 1, fig. 2A, p. 123, opsparingspct. 9
Scenarie 3.2	80	Interpolation i bilag 5, tabel IV.4.4, opsparingspct. 9

Et umiddelbart indtryk af forskellen mellem de mange scenarier m.h.t. deres påvirkning af et gennemsnitligt LO-medlems dækningsgrad fås fra tabel 2. Hovedforskellen mellem de tre scenarier er, at en i forvejen relativt høj dækningsgrad for det gennemsnitlige LO-medlem (S1) bliver 10-12 pct. point højere i S2 og S3. Dækningsgraden er højere for en lejer efter skat og boligudgift og lavere for en gift pensionist.

#### 4. De enkelte scenarier

##### Scenarie 1

Hovedkonklusionerne i S1 var som nævnt en demografisk betinget stigning i skatetrykket frem til 2025 på 2-3 pct. points og en spredning i dækningsgraderne mellem mennesker med samme indkomst i de erhvervsaktive år.

Umiddelbart har fremskrivningen i S1 en noget mekanisk karakter. Til illustration kan ses på følgende simple sammenhæng for et skattefinansieret pensionssystem

$$bD = t w L \quad (1)$$

hvor  $b$  er pensionssatsen (som antages skattefri),  $D$  er antallet af pensionister,  $t$  er skattesatsen på de erhvervsaktive til finansiering af pensionsbetalingerne,  $w$  er lønnen og  $L$  er antallet af erhvervsaktive. Ved omskrivning fås følgende sammenhæng mellem ændringsprocenterne.

$$\dot{i} = \dot{b} - \dot{w} + \dot{D} - \dot{L} \quad (2)$$

Den relative ændring i skatteprocenten fremkommer som summen af de relative ændringer i pensionssats og i antal pensionister fratrukket den relative ændring i lønnen

(produktiviteten) og i arbejdsstyrken. Ved fremregningen i S1 er alle disse størrelser exogene. Herved forbigås en række muligheder for at tilpasse sig til en demografisk ændring. Den oplagte mulighed, som tages op andre steder i redegørelsen, er en reduceret vækst i  $b$  i forhold til  $w$ . Reallønnens stigningstakt på langt sigt,  $w$ , kan nok med rimelighed opfattes som exogen, idet man dog kan forestille sig, at en stigende gennemsnitsalder for arbejdsstyrken ledsages af en stigning i den gennemsnitlige produktivitet som følge af større mængde human capital i gennemsnit i en ældre arbejdsstyrke.<sup>2</sup> Derimod er både  $D$  og  $L$  inden for visse grænser endogene på langt sigt.  $L$  kan øges ved en markant reduktion af arbejdsløsheden, ved en større tilnærmelse mellem erhvervsfrekvens og deltidsfrekvens for kvinder og mænd, ved øget årlig arbejdstid, ved øget indvandring og ved en stigning i den gennemsnitlige alder for tilbagetrækning fra erhverv, som jo samtidig vil reducere  $D$ . Højere gennemsnitlig pensionsalder er ganske vist et brud på de senere års tendens til fald, men kan blive relevant både som resultat af mere grundlæggende adfærds- og holdningsændringer og som konsekvens af ændrede incitament. Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er stigende med stigende uddannelse og med den tidshorison, som er indeholdt i fremskrivningerne, vil det gennemsnitlige uddannelsesniveau være væsentlig højere for de ældre i arbejdsstyrken i 2025 sammenlignet med i dag. Hertil kommer, at efterspørgselen efter ældre arbejdskraft må antages at stige relativt som direkte reaktion på den demografiske ændring, der jo som logisk modstykke har relativt mindre ungsomsårgange. Endelig vil tilbagetrækningsmønstret være påvirkeligt af regel- og incitamentændringer. Her tænkes ikke kun på muligheden af en forhøjelse af den almindelige pensionsalder, men også på mere udbredt brug af flexibel tilbagetrækning og på effekter fra eventuelle ændringer i løn- og produktivetsprofilerne for ældre deltagere i arbejdsstyrken.

I den rent demografiske fremskrivning er der derfor flere parametre på det lange sigt, end det umiddelbart fremgår af S1. En anden måde at formulere det på er, at et samfund med stor sandsynlighed vil finde måder at tilpasse sig en demografisk ændring på, som er mere fleksible end en mekanisk fremskrivning.<sup>3</sup>

Denne konklusion betyder selvsagt ikke, at en fremskrivning som S1 er uden interesse. Derimod kan der være grund til at pege på, at den forestående demografiske ændring kan have andre effekter på det nødvendige skattetryk end de direkte effekter i S1. På grundlag af en international analyse af den private opsparing i en række lande findes der i Dansk økonomi, december 1988, et bud på, hvor meget den private opsparing kan tænkes at reagere på ændringen i aldersfordelingen.<sup>4</sup> Analysen tager udgangspunkt i life-cycle teorien,

2. I det omfang pensionssystemet skal sikre et konstant forhold imellem  $b$  og  $w$  mindskes den fremtidige pensionsbyrde ikke i kraft af hurtigere produktivitetstigning.

3. Jvf. f.eks. Creedy & Disney (1988).

4. Jvf. Horioka (1987) og Det økonomiske Råds sekretariat (1988).

der som bekendt opererer med en stiliseret opsparingsprofil over livet sammensat af en indledende fase med negativ opsparing, en mellemliggende fase med positiv opsparing, hvor gælden fra de yngste år afdrages, og hvor der derefter spares op til den tredje fase, pensionistårene. Anvendt på gennemsnitstal for årene 1975-84 kan den model, som indgår i analysen, forklare den helt dominerende del af forskellen i privat opsparingskvote både mellem Danmark og gennemsnittet for OECD-landene og mellem Danmark og Japan, hvorfra analysen stammer. Ved anvendelse af modellens resultater på den demografiske forskydning frem til 2025 fås et modelberegnet fald i den private opsparingskvote på 8 pct. points. Selv om der tænkeligt er tale om et overkantskøn, antyder analysen, at en neutralisering ved finanspolitiske stramninger af faldet i den private opsparing som følge af den stigende andel ældre vil kræve en stigning i skattetrykket af mindst samme størrelse, som den direkte påvirkning i S1, dvs. i alt af størrelsesordenen 5-6 pct. points.

En stigning i skattetrykket af den størrelse skærper behovet for enten fleksible tilpasninger til den demografiske udvikling af den type, der blev omtalt ovenfor eller en stigning i den private opsparing med arbejdsmarkedspension som én mulighed, jvf. nedenfor eller en øget offentlig opsparing i form af en kombination af besparelser og skattestigninger.

Den anden hovedkonklusion i S1 var den forventede spredning i dækningsgraderne mellem pensionister, der som erhvervsaktive havde haft samme indkomst.

De fremtidige dækningsgrader illustreres på forskellig vis i redegørelsen. Typisk ses der på dækningsgraden<sup>5</sup> i 2025 for de pensionister, der var lønmodtagere i 1985, dvs. for de lønmodtagere, som i 1985 var fra slutningen af 20'erne til midten af 40'erne. I S1 beregnes dækningsgradfordelingen under en række forudsætninger, jvf. bilag 4 p. 72 ff. Hovedresultatet er en tendens til »topkulede« dækningsgradfordelinger for de enkelte indkomstintervaller. Ca. 1/4 af pensionisterne vil have dækningsgrader efter skat på under 60, og heraf vil 3/4 have haft indkomster over 220.000 som erhvervsaktive. En mulig tolkning af tendensen til to-puklede fordelinger er derfor, at de afspejler forskellige valg, hvor nogle via arbejdsmarkedspension flytter forbrug fra de erhvervsaktive år til pensionistårene, mens andre har et højere forbrug ved given indkomst som erhvervsaktive. En anden modifikation er, at beregningerne foretages under den forudsætning, at der ikke oprettes nye pensionsordninger af de berørte personer efter 1985. Forudsætningen er formentlig praktisk begrundet, men det er ikke realistisk, at alle mellem slutningen af 20'erne og midten af 40'erne endegyldigt har afsluttet deres dispositioner m.h.t. pension. I praksis oprettes et betydeligt antal private pensionsordninger (kapitalpensioner m.v.) af 40-60 årige.

---

5. I redegørelsen arbejdes der med dækningsgrad før skat, efter skat og efter skat og boligudgifter for forskellige familietyper.



*Scenarie 2*

Redegørelsen ofrer ikke meget plads på S2, som indeholder en gennemregning af konsekvenserne af at øge de sociale pensioner med ca. 30% med forskellige modeller for fordelingen af denne stigning. S2 indebærer en yderligere stigning i skattetrykket sammenlignet med S1. Hertil kommer, at det ovenfor drøftede demografiske betingede fald i den private opsparingskvote kan tænkes yderligere forstærket i S2, hvor den markante stigning i de skattefinansierede pensioner må antages at svække incitamenterne til supplerende privat opsparing. Da S2 heller ikke løser problemerne m.h.t. spredning i dækningsgraderne, er det forståeligt, at det hurtigt forlades igen.

*Scenarie 3*

Tilbage er S3, som gennemarbejdes i 2 varianter og med forskellige antagelser om opsparingsprocenten til arbejdsmarkedspension. I S3.1 er det gennemsnitlige pensionsbidrag 6 pct., men der gennemregnes også en variant med differentierede satser efter indkomst på 3,6 og 9 pct. Folkepensionen er uændret i forhold til S1. I S3.2 er det gennemsnitlige pensionsbidrag 9 pct., og der gennemregnes også her en variant med differentierede satser på 6,9 og 12 pct. Folkepensionen er i S3.2 reduceret. Incitamentsvirkningerne af dette formuleres med en blanding af skarphed og indpakning, jvf. bilag 5, p. 3: »Graden af almen accept, og dermed tilskyndelsen til at etablere arbejdsmarkedspensioner, vil blive øget, hvis der på arbejdsmarkedet er en opfattelse af, at det offentlige i fremtiden ikke vil være i stand til at imødekomme den ønskede stigning af de sociale pensioner«.

De mekanismer, gennem hvilke reduktionen af de sociale pensioner tænkes at finde sted er formuleret i bilag 5, p. 14-15, i en teknisk jargon, som næppe mange – hverken af nutidens eller fremtidens – pensionister vil kunne gennemskue. Det sker gennem indførelse af individualprincippet i pensionsudmålingen, af bruttoprincippet i pensionsbeskatningen, ved fjernelse af de sociale pensioners indkomstafhængighed samt ved en bindende absolut budgetbegrænsning på de fremtidige udgifter til social pension. Fra tabel IV. 3.2. kan det beregnes, at den samlede virkning i S3.2 bliver en reduktion af folkepensionen i 2025 med ca. 24% i forhold til S1 og S3.1.

Det fremhæves som et afgørende punkt, at arbejdsmarkedspension kan have nogle samfundsøkonomiske »sidegevinster«. Skattetrykseffekterne i S1 kan undgås i S3.1, hvis der igennem arbejdsmarkedspensionen skabes et større fremtidigt økonomisk råderum. Samtidig kan arbejdsmarkedspension bidrage til at nedbringe underskuddet på betalingsbalancen, forudsat at der ikke kommer betydelige modreaktioner i form af nedsparring og lønovervæltning. Eksempelvis beregnes, jvf. bilag 5, tabel VI. 3.1, at S3.2 uden modreaktion i 2025 vil resultere i en udlandsgæld, som er ca. 33 pct. lavere i forhold til BNP end tilfældet vil være i S1. Den øgede opsparing i opbygningsfasen vil resultere i lavere underskud på betalingsbalancen end ellers, og vil derfor indebære, at renteudgif-

terne på udlandsgælden varigt vil være lavere, også når arbejdsmarkedspensionen når ligevægt mellem ind- og udbetalinger. I S3.1 vil udlandsgælden i forhold til BNP være ca. 12% lavere end i S1, ligeledes i situationen uden modreaktion. Med fuld modreaktion vil den relative udlandsgæld være 2-3 pct. højere i 2025 i S3.1, mens den i S3.2 vil være ca. 7 pct. lavere p.g.a. den finanspolitiske stramning, som ligger i reduktionen af folkepensionen.

Størrelsen af eventuelle modreaktioner er m.a.o. af afgørende betydning for de samfundsøkonomiske virkninger af arbejdsmarkedspension, jvf. nedenfor. Først skal der knyttes nogle kommentarer til redegørelsens analyse af de samfundsøkonomiske virkninger af arbejdsmarkedspension. I opbygningsfasen stiger den private opsparring, betalingsbalancen forbedres og ledigheden stiger. Stigningen i ledigheden antages via en Philipskurve-reaktion at føre til et fald i lønstigningstakten, samtidig med at betalingsbalanceforbedringen udløser et rentefald. Konkurrenceanneforbedringen og rentefaldet fører efterfølgende til en positiv beskæftigelsesudvikling – alt forudsat fravær af betydelige modreaktioner.

Den grundlæggende referencemodel ved vurderingen af de samfundsøkonomiske konsekvenser af arbejdsmarkedspension er S1. I S1 forudsættes, jvf. bilag 1, pp. 6-7, at betalingsbalanceunderskuddet fjernes i løbet af årene 1988-92, samt at lønstigningstakten i disse fire år vil ligge 1 pct. point under den gennemsnitlige i udlandet. Samtidig forudsættes den såkaldte mer-realrente defineret som realrenten minus produktivitetsstigningstakten at være nul. Det anvendte modelgrundlag indebærer, at det nominelle rentespænd over for udlandet forsvinder i 1992 samtidig med opnåelse af ligevægt på betalingsbalancen. Det er derfor nogle særdeles dramatiske skift, der ligger som forudsætninger bag de samfundsøkonomiske fremskrivninger. For lønstigningstakten forudsættes en reduktion med 1 pct. point i forhold til udlandet, samtidig med at den initiale aktivitetsnedgang ved indførelsen af arbejdsmarkedspension yderligere reducerer lønstigningstakten, alt i alt vel ned til niveau omkring 3-4% p.a. For rentens vedkommende indebærer forudsætningen om en merrealrente på nul i årene efter 2000, hvor BNP antages at vokse med 0.9% p.a., jvf. bilag 5, underbilag 1, tabel 1, et meget voldsomt realrentefald, som bl.a. må indebære, at provenuet fra realrenteafgiften vil forsvinde. Samtidig antages et fald i den nominelle rente i S3.2 på ca. 3 pct. på langt sigt. Da rentespændet til udlandet allerede antages væk i 1992, forudsættes det tilsyneladende, at arbejdsmarkedspension fører til et renteniveau noget under det udenlandske. I redegørelsen gennemregnes de langsigtede samfundsøkonomiske konsekvenser af arbejdsmarkedspension både under forudsætning af samme reale produktion som i S1 og under forudsætning af et større økonomisk råderum som følge af arbejdsmarkedspension.

Redegørelsen peger selv på risikoen for betydelige modreaktioner i form af nedsparring og lønovervæltning, som i værste fald kan indebære en skærpelse af de samfundsøkonono-

miske problemer. Risikoen for modreaktioner er tidligere diskuteret i Dansk Økonomi, december 1987 og i Dansk Økonomi, december 1988. Den samlede opsparingsvirkning vurderes her som usikker, hvis de sociale pensioner opretholdes uændret, dvs. i S3.1. For det første medfører skattefradragets retten for pensionsindbetalingerne, at de offentlige indtægter automatisk falder med et beløb svarende til halvdelen af pensionsindbetalingerne. Med mindre der sker tilsvarende offentlige besparelser, vil den offentlige opsparring derfor falde med et beløb svarende til halvdelen af stigningen i den private opsparring som følge af pensionsindbetalingerne. For det andet vil en del lønmodtagere reducere anden opsparring, fordi de ikke ønsker at øge deres opsparring i samme omfang som pensionsindbetalingerne. For det tredje vil en mindskelse af samspilsproblemerne være nødvendig for at gøre pensionsopsparring attraktiv for grupper med lavere løn. Herfra udgår en yderligere belastning af den offentlige opsparring. Hvis de sociale pensioner reduceres markant som i S3.2, vil incitamenterne til nedsparring derimod begrænses.

Den anden risiko for modreaktion ligger i lønovervæltning. På helt langt sigt må lønmodtagerne antages at komme til at bære pensionsbidragene fuldt ud. Inden for en mere interessant tidshorisont er der imidlertid en åbenbar risiko for, at en del af pensionsbidragene overvælttes og dermed forringes konkurrenceevnen. Risikoen øges i betragtning af den lønprofil, der er indlagt i fremskrivningerne, jvf. ovenfor, hvor lønstigningstakten først antages reduceret til 1 pct. point under den udenlandske m.h.p. at opnå ligevægt på betalingsbalancen og dernæst yderligere reduceres som følge af Phillipskurve-reaktionen på den initiale aktivitetsnedgang efter introduktionen af arbejdsmarkedspension. Uden modreaktioner skal stigningstakten i den udbetalte løn yderligere reduceres med pensionsbidragene. Der forudsættes m.a.o. en historisk set ekstrem lav lønudvikling i en længere årrække. Risikoen for overvæltning bliver selvsagt større i det omfang, hvor der kun i beskedent omfang foreligger accept af en obligatorisk ordning.

Dækningsgraderne bliver i S3, selvsagt specielt i S3.1 større end i S1. Derimod er der stadig tale om betragtelig variation i dækningsgraderne mellem forskellige familietyper. Det er af speciel interesse ved vurderingen at behovet for øget udbredelse af arbejdsmarkedspension, at man i S3.1 supplerer beregningerne af dækningsgraden for forskellige familietyper med en beregning, hvor der kommer mere konkrete tal på. Det, som beregnes, er et skøn over det antal lønmodtagere, som skal øge deres pensionsopsparring for at opnå en dækningsgrad på mindst 65 pct. Det viser sig, jvf. bilag 5, p. 43, at der kun er tale om ca. 500.000 personer, hvoraf 70% har en årsindkomst over 200.000 kr. Da et af udgangspunkterne for redegørelsen har været, at ca. 2/3 af lønmodtagerne ikke har supplerende pensionsordninger, er det umiddelbart overraskende, at kun ca. 1/5 af lønmodtagerne vil få dækningsgrader under 65. Samtidig skal denne beregning ses i lys af, at man blandt forudsætningerne for fremskrivningen har en – antagelig urealistisk – forudsæt-

ning om, at der ikke indgås nye pensionsordninger mellem start- og slutår for beregningen. Disse beregninger antyder, at der næppe er stort behov for en generel arbejdsmarkedspension sideløbende med uændret opretholdelse af de sociale pensioner, og dermed at grundlaget for en generel arbejdsmarkedspension kun foreligger, hvis der vælges et forløb som S3.2 med den markante nedskæring af de sociale pensioner.

##### 5. Afsluttende kommentarer til redegørelsen

Redegørelsen er som anført meget omfattende. Det kan derfor opfattes som malplaceret at efterlyse nogle faktorer, som mangler i en udtømmende analyse af pensionssystemet. Fordelingsproblemerne er således relativt sporadisk behandlet i redegørelsen. Det hænger antagelig sammen med, at man i høj grad bygger på familietype-beregninger og kun i begrænset omfang inddrager det absolutte antal personer og/eller husstande med bestemte karakteristika. Et af udgangspunkterne har som omtalt været, at ægtepar, hvor begge har haft erhvervsarbejde, vil udgøre en stigende andel af fremtidens pensionister, og at de – alt andet lige – kan se frem til en lavere dækningsgrad end pensionistægtepar, hvor kun den ene har haft erhvervsarbejde. Samtidig viser en delundersøgelse i redegørelsen af befolkningens ATP-indbetaling siden 1964, at det gennemsnitlige forhold mellem faktisk ATP-indbetaling og den maksimale potentielle betaling ved helårs fuldtidsarbejde er overraskende lavt. Det tyder m.a.o. på, at der måske alligevel ikke er så mange ægtepar, som går på pension, hvor begge parter har haft mange års ubrudt fuldtidsarbejde.

I denne sammenhæng ville det være af betydelig interesse også at inddrage de kommende pensionisters formueomstændigheder. Eksempelvis må der forventes en kraftig stigning i den andel af de fremtidige pensionister, som har en gældfri ejerbolig. Typisk må det forventes, at fremtidens pensionister også på andre områder vil have større formueaktiver excl. de pensionsformuer som indgår i beregningerne, end den nulevende generation af pensionister havde, da de gik på pension.

Endelig ville det være interessant i højere grad at se den danske debat som en del af en omfattende international debat på både praktisk og videnskabeligt plan. Det er lidt forstemmende, at man ikke på redegørelsens 1349 sider i nævneværdigt omfang støder på synspunkter eller pointer fra den omfattende internationale debat på området. Det gælder eksempelvis det omfattende teoretiske og empiriske arbejde om samspillet mellem skattefinansierede pensioner og privat opsparing.<sup>6</sup>

En »anmeldelse« får let en negativ slagside, fordi man fremhæver ting, man er mere eller mindre kritisk overfor. Der er derfor grund til at understrege, at det meget omfattende arbejde, vi har fået fra udvalget, står som en grundlæggende værdifuld indsats til belys-

---

6. Se f.eks. Feldstein (1980), Graham (1987), Koskela & Virén (1989) og Modigliani (1970).

ning af en række aspekter af det pensionsproblem, som vi skal tumle med i mange årtier fremover. Det skal også understreges, at redegørelsen behandler væsentligt flere aspekter, end det har været muligt at tage op her.

#### *Fremtidig pensionsstruktur*

Hvis man kunne vælge med tilbagevirkende kraft, er der næppe tvivl om, at de nuværende skattefinansierede pensioner, hvor hver erhvervsaktiv generation betaler sin samtidige pensionistgeneration, er et fornuftigt system i en økonomi med relativt kraftig vækst i produktion og befolkning. I en økonomi med langsomt voksende/stagnerende produktion og aftagende/stagnerende befolkning er der stærke argumenter for i stedet at basere sig på f.eks. arbejdsmarkedspension, hvor hver pensionistgeneration gennem forudgående opsparing betaler sin egen pension. Havde vi for 25 år siden i stedet valgt et opsparingsbaseret system, ville vi i dag have stået med en større realformue, sandsynligvis bl.a. i form af en lavere udlandsgæld.

Nu kan historien af gode grunde ikke skrives om, så vi er bundet til et fremtidigt pensionssystem, som vil indeholde både skattefinansierede sociale pensioner og arbejdsmarkedspensioner.

Ovenfor er drøftet de to hovedmuligheder, som er S1 – defineret som en fortsættelse af den hidtidige pensionsstruktur – og S3.2, hvor de sociale pensioner skæres ned i takt med indførelse af arbejdsmarkedspension. S1 er en principielt mulig fremtidig struktur, selv om den ovenfor nævnt dobbelte påvirkning, alt andet lige, af skattetrykket gør S1 til en problemfyldt strategi. Hvis man vil undgå en voldsom stigning i skattetrykket, kræver S1 relativt drakoniske nedskæringer på andre offentlige udgiftsområder, som evt. kan begrænses ved aktivering af de andre ovenfor nævnte tilpasningsmekanismer over for en demografisk ændring. S1 i sin rene form er derfor principielt mulig, men vil økonomisk-politisk være overordentlig krævende.

Scenarie S3.2 med kombinationen af reduceret folkepension og obligatorisk arbejdsmarkedspension er den anden hovedmulighed. Denne strategi vil øge incitamentet til privat opsparing p.g.a. nedskæringen af de sociale pensioner. På den anden side må strategien forventes at være meget problemfyldt. Bidragene til arbejdsmarkedspensionen vil formentlig af mange opleves som en ekstraskat, man skal betale for at nå et niveau omkring den dækningsgrad, man i forvejen havde forventet med det hidtidige pensionssystem. Risikoen for lønovervæltning må derfor anses for at være betragtelig. Hvis samtidig en del af besparelserne fra den reducerede folkepension tages ud som skattenedsættelser, vil der udgå en negativ påvirkning af den samlede opsparing herfra.

Den sandsynlige fremtidige struktur bliver næppe nogen af de »rene« scenarier. Formentlig vil den blive præget af det, som ovenfor blev omtalt som et samfunds evne til at tilpasse sig demografiske forandringer. D.v.s. gradvise tilpasninger inden for den eksiste-

rende struktur for de sociale pensioner, som vil gøre det lettere at tilpasse sig en situation med relativt flere ældre, men næppe ændringer i form af et frontalangreb på grundstrukturen i de sociale pensioner. Samtidig kan der antagelig forventes en gradvis øget udbredelse af arbejdsmarkedspensioner i en form og et tempo, som mindsker risikoen for de modreaktioner, som kan gøre arbejdsmarkedspension til en anti-løsning. Ambitionen om at kunne give et væsentligt bidrag til løsning af dansk økonomis balanceproblemer ved indførelse af arbejdsmarkedspension kan næppe opfyldes. Som fastslået ofte før er en bedre beskæftigelsessituation først og fremmest et spørgsmål om en forbedret konkurrenceevne, og her giver en arbejdsmarkedspension ikke noget bidrag. Betalingsbalanceudviklingen er på sin side først og fremmest et spørgsmål om tilstrækkelig stram styring af den indenlandske efterspørgsel. Man kunne her argumentere for, at bidrag til en arbejdsmarkedspension kunne substituere en stram finanspolitik, men netop den måde, pensionsbidragene udformes på, øger antagelig risikoen for lønovervæltning sammenlignet med generel finanspolitik. Arbejdsmarkedspension er bl.a. derfor næppe et instrument, som kan bidrage til en væsentlig aflastning af den øvrige økonomiske politik.

#### Litteratur

- Andersen, T.M. 1988. Det danske opsparingsproblem og pensionsreformdebatten. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 144-58.
- Arbejdsmarkedspensionsudvalget. 1988. *Redegørelse + 10 bilagsbind*. Arbejdsministeriet.
- Greedy, J.&R. Disney. 1988. *Can we afford to grow older? Population aging and social security*. Studies in economics. No. 88/10. University of Kent at Canterbury.
- Dansk Økonomi, december 1987*. Det økonomiske Råd. Formandskabet. København.
- Dansk Økonomi, december 1988*. Det økonomiske Råd. Formandskabet. København.
- Den private opsparing*. 1988. Det økonomiske Råd. Sekretariatet. København.
- Feldstein, M.S. 1980. International difference in social security and saving. *Journal of Public Economics*: 225-44.
- Graham, J.W. 1987. International differences in saving rates and the life cycle hypothesis. *European Economic Review*: 1509-29.
- Horika, C.Y. 1987. Why is Japan's private saving rate so high? I R. Sato & T. Negishi (red.) *Japanese economic Research*. Academic Press.
- Koskela, E. & M. Virén. 1989. *International differences in saving rates and the life cycle hypothesis*. Bank of Finland Discussion Papers 3/89. Offentliggøres i *European Economic Review*.
- Modigliani, F. 1970. The life cycle hypothesis af saving and intercountry differences in the saving ratio. I W.A. Eltis, M.F.G. Scott & J.N. Wolfe (red.) *Induction, growth and trade: Essays in honour of Sir Roy Harrod*. Oxford.
- Vastrup, C. 1988. Pensionsreform og stabiliseringspolitik. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 159-70.
- Ølgaard, A. 1988. Pensionsdebatten. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 119-23.

rende struktur for de sociale pensioner, som vil gøre det lettere at tilpasse sig en situation med relativt flere ældre, men næppe ændringer i form af et frontalangreb på grundstrukturen i de sociale pensioner. Samtidig kan der antagelig forventes en gradvis øget udbredelse af arbejdsmarkedspensioner i en form og et tempo, som mindsker risikoen for de modreaktioner, som kan gøre arbejdsmarkedspension til en anti-løsning. Ambitionen om at kunne give et væsentligt bidrag til løsning af dansk økonomis balanceproblemer ved indførelse af arbejdsmarkedspension kan næppe opfyldes. Som fastslået ofte før er en bedre beskæftigelsessituation først og fremmest et spørgsmål om en forbedret konkurrenceevne, og her giver en arbejdsmarkedspension ikke noget bidrag. Betalingsbalanceudviklingen er på sin side først og fremmest et spørgsmål om tilstrækkelig stram styring af den indenlandske efterspørgsel. Man kunne her argumentere for, at bidrag til en arbejdsmarkedspension kunne substituere en stram finanspolitik, men netop den måde, pensionsbidragene udformes på, øger antagelig risikoen for lønovervæltning sammenlignet med generel finanspolitik. Arbejdsmarkedspension er bl.a. derfor næppe et instrument, som kan bidrage til en væsentlig aflastning af den øvrige økonomiske politik.

#### Litteratur

- Andersen, T.M. 1988. Det danske opsparingsproblem og pensionsreformdebatten. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 144-58.
- Arbejdsmarkedspensionsudvalget. 1988. *Redegørelse + 10 bilagsbind*. Arbejdsministeriet.
- Greedy, J.&R. Disney. 1988. *Can we afford to grow older? Population aging and social security*. Studies in economics. No. 88/10. University of Kent at Canterbury.
- Dansk Økonomi, december 1987*. Det økonomiske Råd. Formandskabet. København.
- Dansk Økonomi, december 1988*. Det økonomiske Råd. Formandskabet. København.
- Den private opsparing*. 1988. Det økonomiske Råd. Sekretariatet. København.
- Feldstein, M.S. 1980. International difference in social security and saving. *Journal of Public Economics*: 225-44.
- Graham, J.W. 1987. International differences in saving rates and the life cycle hypothesis. *European Economic Review*: 1509-29.
- Horika, C.Y. 1987. Why is Japan's private saving rate so high? I R. Sato & T. Negishi (red.) *Japanese economic Research*. Academic Press.
- Koskela, E. & M. Virén. 1989. *International differences in saving rates and the life cycle hypothesis*. Bank of Finland Discussion Papers 3/89. Offentliggøres i *European Economic Review*.
- Modigliani, F. 1970. The life cycle hypothesis af saving and intercountry differences in the saving ratio. I W.A. Eltis, M.F.G. Scott & J.N. Wolfe (red.) *Induction, growth and trade: Essays in honour of Sir Roy Harrod*. Oxford.
- Vastrup, C. 1988. Pensionsreform og stabiliseringspolitik. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 159-70.
- Ølgaard, A. 1988. Pensionsdebatten. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 119-23.