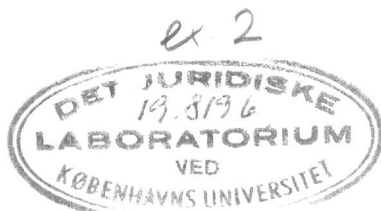


**RAPPORT**  
**OM**  
**PRINCIPPER FOR EN REFORM**  
**AF DE SOCIALE PENSIONER**

afgivet af

*Pensionsreformarbejdsgruppen*

**Marts 1977**



BETÆNKNING NR. 799

KØBENHAVN 1977

**ISBN 87-503-2223-0**  
**So OO-247-bet**

## Indholdsfortegnelse

	<u>Side</u>
Indledning .....	
Sammenfatning .....	14
<u>Afsnit I. Grundlaget for en pensionsreform</u>	
Kap. 1 Baggrund og forudsætninger .....	48
Kap. 2 Arbejdsgruppens valg af pensionsmodeller ....	51
A. Forskellige bestående pensionsordninger ..	51
B. De belyste pensionsmodeller .....	53
Kap. 3 Beregning af udbetalinger fra og størrelsen af den sociale pensionsfond .....	56
A. Fondens størrelse og de årlige udbetalinger .....	56
B. Beregning af fonden ét år frem .....	58
Kap. 4 Socialpolitiske synspunkter .....	60
A. Synspunkter vedrørende ensartede eller indtægtsafhængige pensionssystemer .....	60
B. Synspunkter vedrørende en udbygning af de private pensionsordninger .....	66
<u>Afsnit II. Model A: Udbygning af det nuværende pensionssystem</u>	
Kap. 5 Princippet om ensartede ydelser til alle ....	70
Kap. 6 Indholdet af modellen .....	72
A. Forhøjelse af grundbeløbet .....	72
B. Forhøjelse af pensionstillægget .....	74
C. Skal en forhøjelse af pensionsniveauet påvirke størrelsen af andre sociale ydelser? ..	76
D. Dækningsgraderne for de forhøjede pensioner .....	76
E. Administrative virkninger .....	78
Kap. 7 Den sociale pensionsfonds stilling .....	81
<u>Afsnit III. Model B: En ATP-lignende almindelig til-lægspension</u>	
Kap. 8 Grundtrækkene i model B .....	82

	<u>Side</u>
Kap. 9 De forskellige elementer	86
A. Personkredsen	86
B. Finansiering	90
C. Optjening af pensionsrettigheder	92
D. Optjeningstiden	95
E. Pensionernes størrelse i ordningens opbygningsperiode	96
F. Regulering af ydelser og bidrag	97
<b>Kap. 10</b> Økonomiske beregninger	99
A. Beregningsmæssige forudsætninger	99
B. Resultatet af beregningerne	105
C. Dækningsgrader	109
D. Sammenligning med andre beregninger	111
 <b><u>Afsnit IV. Model C: Et indtægtsafhængigt tillægspensionssystem</u></b>	
<b>Kap. 11</b> Grundtrækkene i en indtægtsafhængig tillægspension	112
A. Model C-1: Model med basisbeløb	113
B. Model C-2: Model uden basisbeløb	114
C. Model C-3: Model med garantibeløb	114
<b>Kap. 12</b> De forskellige elementer	116
A. Dækningsgraden	116
B. Pensionsgivende indtægt	117
C. Basisbeløb, grundpension og garantibeløb	119
D. Maksimumsgrænse	122
E. Tillægspensionsprocent og pensionsprocent	123
F. Optjeningstid og aldersgrænser	125
G. Pensionernes størrelse i ordningens opbygningsperiode	126
H. Beregning og regulering af pensionsrettigheder og aktuelle pensioner	129
J. Anvendelse af "de bedste år"	132
<b>Kap. 13</b> En obligatorisk ordning?	134
A. Almindelige betragtninger	134
B. Undtagelse for personer, der i forvejen er omfattet af en privat pensionsordning? ...	135
C. Undtagelse for indtægter fra selvstændig virksomhed?	136
<b>Kap. 14</b> Finansieringsformen	137
A. Finansiering af modellen med basisbeløb og modellen uden basisbeløb	137

	<u>Side</u>
B. Finansieringen af modellen med garantibeløb .....	142
C. Bidragspligtens placering .....	143
Kap. 15 Dækningsgrader og pensionsstørrelser .....	145
A. De belyste dækningsgrader .....	145
B. Øvrige beregningsforudsætninger .....	146
C. Dækningsgrader og pensionsstørrelser ved de forskellige varianter af model C .....	147
D. Sammenligning af modellerne .....	156
E. Betydningen af indkomstens fordeling mellem ægtefællerne .....	158
Kap. 16 Økonomiske beregninger .....	160
A. Forudsætninger ved beregningerne .....	160
B. Resultatet af beregningerne .....	165
C. Sammenligning med andre beregninger .....	179
Kap. 17 Fondsforvaltningen .....	182
A. Fondsanbringelsen .....	182
B. Fondens bestyrelse .....	189
<u>Afsnit V. Samfundsøkonomiske virkninger</u>	
Kap. 18 Indledende bemærkninger .....	191
Kap. 19 De samfundsøkonomiske konsekvenser af en pensionsudbygning svarende til model A .....	196
Kap. 20 Sammenligning mellem arbejdsgruppens beregningsresultater vedrørende model B og C og tal for dansk økonomi i 1975 .....	199
A. Forudsætninger .....	199
B. De årlige bidragsindbetalinger .....	202
C. De årlige pensionsudbetalinger .....	204
D. Den årlige fondsopsamling .....	205
E. Tillægspensionsfondens størrelse .....	208
<b>Kap. 21</b> Virkningerne af bidragsfinansiering for løn- og prisudviklingen .....	211
A. Generelle betragtninger .....	211
B. Arbejdsgiverbidrag til pension m.v. i Sverige .....	216
C. Sammenligning mellem Sverige og Danmark ..	218
Kap. 22 Opsparingen .....	226
A. Opsparingens størrelse og fordeling på sektorer .....	226
B. Opsparingens fordeling på forsikringsopsparing og anden opsparing .....	229

	<u>Side</u>
C. Opsparingsudviklingen i Danmark og Sverige	234
D. Sammenfatning og konklusion	240
Kap. 23 Kapitalmarkedet	243
A. Kapitalmarkedet og forsikringsopsparingen	243
B. Den svenske pensionsfonds placeringskapacitet og placeringspolitik	245
C. En dansk pensionsreforms betydning for kapitalmarkedet	248
Kap. 24 Pensionsudbygningen og den samfundsøkonomiske balance	251
<u>Afsnit VI. Administrativ belysning af tillægspensionsmodellerne</u>	
Kap. 25 Administrativ belysning af model B	257
A. Beregning og opkrævning af bidrag	257
B. Registrering af de bidragspligtige	260
C. Registrering af og kontakten til de pensionsberettigede	261
D. Beregning og udbetaling af ensartet tillægspension	262
Kap. 26 Administrativ belysning af model C	264
A. Finansiering over det offentliges almindelige indtægter	265
B. Bidragsfinansiering	267
C. Funktioner i forbindelse med beregning og registrering af optjente pensionsrettigheder	292
D. Funktioner i forbindelse med beregning og udbetaling af aktuelle pensioner	296
E. Mulighederne for integration med eksisterende registersystemer	297
F. Arbejdsdelingen mellem statslige og kommunale myndigheder	307
G. Sammenfatning af løsningsmuligheder	318
<u>Afsnit VII. Generelle spørgsmål ved indtægtsafhængige og ensartede tillægspensioner</u>	
Kap. 27 Forholdet mellem en ny tillægspensionsordning og den gældende ATP-ordning	326
Kap. 28 Ikrafttrædelsesdato	329
Kap. 29 Tillægspension til invalidepension og førtidig folkepension	332
A. Invalidetillægspension	332
B. Tillægspension til førtidig folkepension	352

	<u>Side</u>
C. Tillægspension til enlige 62-66-årige kvinder .....	354
Kap. 30 Pension til efterlevende ægtefælle .....	355
A. Indledning .....	355
B. Gældende ordninger med enke- og enkemands- pension .....	355
C. Skal den efterlevende ægtefælle kunne få tillægspension efter afdøde? .....	360
D. Skal regler om pension til efterlevende æg- tefælle omfatte både enker og enkemænd? ...	361
E. Tidspunktet for pensionsretten .....	364
F. Betingelser om ægteskabets varighed m.m. ..	367
G. Størrelsen af tillægspensionen .....	368
H. Forholdet til den efterlevende ægtefælles egen alderstillægspension .....	369
J. Økonomiske konsekvenser ved ægtefælletil- lægspension .....	370
 <u>Afsnit VIII. Forbedringer for specielle pensionistgrup-</u> <u>per</u>	
Kap. 31 Forholdet til de belyste pensionsmodeller ....	373
Kap. 32 Forhøjelse af pensionen til ægtepar .....	375
Kap. 33 Lempelse eller bortfald af indtægtsregulerin- gen af pensionerne .....	379
A. Afskaffelse af indtægtsreguleringen af pen- sionstillægget .....	382
B. Afskaffelse af indtægtsreguleringen af grundbeløbet .....	383
C. Indtægtsregulering af grundbeløbet i fort- sættelse af pensionstillægget m.v. ....	385
D. Aftrapning af grundbeløb og pensionstillæg m.v. i fortsættelse af hinanden med en fæl- les aftrapningsprocent .....	386
E. Nedsættelse af den faktiske indtægt med 40 % for arbejdsindtægt m.v. ved beregning af grundbeløbet .....	388
Kap. 34 Forbedring af reglerne om førtidig folkepen- sion .....	389

## BILAG

Bilag nr. 1: Kommissorium for pensionsreformarbejdsgruppen .....	394
Bilag nr. 2: Kommissorium for administrationsudvalget ..	398
Bilag nr. 3: Visse specielle tekniske forudsætninger ved beregningerne over den sociale pensionsfond	400
Bilag nr. 4: Oversigt over det danske pensionssystem ...	403
Bilag nr. 5: Oversigt over det svenske pensionssystem ..	414
Bilag nr. 6: Oversigt over det norske pensionssystem ...	424
Bilag nr. 7: Elementerne i indtægtsafhængige pensionsordninger .....	432
Bilag nr. 8: Tabeller vedrørende opsparingsforholdene i Danmark og Sverige i perioden 1960-1974 ...	445

## Indledning

### 1. Arbejdsgruppens opgaver

Pensionsreformarbejdsgruppen blev nedsat af socialministeren i februar 1973.

Arbejdsgruppen fik i sit kommissorium til opgave at foretage en samlet gennemgang af det sociale pensionssystem med henblik på forberedelsen af en kommende pensionsreform.

Ud fra kommissoriet, der er optaget som bilag nr. 1 til rapporten, kan hovedpunkterne i arbejdsgruppens opgaver beskrives således:

- a. En undersøgelse af, hvilke principper der kan tænkes lagt til grund for en reform af det sociale pensionssystem, herunder hvorledes ydelserne fra den sociale pensionsfond kan indpasses.
- b. En undersøgelse af mulighederne for at indføre en ordning med fleksibel pensionsalder til afløsning af den nuværende faste aldersgrænse for folkepensionen. I forbindelse hermed en undersøgelse af behovet for en udvidelse af adgangen til at opnå førtidig folkepension.
- c. En undersøgelse af mulighederne for en forenkling af de gældende pensionsregler, herunder en bedre samordning mellem reglerne om pension, skat og boligsikring.

### 2. Arbejdsgruppens tidligere rapporter

Arbejdsgruppen nedsatte straks efter arbejdets start følgende underudvalg:

Førtidspensionsudvalget  
Pensionsberegningsudvalget  
Administrationsudvalget

- a. Førtidspensionsudvalgets arbejdsområde var i første række at overveje de nævnte spørgsmål om en ordning med fleksibel pensionsalder og en udvidelse af adgangen til at få tillagt førtidig fol-

kepension. Udvalget skulle desuden overveje muligheden af at indføre en ny social ydelse til støtte af den ældre arbejdskraft i forsøget på en omstilling til nyt erhverv. Endelig fik udvalget til opgave at undersøge mulighederne for at afskaffe de pensionsmæssige særordninger for kvinder i enkepensionsloven og folkepensionsloven.

Førtidspensionsudvalgets behandling af disse emner resulterede i en rapport om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder (betænkning nr. 755), som arbejdsgruppen afgav 1 oktober 1975.

Regeringen har den 2. marts 1977 fremsat et lovforslag om udvidet adgang til førtidig folkepension på grundlag af arbejdsgruppens rapport.

b. Pensionsberegningssudvalgets arbejdsområde var at overveje en forenkling af pensionslovgivningen, herunder mulighederne for at afskaffe særreglerne for pensionister i skattelovgivningen og boligsikringsloven. Underudvalget skulle desuden undersøge de særlige problemer, der skyldes sammenstødet mellem skatteregler og indtægtsreguleringsreglerne for pension og boligsikring, og som kommer til udtryk ved en ofte ret kraftig beskæring af pensionisternes ekstraindkomster.

Underudvalget udarbejdede i juni 1974 en rapport om forenklinger i pensionslovgivningen. Rapporten er ikke offentliggjort, men flere af dens forslag er gennemført, idet de har været indarbejdet i vedtagne lovforslag på pensionsområdet.

Underudvalgets øvrige arbejdsopgaver er behandlet i en rapport om samordning af pension, skat og boligsikring (betænkning nr. 772), som arbejdsgruppen afgav i juni 1976.

c. Administrationsudvalgets arbejdsområde har været at overveje de administrative konsekvenser af at gennemføre forenklinger og andre ændringer i de gældende pensionsregler. Underudvalget har desuden haft til opgave at belyse de væsentligste administrative spørgsmål, der rejser sig ved gennemførelsen af principperne i de forskellige modeller for det fremtidige pensionssystem, som arbejdsgruppen har opstillet i nærværende rapport (administrationsudvalgets kommissorium er optaget som bilag nr. 2 til rapporten).

I overensstemmelse hermed har underudvalget dels foretaget en administrativ belysning af de forslag, der er indeholdt i arbejds-

gruppens rapport om samordning af pension, skat og boligsikring, dels foretaget en administrativ gennemgang af de opstillede pensionsmodeller, jfr. herom nedenfor.

### 3. Arbejdet med nærværende rapport

a. Den foreliggende rapport behandler spørgsmålet om, efter hvilke principper det sociale pensionssystem skal opbygges i fremtiden, d.v.s. om man fortsat skal bygge på lignende principper som i dag med ens ydelser til store grupper pensionister, eller om pensionerne i stedet i hvert fald delvis skal være afhængige af den enkelte persons tidligere beskæftigelsestid eller erhvervsindtægt.

Som det fremgår af rapportens titel, er der alene tale om en principredegørelse, hvori arbejdsgruppen opstiller og belyser forskellige muligheder for, hvorledes det fremtidige pensionssystem kan tænkes udformet.

b. Arbejdsgruppen har ved afgivelsen af denne rapport følgende sammensætning:

Vicedirektør Henning Blume,  
Københavns kommune

Kontorchef **Johannes** Brigsted,  
boligministeriet

Direktør Alice Bruun,  
socialministeriet

Kontorchef Simon Chidekel,  
finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet

Afdelingschef Niels Halek,  
sikringsstyrelsen

Økonom Gunnar Iversen,  
Landsorganisationen i Danmark

Formand Svend **Jensen**,  
Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg

Ekspeditionssekretær Ebbe Kjeldgård,  
arbejdsministeriet

Fuldmægtig Ernst O. Kristensen,  
finansministeriet, administrationsdepartementet

Fuldmægtig Mogens Muller,  
finansministeriet, budgetdepartementet

Kommitteret Henning Møller,  
ministeriet for skatter og afgifter, skattedepartementet

Direktør George R. Nelson,  
Arbejdsmarkedets Tillægspension

Økonomisk-statistisk konsulent Brian Nicholls,  
socialministeriet

Afdelingschef Jens Jørn Nielsen,  
Kommunernes Landsforening

Fuldmægtig Tommy Næsborg,  
Fællesrådet for danske tjenestemand- og funktionærorganisationer

Kontorchef Niels Raaschou-Nielsen,  
socialministeriet (som afløser af kontorchef Vibeke Lomholt)

Direktør P. Schade-Poulsen,  
Dansk Arbejdsgiverforening

Fuldmægtig Hanne Simonsen,  
Dansk Arbejdsgiverforening

Kontorchef Marie Louise Sprogøe,  
sikringsstyrelsen

Afdelingschef Adam Trier (formand),  
socialministeriet

Fuldmægtig Rud Werborg,  
økonomiministeriet

Økonomisk-statistisk konsulent Kaj Westergaard,  
arbejdsministeriet

Endvidere har forskningsleder Frede Østergaard, socialforsknings-  
instituttet, været tilknyttet arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppens sekretariat har bestået af:

Fuldmægtig Gunner Harder Andersen, sikringsstyrelsen,

fuldmægtig Niels Bülow, socialministeriet, og

sekretær Torben Hede, socialministeriet.

c. Afsnit VI om den administrative belysning af de opstillede til-  
lægspensionsmodeller er udarbejdet af arbejdsgruppens underudvalg,  
administrationsudvalget. Afsnittet indeholder en detaljeret gen-  
nemgang og analyse af de administrative opgaver, der vil være knyt-  
tet til en tillægspensionsordning. Det har dog ikke været muligt at  
foretage en vurdering af de nødvendige økonomiske og personalemæs-  
sige ressourcer, dels fordi antallet af løsningsmuligheder er meget  
stort, dels fordi der ikke har foreligget noget sammenlignings-  
grundlag med det nuværende pensionssystem.

Administrationsudvalget, der har holdt 15 møder, har haft følgende  
sammensætning:

Vicedirektør Henning Blume,  
Københavns kommune

Ekspeditionssekretær Kate Danning,  
Kommunernes Landsforening

Ekspeditionssekretær Jørgen Frederiksen,  
Kommunernes Landsforening

Kontorchef Ib Kaelsbøl Hansen,  
Københavns kommune

Kontorchef Kaj Arthur Jensen,  
Kommunernes Landsforening

Fuldmægtig Ole Kjær,  
statsskattedirektoratet

Fuldmægtig Ernst O. Kristensen,  
finansministeriet, administrationsdepartementet

Fuldmægtig Finn Mortensen,  
socialministeriet

Direktør George R. Nelson,  
Arbejdsmarkedets Tillægspension

Økonomisk-statistisk konsulent Brian Nicholls, (formand),  
socialministeriet

Kontorchef Ketty Pedersen,  
sikringsstyrelsen.

Udvalgets sekretærer har været:

Fuldmægtig Gunner Harder Andersen,

fuldmægtig Arne Karlsen og

fuldmægtig Kirsten Ørnø,

alle sikringsstyrelsen.

d. Arbejdsgruppen havde på tidspunktet for afgivelsen af rapporten om samordning af pension, skat og boligsikring holdt 20 møder. Siden har der været holdt yderligere 14 møder. Arbejdet med nærværende rapport er således afsluttet på gruppens møde nr. 34 den 18. marts 1977.

## SAMMENFATNING

Rapporten er udarbejdet af en arbejdsgruppe, som socialministeren nedsatte i 1973.

Formålet med rapporten er at give en belysning af forskellige muligheder for en reform af det sociale pensionssystem. Rapporten er bygget op omkring 3 principielt forskellige pensionsmodeller med en gennemgang af den tekniske udformning, de administrative problemer og de samfundsøkonomiske virkninger.

Arbejdsgruppens rapport er udformet som en principdegørelse med henblik på den efterfølgende politiske stillingtagen til indholdet af pensionsreformen. Rapporten indeholder derfor ikke nogen indstilling med forslag til valg af en konkret løsning.

### AFSNIT I

#### Om grundlaget for en pensionsreform

##### Kapitel 1

I dette kapitel redegøres for baggrunden for pensionsreformarbejdet. Det principielle spørgsmål er, om det sociale pensionssystem også i fremtiden skal bygge på princippet om ensartede beløb til alle, eller om pensionerne i stedet i hvert fald delvis skal være afhængige af den enkelte persons tidligere beskæftigelsestid eller erhvervsindtægt.

Efter gennemførelsen af princippet om den fulde folkepension blev loven om den sociale pensionsfond vedtaget i 1970. Formålet med fonden var dels at skabe de økonomiske forudsætninger for at yde en tillægspension til alle, der modtager folke-, invalide- eller enkepension, dels at tilvejebringe en bedre ligevægt på kapitalmarkedet og i økonomien som helhed. Udbetalingerne fra fonden skal starte i 1979 og nå deres fulde omfang i 1985.

Formuleringen af lovens bestemmelser peger i retning af en ordning, hvor tillægspensionen ydes med ensartede beløb til alle pensionister. Motiverne til loven og forhandlingerne i folketinget viser imidlertid, at det ikke var tanken med loven af 1970 at tage

stilling til den nærmere udformning af tillægspensionen. Arbejdsgruppen er derfor også i kommissoriet blevet anmodet om at belyse forskellige muligheder for udbygning af pensionssystemet. Det skal samtidig overvejes, på hvilken måde midlerne i pensionsfonden kan anvendes ved de forskellige udbygningsformer.

Det er i tilknytning til arbejdsgruppens kommissorium blevet bestemt, at arbejdsgruppen ikke skal beskæftige sig med, hvilke virkninger den kommende pensionsreform skal have for tjenestemandspensionssystemet.

## Kapitel 2

Kapitlet indledes med en kortfattet oversigt over den offentlige sociale pensionsordning og de forskellige halv-offentlige og private pensionsordninger. Det samlede system kan opdeles i tre niveauer. Det nederste niveau består af de offentlige sociale pensioner. Det mellemste niveau består af Arbejdsmarkedets Tillægspension. Det øverste niveau er sammensat af tjenestemandspensionsordningen, private tjenestepensionsordninger, pensionsforsikringer og indekskontrakter.

Arbejdsgruppens overvejelser har været koncentreret omkring det nederste niveau, d.v.s. en udbygning af det offentlige sociale pensionssystem. Hovedprincippet i de valgte 3 pensionsmodeller kan i korthed udtrykkes således:

Model A: Det nuværende pensionssystem med ensartede ydelser til alle opretholdes. Udbygningen sker i form af en generel forhøjelse af pensionsniveauet.

Model B: De nuværende ensartede pensioner suppleres med en overbygning i form af en ensartet tillægspension, som den enkelte optjener ret til på grundlag af det antal år, han har været erhvervsaktiv. Princippet i denne ATP-lignende almindelige tillægspension er, at personer med det samme antal beskæftigelsesperioder får ret til lige store tillægspensioner.

Model C: De nuværende ensartede pensioner bevares som grundpensioner. Der gennemføres en overbygning herpå i form af en indtægtsafhængig tillægspension. Princippet er, at den enkelte optjener pensionsrettigheder på grundlag af den indtægt, han har som erhvervsaktiv, hvorefter pensionen beregnes som en bestemt andel af denne indtægt.

Som optakt til gennemgangen af det nærmere indhold i de 3 pensionsmodeller peges der i dette kapitel på nogle principielle forskelle og lighedspunkter mellem modellerne.

Model A er den eneste af de 3 modeller, der umiddelbart medfører forbedringer for de nuværende pensionister. Ved model B og model C skal der derimod en særskilt beslutning til, hvis der skal ske en forbedring af pensionen for de personer, der allerede i dag er pensionister eller som når pensionsalderen inden tillægspensionsordningens ikrafttræden.

Model B og C er begge kendetegnet ved, at udbygningen af pensionssystemet tager sigte på den erhvervsaktive del af befolkningen, mens model A omfatter alle grupper i befolkningen.

Model B og C minder desuden om hinanden derved, at udbetalingen af tillægspensionen forudsætter optjening af rettigheder over en længere årrække på grundlag af erhvervsmæssig beskæftigelse. Udbygningen af pensionssystemet vil derfor først få fuld virkning et stykke tid ud i fremtiden. I modsætning hertil vil det ved model A - der ikke forudsætter optjening af rettigheder - være muligt at opnå den fulde udbygning allerede efter 6 år, således som det er forudsat i pensionsfondloven.

Anvendelsen af en optjeningstid betyder imidlertid på den anden side, at både model B og C i mange år vil være "billigere" samfundsøkonomisk set end model A, hvilket skyldes, at de årlige samlede pensionsudbetalinger kun vil stige langsomt i tillægspensionsordningens opbygningsperiode, hvorimod udbetalingerne ved model A kan nå det fulde omfang meget hurtigt, eksempelvis efter 6 år.

Model B og C har endvidere det fællestræk, at de forudsættes finansieret ved hjælp af bidrag, der opsamles i den sociale pensionsfond. I hele den lange opbygningsperiode vil der blive tale om en betydelig opsparing i fonden. Ved model A vil der derimod kun - når opbygningsperioden på eksempelvis 6 år er forbi - ske en meget beskedent opsparing i pensionsfonden, fordi hele bidraget på 2 % af den skattepligtige indkomst samt en del af renteafkastet da skal anvendes til finansieringen af forhøjelsen af pensionerne.

En meget betydningsfuld forskel på de 3 modeller skyldes den økonomiske ramme, d.v.s. de midler, der skal til for at finansiere pensionsydelse. Forskellen hænger sammen med, at modellerne har et forskelligt sigte. Ved model A har det været arbejdsgruppens

formål at vise, hvor meget dækningsgraderne (d.v.s. størrelsen af den disponible pension i forhold til størrelsen af den tidligere disponible indtægt) for de nuværende pensioner kan forhøjes, hvis udbygningen af pensionssystemet skal holdes inden for rammerne af pensionsfonden med det gældende bidrag på 2 % af indkomsten.

Ved model B er den økonomiske ramme videregående end ved model A, fordi arbejdsgruppen ud over bidraget på 2 % til pensionsfonden forudsætter et fast bidrag svarende til det nuværende ATP-bidrag, men reguleret i takt med pris- eller indkomstudviklingen. Selv om den økonomiske ramme ved model B er videregående end ved model A, er den dog ikke nær så vidtgående som ved model C, hvor de endelige bidragsprocenter bliver langt højere. Modstykket hertil er imidlertid, at model C vil medføre en væsentlig større forhøjelse af pensionernes nuværende dækningsgrader end både model A og model B.

### Kapitel 3

Den sociale pensionsfond vil spille en væsentlig rolle ved finansieringen af pensionsreformen. Kapitlet indeholder derfor en gennemgang af størrelsen af og udbetalingerne fra fonden i de kommende år. Der er desuden redegjort for den beregningsmetode og de forudsætninger vedrørende rentefod m.v., som arbejdsgruppen har anvendt ved de økonomiske beregninger til belysning af de 3 pensionsmodeller.

Ved beregningerne er forudsat en forrentning på 4,5 % p.a. og en stigning i realindkomsterne med 3 % om året. Med disse forudsætninger kan de beregnede fremtidige udgifter til tillægspension ikke direkte sammenlignes med de nuværende pensionsudgifter i 1976, fordi de to udgiftstal vedrører forskellige perioder. For at muliggøre sammenligninger har arbejdsgruppen derfor valgt at "deflatere" de fremtidige udbetalinger fra fonden tilbage til tidspunktet for de nuværende pensionsudgifter. Alle beløb i rapporten er således opgjort i "1976-realindkomstkroner", hvorved forstås en krone, hvis købekraft forudsættes at vokse med 3 % årligt fra 1976 i takt med stigningen i realindkomsterne. Med denne beregningsmetode er det muligt at sammenligne beløbene med de forskellige økonomiske nøgletal for 1976, f.eks. med bruttonationalproduktet. En nærmere forklaring af begrebet "1976-realindkomstkroner" er givet i kapitel 20.

#### Kapitel 4

Som allerede nævnt har arbejdsgruppens rapport til formål at give en analyse af nogle forskellige udbygningsmuligheder og deres økonomiske og administrative virkninger med henblik på at skabe et politisk beslutningsgrundlag.

Som supplement til denne tekniske gennemgang har arbejdsgruppen fundet det værdifuldt at referere en række socialpolitiske synspunkter, der inden for de sidste 10 år siden fremkomsten i 1967 af betænkning nr. 452 om principperne for en almindelig til-lægspensionsordning har været fremført i den offentlige debat vedrørende spørgsmålet om valg af principper for det sociale pensions-system.

Arbejdsgruppen har med gengivelsen af de forskellige synspunkter alene ønsket at give et vist indtryk af den offentlige debat vedrørende dette emne. Det må derfor betegnes som usikkert, om de refererede synspunkter er fuldt ud repræsentative, og om de giver et tilstrækkeligt nuanceret billede af debatten.

## AFSNIT II

### Om udbygning af det nuværende pensionssystem (model A)

#### Kapitel 5

Det nuværende sociale pensionssystem bygger på det hovedprincip, at der som udgangspunkt ydes ensartede pensionsbeløb til alle pensionister. Modsætningen hertil er den indtægtsafhængige pensionsordning, der kendes fra andre lande, hvor pensionens størrelse udregnes særskilt for den enkelte person under hensyntagen til de indtægtsforhold, pågældende har haft som erhvervsaktiv.

Princippet om ensartede pensionsbeløb til alle er for folkepensionens vedkommende søgt videreudviklet gennem indførelsen af den fulde folkepension for personer, der er fyldt 67 år. Denne store gruppe af pensionisterne har ret til at modtage folkepensionens grundbeløb uafhængigt af eventuelle indtægter ved siden af pensionen. For invalide- og enkepensionister samt førtidige folkepensionister er grundbeløbets størrelse derimod afhængigt af den samtidige indtægt.

Ved alle tre pensionsarter ydes der ud over grundbeløbet et pensionstillæg, der er indtægtsreguleret for alle pensionister.

#### Kapitel 6

Loven om den sociale pensionsfond forudsætter en etapevis forbedring af pensionerne fra 1979 frem til 1985, f.eks. således at udbygningen i 1979 starter med 1/3, i 1982 udvides til 2/3 og i 1985 slutter med de endelige beløb.

Som tidligere nævnt har arbejdsgruppen valgt at belyse model A ud fra de økonomiske muligheder, der ligger i pensionsfonden og det nuværende bidrag på 2 % af den skattepligtige indkomst. Der vil herefter i 1985 og følgende år være ca. 2.700 mill. kr. til rådighed til forbedringer, i 1982-84 2/3 heraf, d.v.s. ca. 1.800 mill. kr. årligt, og i 1979-81 1/3 af slutbeløbet, d.v.s. ca. 900 mill. kr. årligt.

Indholdet af model A går ud på en generel forbedring af pensionsniveauet for både folke-, invalide- og enkepensionister. Den generelle forbedring kan opnås ved at forhøje enten grundbeløbet eller pensionstillægget.

En forhøjelse af grundbeløbet med et lige stort beløb for alle pensionister vil udgøre omkring 3.200 kr. årligt fra 1985 og fremefter. I overensstemmelse med den trinvise udbygning vil forhøjelsen i perioden **1982-84** udgøre omkring 2.200 kr. årligt og i perioden 1979-81 omkring 1.100 kr. årligt.

Hvis forhøjelsen af grundbeløbet sker på denne måde - altså med et lige stort beløb for alle pensionister - vil den nuværende relative forskel i grundbeløbets størrelse for samgifte og andre pensionister blive mindsket.

Forhøjelsen kan i stedet tænkes beregnet således, at man opretholder forskellen i grundbeløbssatsen eller bevarer forskellen i den disponible pension for henholdsvis samgifte og andre pensionister.

En forhøjelse af pensionstillægget vil i modsætning til en forhøjelse af grundbeløbet ikke få virkning for alle grupper af pensionister. Forholdet vil være det, at pensionister uden ekstrairndtægter, med små eller med mellemstore ekstrairndtægter, som modtager enten fuldt eller reduceret pensionstillæg, vil få det fulde udbytte af forhøjelsen. Derimod vil pensionister, hvis ekstrairndtægter er så store, at pensionstillægget er helt bortfaldet, enten slet ikke eller kun delvis få glæde af forhøjelsen.

Det kan med stor forsigtighed anslås, at en forhøjelse af pensionstillægget fra 1985 og fremefter årligt vil kunne ske med godt 4.000 kr. pr. pensionist. Forhøjelsen i perioderne 1979-81 og 1982-84 vil tilsvarende være 1/3 og 2/3 heraf.

Der er knyttet en række ulemper til en forhøjelse af pensions-tillægget. Tillægget var ved indførelsen forbeholdt de økonomisk dårligst stillede pensionister. Ved en kraftig forhøjelse vil man derfor forlade dette oprindelige snævre sigte i endnu højere grad, end det allerede er tilfældet i dag, hvor helt op imod 3/4 af alle pensionister modtager fuldt eller reduceret tillæg. Blandt de forskellige ulemper kan også nævnes, at der vil blive flere pensionister, som i tilfælde af stigende ekstrairndkomst rammes af sammenstødet mellem beskatning og aftrapning af pension og boligsikring.

Model A vil ikke give kommunerne nye store administrative opgaver, men vil til gengæld heller ikke medføre væsentlige lettelser. Fra et administrativt synspunkt må man dog foretrække at placere forhøjelsen på grundbeløbet fremfor på pensionstillægget. Dette skyldes, at udbetaling af det indtægtsregulerede pensionstillæg

er en større administrativ belastning end udbetaling af det som hovedregel **ikke-indtægtsregulerede** grundbeløb.

### Kapitel 7

Arbejdsgruppen er ved beskrivelsen af model A gået ud fra, at den sociale pensionsfond og det særlige fondsbidrag på 2 % af den skattepligtige indkomst bliver bevaret. Men der er grund til at hæfte sig ved, at det ikke vil være nogen nødvendighed at opretholde fonden, da der efter en forhøjelse af enten grundbeløbet eller pensionstillægget ikke vil være nogen direkte forbindelse mellem fondens indtægter og størrelsen af de gennemførte forbedringer.

### AFSNIT III

#### Om en ATP-lignende almindelig tillægspension (model B)

##### Kapitel 8

Kapitlet indeholder en gennemgang af grundtrækkene i model B, der er skitseret som en ren alderspensionsmodel.

Modellen går ud på indførelse af en ordning med ensartede tillægspensioner. Ordningen skal fungere som en overbygning på folkepensionen. Det forudsættes, at bidragsindbetalingerne til den gældende ATP-ordning samtidig standses, således at der sker en langsom afvikling af denne ordning (jfr. herom i kapitel 27).

Tillægspensionsordningen skal være en obligatorisk ordning, der omfatter alle erhvervsaktive personer, d.v.s. både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende.

Ordningen skal bygge på et optjeningsprincip, hvorefter man optjener pensionsrettigheder i de perioder, hvor man er erhvervsaktiv. Det ensartede princip kommer frem derved, at personer med samme antal beskæftigelsesperioder får ret til lige store tillægspensioner.

Arbejdsgruppen har forudsat, at tillægspensionsordningen skal finansieres udelukkende ved bidrag til pensionsfonden, dels i form af et procentbidrag knyttet til indkomsten, dels ved et fast bidrag pr. beskæftigelsesenhed. Hvis procentbidraget sættes til 2 % af den skattepligtige indkomst, og det faste bidrag får samme størrelse som det nuværende ATP-bidrag, vil den økonomiske belastning for det enkelte medlem af ordningen ved dennes start blive den samme som i dag. Dette er lagt til grund ved de økonomiske beregninger, men der er ikke noget i vejen for at udvide denne ramme.

Procentbidraget vil følge indkomstudviklingen, fordi det beregnes af den skattepligtige indkomst. Med hensyn til reguleringsformen for det faste bidrag og for de aktuelle tillægspensioner har arbejdsgruppen forudsat, at der gennemføres enten automatisk pristalsregulering eller pris- og reallønsregulering.

##### Kapitel 9

Arbejdsgruppen har i dette kapitel foretaget en nærmere gennemgang af de mange forskellige elementer, som model B er sammensat af.

Selv om **tillægspensionsordningen** i princippet bør stå åben for alle erhvervsaktive, må der formentlig ske en begrænsning til personer med en vis **minimumstilknytning** til arbejdsmarkedet. For lønmodtagere kan man tænke sig et krav om mindst 15 timers ugentlig beskæftigelse. For selvstændige erhvervsdrivende må man af praktiske grunde i stedet anvende indtægtens størrelse, f.eks. således at den årlige indtægt skal overstige gennemsnitsindtægten for en faglært arbejder med en ugentlig arbejdstid på 15 timer, svarende til 30.000 kr. i 1976.

Optjeningen af pensionsrettigheder må begrænses aldersmæssigt gennem fastsættelse af en øvre og nedre grænse. Det vil bl.a. af administrative grunde være hensigtsmæssigt, at den øvre aldersgrænse ikke falder sammen med pensionsalderen. Arbejdsgruppen har derfor regnet med, at optjeningen af rettigheder slutter ved udgangen af det kalenderår, hvori man fylder 65 år. Den nedre aldersgrænse kan som i ATP-ordningen fastsættes til starten af det kalenderår, hvori man fylder 18 år. Hvis optjeningstiden for ret til uafkortet tillægspension samtidig sættes til 40 år, vil der med den nævnte øvre og nedre aldersgrænse være mulighed for at opnå fuld anciennitet i ordningen, selv om man sammenlagt i op til 8 år er uden særlig tilknytning til arbejdsmarkedet.

Omfanget af de optjente pensionsrettigheder skal bestemmes af det antal faste bidrag, som er blevet indbetalt til ordningen. Teoretisk kunne man forestille sig, at det faste bidrag og dermed anciennitetserhvervelsen skulle gradueres nøje efter beskæftigelsens omfang. Men i praksis må der som i ATP-ordningen blive tale om en opdeling i nogle få grupper, d.v.s. mellem heltids- og deltidsbeskæftigede på grundlag af antallet af beskæftigelsestimer pr. uge. For selvstændige erhvervsdrivende ville det være mest enkelt helt at undgå denne sondring. Da det imidlertid under alle omstændigheder vil være nødvendigt at konstatere indtægtens størrelse for at se, om minimumskravet for medlemskab af ordningen overhovedet er opfyldt, kan opdeling i heltids- og deltidsbeskæftigede også her tænkes gennemført ud fra indtægtens størrelse.

Da optjeningen af retten til uafkortet pension skal baseres på en optjeningstid over en længere årrække (40 år), må der fastsættes særlige overgangsregler for de personer, der på grund af deres alder ved ordningens ikrafttræden kun kan nå at optjene forholdsvist beskudne rettigheder. Overgangsreglerne må gå ud på at an-

vende en kortere optjeningstid - f.eks. 20 år - for personer indtrådt i ordningens første år. Ved en sådan overgangsordning opnår man, at tillægspensionsordningen får effekt allerede i opbygningsperioden.

Da det forudsatte procentbidrag til ordningen beregnes af den skattepligtige indkomst og således vil følge indkomstudviklingen, vil det være muligt at sikre de udbetalte tillægspensioner en vis værdifasthed i form af en automatisk pristalsregulering. Til støtte for at benytte denne regulering taler, at tillægspensionsordningen skal være en overbygning på de nuværende sociale pensioner, der ifølge lovgivningen automatisk reguleres i takt med prisudviklingen.

Hvis man yderligere vil sikre sig, at forholdet mellem tillægspensionsydelsen og grundpensionsydelsen ikke forrykkes, kan en regulering i takt med indkomstudviklingen komme på tale. En sådan regulering kan ske enten automatisk eller ved selvstændig beslutning fra gang til gang, således som det i dag er tilfældet for de sociale pensioner.

#### Kapitel 10

Model B forudsættes finansieret ved et kombineret præmiereserve- og fordelingsystem, d.v.s. et system, der delvis bygger på årlige bidragsindbetalinger og delvis på renteafkast af opsparede fondsmidler. De økonomiske beregninger til model B har til formål at bestemme størrelsen af de tillægspensioner, som kan udbetales med den forudsatte økonomiske ramme. Denne ramme består som tidligere omtalt af et procentbidrag på 2 % af den skattepligtige indkomst samt et fast bidrag af samme størrelse som ATP-bidraget, men reguleret i takt med pris- eller indkomstudviklingen. De økonomiske beregninger har desuden til formål at vise størrelsen af den opsamlende fond og af de årlige pensionsudbetalinger og bidragsindbetalinger.

Arbejdsgruppen har foretaget beregninger over 3 forskellige varianter af model B, afhængigt af reguleringsmekanismen. Her skal kun omtales resultatet af den variant, hvor både det faste bidrag og de aktuelle pensioner indkomstreguleres. Den fulde uafkortede tillægspension vil da udgøre 9.540 kr. (opgjort i 1976-realindkomstkroner).

Alle personer, der ved ordningens **ikrafttræden** er **45** år eller derunder, vil kunne optjene ret til denne pension. Personer over 45 år vil for hvert optjent anciennitetsår få ret til  $1/20$  af den fulde uafkortede pension.

Fondsopsamlingen vil vokse gradvis i opbygningsperioden indtil omkring år 2030, hvor ordningen vil være i økonomisk balance. Fonden vil i denne variant da udgøre godt 134 mia. kr.

AFSNIT IVOm et indtægtsafhængigt tillægspensionssystem (model C)Kapitel 11

Model C går ud på indførelse af en ordning med indtægtsafhængig tillægspension. Grundtanken i en sådan ordning er den, at tillægspensionen skal udgøre en bestemt andel af den enkelte persons hidtidige erhvervsindtægt. Tillægspensionen kan bygges oven på folkepensionen. Den samlede alderspension vil da bestå af en fast grundpension (svarende til folkepensionen) og en indtægtsafhængig tillægspension. Alderspensionen kan imidlertid også opbygges således, at hele ydelsen i princippet er indtægtsafhængig, men med et garantibeløb (svarende til folkepensionen) som minimumsydelse.

Tillægspensionsordningen, der er skitseret som en ren alderspensionsmodel, skal omfatte alle erhvervsaktive personer. Retten til tillægspension Optjenes år for år på grundlag af en pensionsgivende indtægt, der skal omfatte alle former for lønindtægt og indtægt ved selvstændig virksomhed.

Retten til uafkortet tillægspension skal på samme måde som ved model B være betinget af, at der er optjent pensionsrettigheder i et bestemt antal år. Tillægspensionen skal finansieres af bidrag, der beregnes som en procentdel af den pensionsgivende indtægt.

Den indtægtsafhængige tillægspensionsordning er opbygget af en række elementer. Ordningen kan derfor teknisk udformes på flere forskellige måder, afhængigt af elementernes sammensætning. For at illustrere valgmulighederne - der dog ydelsesmæssigt giver nogenlunde samme resultat - belyser rapporten 3 varianter af model C, der betegnes som model C-1, model C-2 og model C-3.

Model C-1 (model med basisbeløb) svarer i vidt omfang til indholdet af de indtægtsafhængige tillægspensionsordninger, der findes i Sverige og Norge. Den samlede alderspension er delt i en fast grundpension og en overbygning i form af tillægspensionen. Ved beregningen af tillægspensionen ser man bort fra erhvervsindtægter under en vis grænse, der kaldes basisbeløbet. Erhvervsindtægter under det beløb, der svarer til basisbeløbet, dækkes på denne måde pensionsmæssigt af grundpensionen. Indtægter mellem basisbeløbet og

en eventuel øverste grænse, der kaldes maksimumsbeløbet, dækkes delvis af tillægspensionen. Indtægter over et maksimumsbeløb dækkes ikke.

Model C-2 adskiller sig kun fra model C-1 derved, at der ikke skal være noget basisbeløb. Tillægspensionen skal derfor beregnes af hele indtægten op til et eventuelt maksimumsbeløb, og modellen vil derfor betyde, at personer med selv meget små indtægter vil optjene ret til tillægspension.

Ved model C-3 er der ikke som ved de øvrige varianter en skarp opdeling i grundpension og tillægspension. Den samlede alderspension er derfor principielt fuldt ud indtægtsafhængig, men for at undgå forringelse af det nuværende pensionsniveau indføres et garantibeløb, der skal være det beløb, man som minimum får udbetalt i alderspension.

## Kapitel 12

Kapitlet indeholder en udførlig beskrivelse af de forskellige elementers funktion samt angivelse af det indhold, som arbejdsgruppen har valgt at give det enkelte element ved de senere økonomiske beregninger.

Model C bygger på indkomstbortfaldsprincippet, fordi tillægspensionen delvis skal erstatte den indtægt, der falder væk ved overgangen fra den erhvervsaktive alder til pensionisttilværelsen. Afgørende i denne forbindelse er, hvilken dækningsgrad den samlede alderspension skal have. Ved dækningsgraden forstås nemlig størrelsen af den samlede disponible pension i forhold til størrelsen af den disponible indtægt, som pensionen skal dække.

For at kunne gennemføre nogle økonomiske beregninger, der viser størrelsen af tillægspensionen, fondsopsamlingen og de samlede årlige pensionsudbetalinger, har arbejdsgruppen måttet vælge nogle tænkte dækningsgrader. Gruppen har som udgangspunkt valgt et eksempel, hvor dækningsgraderne stort set svarer til de dækningsgrader, der gælder for tjenestemandspensionerne, der her i landet er det eneste offentlige pensionssystem, som bygger på det indtægtsafhængige princip. For at understrege, at der alene er tale om et eksempel, har arbejdsgruppen også gennemført beregninger, hvor dækningsgraderne ligger på et noget lavere niveau end tjenestemandspensionernes.

Den pensionsgivende indtægt er af stor betydning både ved beregningen af de optjente pensionsrettigheder og ved beregningen af

de årlige bidrag til ordningens finansiering. Det forudsættes, at man ved opgørelsen af indtægten i stedet for direkte at anvende den skattepligtige indkomst benytter sig af de indkomstarter, der i forvejen kendes i indkomstskattesystemet.

Basisbeløbet, der bl.a. anvendes ved afgrænsningen af den pensionsgivende indtægt, forudsættes at have samme størrelse som grundpensionen. Samtidig forudsættes det, at grundpensionen (og garantibeløbet) som minimum kommer til at ligge på samme niveau som den nuværende folkepension, d.v.s. grundbeløbet + pensionstillægget.

Tillægspensionens størrelse kan tænkes begrænset for personer med høje indtægter ved at fastsætte en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt. Hvis grænsen sættes til 105.000 kr. (1976-indkomstniveau), vil kun ca. 15 % af de erhvervsaktive personer blive berørt heraf.

Problemerne omkring en øvre og nedre aldersgrænse for optjening af pensionsrettigheder samt optjeningstidens længde er ved denne model de samme som ved model B. Det er derfor også her antaget som løsning, at optjeningen starter i det kalenderår, hvori man fylder 18 år, og slutter i det kalenderår, hvori man fylder 65 år. Optjeningstiden forudsættes at strække sig over 40 år.

Også med hensyn til spørgsmålet om en overgangsordning kan man henvise til bemærkningerne herom ved model B.

De optjente pensionsrettigheder antages at skulle pris- og reallønreguleres. Med hensyn til reguleringen af de aktuelle tillægspensioner forudsættes det, at der i hvert fald sker en pristalsregulering, der kan sikre pensionens købekraft. Det må afhænge af en politisk/økonomisk vurdering, om der tillige skal ske en reallønsregulering.

Ved beregningen af tillægspensionen vil det af hensyn til personer med svingende indtægter være rimeligt at foretage en udvælgelse af de indtægtsår, hvor indtægten og dermed optjeningen har været højest, f.eks. de 20 "bedste år".

### Kapitel 13

Udgangspunktet må være, at en **indtægtsafhængig** tillægspensionsordning obligatorisk skal omfatte alle erhvervsaktive personer. Hensynet til ordningens finansielle og administrative tilrettelæggelse taler herfor. Det kan dog tænkes, at der for enkelte grupper af

erhvervsaktive gør sig specielle forhold gældende, som kan motivere en bestemmelse om frivilligt medlemskab. F.eks. kan selvstændige erhvervsdrivende måske være mere interesserede i at anvende deres midler til investeringer i egen virksomhed fremfor at skulle foretage kontante indbetalinger til en pensionsordning.

#### Kapitel 14

Den bidragsfinansierede tillægspensionsordning skal kunne hvile i sig selv uden tilskud fra det offentlige.

Bidragsbetalingen kan tilrettelægges således, at arbejdsgiveren deltager i finansieringen af lønmodtagerens tillægspension, enten ved at arbejdsgiveren betaler det fulde bidrag, eller ved at han betaler en del af bidraget, således at dette altså deles mellem lønmodtageren og arbejdsgiveren. Den førstnævnte ordning kendes fra den svenske tillægspensionsordning. Den sidstnævnte ordning kendes herhjemme, f.eks. fra ATP-ordningen og fra de private pensionskasser.

Der foreligger imidlertid også den tredje mulighed, at det samlede bidrag for lønmodtagernes tillægspension betales af den sikrede selv, således som det formentlig må blive tilfældet med de selvstændige erhvervsdrivendes tillægspension.

Arbejdsgruppen har antaget, at der skal anvendes et såkaldt kombineret præmiereserve- og fordelingssystem. Hermed menes, at det ikke skal være et rent præmiereservesystem, som man kender det fra private pensionsforsikringer, hvor den enkelte årgang i princippet betaler sine egne pensioner, ved at præmierne opsamles og anvendes til dækning af denne årgangs pensioner. Det skal heller ikke være et rent fordelingssystem, som man kender det fra folkepensionsordningen, hvor man uden nogen fondsdannelse år for år skaffer dækning for pensionsudgifterne. Det skal derimod være en mellemform med en vis fondsdannelse, der giver mulighed for en gunstig overgangsordning for de personer, der nærmer sig pensionsalderen ved ordningens ikrafttræden. Det er den samme finansieringsform, som er anvendt for Arbejdsmarkedets Tillægspension og for ordningerne i Sverige og Norge.

#### Kapitel 15

Fastsættelse af tillægspensionens størrelse - og dermed niveauet eller dækningsgraden for grundpension og tillægspension tilsam-

men - er et politisk spørgsmål. For dog at kunne illustrere de tre varianter af model C har arbejdsgruppen som udgangspunkt valgt et eksempel, hvor dækningsgraden for et ægtepar med en indtægt på 90.000 kr. er identisk med den dækningsgrad, som tjenestemandspensionen inklusive folkepensionen giver i dag på samme indkomsttrin. Det er samtidig forudsat, at grundpensionen (henholdsvis garanti-beløbet) får samme størrelse som summen af det nuværende grundbeløb og pensionstillæg for henholdsvis enlige og ægtepar. Den disponible erhvervsindkomst og den disponible pension er beregnet på grundlag af de skatteregler, der var gældende i 1976. Heri ligger, at det er forudsat, at den samlede reduktion af en erhvervsindkomst på grund af skat og bidrag til ordningen er uændret.

Dækningsgraden for tjenestemandspensionen inklusive folkepension udgør for et ægtepar på det nævnte indkomsttrin 83. Ægteparret modtager med andre ord en disponibel pension, der udgør 83 % af deres tidligere disponible indtægt. Hvis tillægspensionen ved eksempelvis model C-1 (model med basisbeløb) beregnes med 44 % af indtægten over basisbeløbet, vil dækningsgraden for den samlede alderspension blive 83 som for tjenestemandspensionens vedkommende. Udtrykt i kroner vil bruttopensionen være 64.700 kr. fordelt med 33.600 kr. i grundpension og 31.100 kr. i tillægspension.

Beregninger over model C-2 og model C-3 viser, at det stort set er muligt at udforme alle tre varianter på en sådan måde, at dækningsgraden for ægtepar bliver af nogenlunde samme størrelse som tjenestemandspensionens dækningsgrad ikke blot ved 90.000 kr., men også på lavere og højere indkomsttrin. For enlige pensionister er dækningsgraden dog noget lavere end tjenestemandspensionens. Dette skyldes forudsætningen om, at grundpensionen skal svare til summen af grundbeløbet og pensionstillægget for henholdsvis enlige og ægtepar.

Det må understreges, at arbejdsgruppen med sine eksempler viser det pensionsniveau, man med de valgte beregningsforudsætninger vil nå frem til, når tillægspensionsordningen er fuldt udbygget.

## Kapitel 16

Dette kapitel indeholder en række økonomiske beregninger over de tre varianter af model C. Beregningerne tjener til at vise, "hvad det koster" at nå op på de dækningsgrader, der er gennemgået i eksemplerne i det foregående kapitel.

Formålet med beregningerne er med andre ord at bestemme størrelsen af de bidragsprocenter, der er nødvendige til finansiering af tillægspensionerne, når det forudsættes, at ordningen på langt sigt skal kunne hvile økonomisk i sig selv. Beregningerne har desuden til formål at vise størrelsen af de årlige bidragsindbetalinger og pensionsudbetalinger og den hertil svarende fond.

På linje med sammendraget af det forrige kapitel vil der af praktiske grunde i det følgende kun blive omtalt resultatet af beregningerne til en enkelt af varianterne, nemlig model C-1 (model med basisbeløb).

Bidragsprocenten antages først at skulle nå op på sit endelige niveau efter en længere årrække. Udgangspunktet for valget af bidragsprocenten i ordningens første år (1979) har været, at et bidrag på 3 % af den pensionsgivende indtægt vil give næsten samme økonomiske belastning for en person med en mellemindkomst (omkring 70.000 kr.) som summen af det nuværende bidrag til den sociale pensionsfond og bidraget til ATP-ordningen. Bidragsprocenten ~~er~~ herefter fastsat til 3,25 % i det første år, idet det samtidig er forudsat, at procenten årligt øges med 0,25 %, indtil det endelige niveau er nået.

Størrelsen af den endelige bidragsprocent afhænger bl.a. af, hvorledes pensionen reguleres, og om der fastsættes en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt. Forudsættes både pris- og reallønsregulering, men ingen maksimumsgrænse, bliver det endelige bidrag på 11,3 % (denne procent nås først år 2012). Forudsættes kun pristalsregulering og en maksimumsgrænse på 105.000 kr., bliver det endelige bidrag (som nås år 1999) på 8,0 %. Da bidragene skal opkræves af den pensionsgivende indtægt, d.v.s. erhvervsindtægten reduceret med basisbeløbet, svarer de nævnte bidrag til henholdsvis 8,9 % og 6,3 % af en samlet erhvervsindtægt på f.eks. 90.000 kr.

Midlerne i den sociale pensionsfond vil ved tillægspensionsordningens start blive overført til denne. Tillægspensionsordningen vil således allerede fra starten råde over en betydelig fond, der den 1. Januar 1979 er beregnet til 14.860 mill. kr. (1976-reallindkomstkroner).

Hvis tillægspensionen pris- og reallønsreguleres, og der ikke gælder nogen maksimumsgrænse, vil fondsopbygningen i model C-1 i årene 1990, 2010 og 2035 være henholdsvis ca. 80 mia. kr., ca. 230 mia. kr. og ca. 290 mia. kr. Hvis tillægspensionen pristalsregule-

**res** og beregnes med en maksimumsgrænse på **105.000** kr. vil fonden i de nævnte 3 år i stedet være henholdsvis ca. 75 mia. kr., ca. 200 mia. kr. og ca. 235 mia. kr.

En fond af den nævnte størrelse er imidlertid ingen nødvendighed. Tværtimod må det understreges, at det stort set er muligt frit at vælge størrelsen af den fond, som bliver opbygget i ordningen. Afgørende i denne forbindelse er, hvilken vægt man i det kombinerede system ønsker at lægge på henholdsvis fordelingsprincippet (de årlige bidragsindtægter) og præmiereserveprincippet (det årlige renteafkast fra fonden).

### Kapitel 17

Ved fastlæggelsen af tillægspensionsfondens placeringspolitik vil det være et naturligt udgangspunkt at antage, at målsætningen skal være den samme som i ATP-ordningen. Det kunne dog overvejes, om tillægspensionsfonden ikke burde yde et større bidrag til erhvervslivets finansiering, end det hidtil har været tilfældet for ATP-fondens vedkommende. Det kan således tænkes, at fonden ud over adgangen til "passiv" investering i ihændehaberobligationer og **pant**-sikrede eller garanterede obligationslån til industrien m.fl. også skulle have adgang til en mere "aktiv" placering i aktier og i direkte lån til arbejdsgiverne, eventuelt gennem nyoprettede finansieringsinstitutter som ansvarligt mellemlid. Spørgsmålet er endvidere overvejet i kapitel 23.

Ved overvejelserne om fondsplaceringer må der foretages en afvejning mellem på den ene side det sikkerhedsmæssige hensyn for midlernes anbringelse og på den anden side hensynet til erhvervslivets finansiering.

Ud over de nævnte **placeringsobjekter** er der måske grund til at overveje en endnu mere decentraliseret placeringsform. Man kunne således overveje en ordning, hvor bidragene forblev i den enkelte virksomhed kombineret med en særlig garantiordning til sikring af, at den oparbejdede bidragsforpligtelse (pensionsskyld) vil kunne indfries, når pensioneringen bliver aktuel.

AFSNIT VOm pensionsudbygningens samfundsøkonomiske virkningerKapitel 18

Som indledning til de efterfølgende kapitler gives i dette kapitel en beskrivelse af hovedtrækkene af de problemer og virkninger, som en udbygning af pensionssystemet i form af model A, B eller C må forventes at ville få for samfundsøkonomien.

I denne forbindelse peges på, at der ved pensionsudbygningen vil ske en forhøjelse af de individuelle pensioners dækningsgrad. Stigningen vil være størst ved model C, hvor der ved ordningens fulde udbygning vil blive tale om en yderligere overflytning til pensionisterne af ca. 7 % af den samlede bruttofaktorindkomst.

Selv om model C er den i økonomisk henseende mest omfattende udbygning, understreges det dog i kapitlet, at model A i en række år efter udbygningens iværksættelse vil bevirke den største stigning i pensionsudbetalingerne i forhold til i dag.

Kapitel 19

I dette kapitel er givet en samlet vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser ved en pensionsudbygning svarende til model A.

Da model A forudsættes finansieret ved den sociale pensionsfonds renteindtægter og ved bidraget til den sociale pensionsfond på de 2 % af den skattepligtige indkomst, som allerede opkræves i dag, vil den pensionsforhøjelse, som modellen indebærer, alt andet lige være ensbetydende med en lempelse af finanspolitikken af en tilsvarende størrelsesorden. Ønskes denne lempelse ikke, må der gennemføres en modgående tilpasning af den økonomiske politik, der formentlig i første række må sigte mod en dæmpning af forbruget.

Ud over pensionsforhøjelsernes direkte virkning for den samfundsøkonomiske balance via virkningerne på det samlede forbrug vil der ske en mere indirekte påvirkning derved, at pensionsudbygningens fulde gennemførelse vil medføre et bortfald af en ikke uvæsentlig del af obligationsefterspørgslen, idet fondens køb af obligationer vil blive reduceret i takt med de stigende pensionsudbetalinger. Dette kan medføre en rentestigning på obligationsmarkedet med de hertil knyttede ulemper for investeringsaktiviteten.

Om denne stigning slår igennem, vil bl.a. afhænge af de afledede virkninger af de ændringer i finanspolitikken, der som nævnt ovenfor kan tænkes iværksat.

### Kapitel 20

Her sammenlignes arbejdsgruppens beregningsresultater vedrørende modellerne B og C med tal for den danske økonomi i 1975. I denne forbindelse drøftes betydningen af de beregningsmæssige forudsætninger om konstant realvækst og konstant realrente, som ligger bag opgørelserne i såkaldte "1976-realindkomstkroner".

### Kapitel 21-23

I kapitlerne 21-23 diskuteres de økonomiske konsekvenser af en udbygning af pensionssystemet i form af model B eller C for forskellige mere eller mindre isolerede områder af samfundsøkonomien. I alle 3 kapitler inddrages erfaringerne fra Sverige, hvor en tillægspensionsordning har været i kraft siden 1960.

I kapitel 21 diskuteres virkningerne af bidragsfinansiering for løn- og prisudviklingen, idet både arbejdsgiverbidrag og direkte personlige bidrag er omtalt. Det nævnes her, at den svenske tillægspensionsordning, som finansieres ved arbejdsgiverbidrag, tilsyneladende er gledet ind i svensk økonomi med begrænsede virkninger for såvel indkomstfordeling som for løn- og prisudvikling. Dette forløb må imidlertid ses i sammenhæng med en række specielle svenske forhold, der har gjort sig gældende i årene siden 1960. Det er derfor ikke sikkert, at en dansk tillægspensionsordning vil kunne gennemføres med samme begrænsede virkninger for indkomstfordelingen og pris- og lønudviklingen.

I kapitel 22 behandles spørgsmålet om en pensionsreforms virkninger for opsparingen. I kapitlet gennemgås udviklingen i opsparingen i det danske samfund i perioden 1960-1974.

Det nævnes, at der i denne periode har været tale om en kraftig vækst i den samlede forsikringsopsparing. Dette tilskrives i kapitlet dels etableringen af ATP og SPF, dels den stærke vækst op igennem **1960'erne** i den andel af lønmodtagerne, til hvis ansættelsesforhold der er knyttet en pensionsordning, og endelig af en vækst i anden privat forsikringsopsparing. Denne udvikling er blevet forstærket gennem regler om skattebegunstigelse.

I kapitlet foretages også en sammenligning af opsparingsudviklingen i Danmark og Sverige fra 1960 til **1974**. Selv om der ikke kan

drages meget sikre konklusioner af en sådan sammenligning, synes der ikke at være grund til at forvente, at en forøgelse af den offentlige forsikringsopsparing i form af opbygning af en **tillægspensionsfond** i væsentligt omfang vil blive modvirket af en nedgang i den private opsparing.

I kapitel 23 belyses spørgsmålet om, hvilken betydning en fondsofbygning som ved model B eller model C vil få for kapitalmarkedet. Dette vil selvsagt afhænge dels af fondens placeringskapacitet, dels af den placeringspolitik, som vil blive fastlagt for fonden.

Efter en kort omtale af den nuværende danske forsikringsopsparings placering på kapitalmarkedet og dens betydning for dækningen af den samlede kreditefterspørgsel belyses den svenske ATP-fonds placeringskapacitet og -politik. Endelig omtales afslutningsvis nogle af de forhold, der må inddrages ved vurderingen af en dansk pensionsreforms betydning for det danske kapitalmarked. Herunder nævnes bl.a. et eventuelt behov for at få etableret et system, hvorved pensionsfondens midler i større omfang, end det i dag er tilfældet for forsikringsopsparingen, kan kanaliseres tilbage til erhvervslivet. Ligeledes peges på nødvendigheden af, at fondens placeringspolitik løbende gøres til genstand for drøftelse med de pengepolitiske myndigheder.

### Kapitel 2k

I dette kapitel er foretaget en samlet vurdering af, de samfundsøkonomiske konsekvenser af en udbygning af pensionssystemet med udgangspunkt i den stigning i det offentliges udgiftsniveau, som vil følge en sådan udbygning, uanset hvilken af arbejdsgruppens modeller, der måtte blive lagt til grund.

Der anføres i kapitlet flere grunde til, at en fondsdannelse med de hertil knyttede bidragsindbetalinger kan komme på tale ved finansieringen af de stigende offentlige udgifter. Dels kan det forekomme rimeligt at søge opsparingen fremmet gennem en sådan fond, hvorved der kan tilvejebringes realøkonomisk spillerum for større investeringer. Dels taler en del for, at der hos borgerne er en anden holdning til den horisontale indkomstfordeling over livsforløbet, som er kendetegnende for en pensionsudbygning efter præmiereservesystemet, end over for den umiddelbare overflytning af indkomst fra de erhvervsaktive til pensionisterne, som ville

være resultatet af en pensionsudbygning efter et fordelingsystem. Endelig taler tendensen til, at en større pensionsudbygning kan bevirke en svækkelse af den private alderdomsopsparing - og dermed af den samlede opsparing - til gunst for, at man gennem en fondsofbygning søger at modvirke dette.

I kapitlet redegøres for, hvorfor det må påregnes, at fonden i opbygningsårene vil have en tendens til at virke konjunkturdæmpende. Såfremt man ud fra ønsket om en varigt højere opsparingskvote i samfundet vælger at udbygge pensionssystemet i forbindelse med en fondsdannelse, må man derfor råde over fleksible midler i den økonomiske politik. Disse midler må sikre, at fondsofbygningen dels ikke i en situation med svigtende efterspørgsel bevirker en uacceptabel stigning i ledighedsniveauet, dels ikke i almindelighed medfører en stigning i virksomhedernes omkostningsniveau til skade for erhvervenes konkurrenceevne og investeringslyst.

Disponeres der over de fornødne midler i den økonomiske politik, står det spørgsmål tilbage, om fonden vil kunne spille en vigtig rolle for finansieringen af erhvervsudviklingen og dermed for skabelsen af større vækstmuligheder i de kommende år. Det påpeges i kapitlet, at der i denne forbindelse i høj grad vil være behov for at afstemme fondens dispositioner med den almindelige pengepolitik.

AFSNIT VIOm administrativ belysning af tillægspensionsmodellerneKapitel 25

Kapitel 25 indeholder en administrativ belysning af model B. Til dette kapitel og især til kapitel 26 bemærkes, at materialet ikke omfatter en vurdering af størrelsesordenen af de økonomiske og personalemæssige ressourcer, der er nødvendige i forbindelse med en gennemførelse af de to tillægspensionsmodeller. Dette skyldes først og fremmest, at antallet af administrative løsningsmuligheder er så stort, at det ikke har været praktisk muligt at foretage den nævnte vurdering.

De administrative hovedfunktioner i forbindelse med model B ligger på *k* områder: Beregning og opkrævning af bidrag til ordningen, registrering af og kontakten til de bidragspligtige, registrering af og kontakten til de pensionsberettigede og endelig beregning og udbetaling af tillægspension. Da modellen har mange træk tilfælles med den gældende ATP-ordning, er belysningen af disse hovedfunktioner foretaget i meget nær sammenhæng med en omtale af, hvilke administrative løsninger der er valgt i ATP-ordningen.

Model B adskiller sig fra ATP-ordningen på især 2 punkter. For det første er modellen forudsat finansieret ved en kombination af et fast bidrag og et procentbidrag, for det andet forudsættes modellen obligatorisk at skulle omfatte også selvstændige erhvervsdrivende.

Optrævning af et procentbidrag hos alle skattepligtige på grundlag af den skattepligtige indkomst vil ikke i sig selv give anledning til nye administrative problemer, men vil kunne følge samme retningslinier, som gælder for de nuværende sociale bidrag (folkepensionsbidrag og dagpengebidrag). Da det endvidere er forudsat, at procentbidraget ikke skal være bestemmende for, hvilken anciennitet der opnås i ordningen, vil bidraget heller ikke i øvrigt give anledning til administrative problemer.

Det faste bidrag for lønmodtagere kan tænkes at komme til at påhvile lønmodtagerne eller arbejdsgiverne eller begge parter i forening. Uanset hvilken løsning der vælges, vil det administrativt være mest hensigtsmæssigt, at beregningen og opkrævningen

sker hos arbejdsgiverne efter samme rutiner, som anvendes i dag ved opkrævningen af ATP-bidraget. Arbejdsgiveren skal indbetale bidraget til en central pensionsmyndighed, og kontrollen med indbetalingerne foretages af pensionsmyndigheden på grundlag af indberetninger, der indhentes gennem skattemyndighederne. ATP's opkrævningsfunktioner er netop udtryk for, hvor langt det administrative arbejde hidtil har kunnet rationaliseres, idet der på en lang række områder er sket en forenkling og større integration med skattemyndighedernes edb-procedurer siden ordningens oprettelse. Synspunktet har været, at man så vidt muligt skal undgå en dobbeltregistrering af oplysninger hos både pensions- og skattemyndighederne.

Beregning og opkrævning af det faste bidrag for selvstændige erhvervsdrivende vil stille store administrative krav. Da det vil være nødvendigt at tage udgangspunkt i indtægtens størrelse, vil det - uanset hvorledes indtægtsgrundlaget fastlægges - i meget vidt omfang være nødvendigt med skattemyndighedernes medvirken. Dette gælder både med hensyn til beregning af og kontrol med bidragspligten, ligesom det vil være nærliggende, at selvstændiges bidrag til ordningen skal indbetales til skattemyndighederne.

## Kapitel 26

I dette kapitel foretages en administrativ belysning af model C. Hovedvægten i kapitlet ligger på en belysning af modellen som en bidragsfinansieret ordning.

Bidragsfinansierede ordninger rejser en række væsentlige administrative problemer. Det må for det første overvejes, hvilke indtægtsarter der skal indgå i bidragsgrundlaget. Dernæst må det overvejes, om bidrag skal beregnes på grundlag af den enkelte lønmodtagers indkomst og/eller på grundlag af arbejdsgiverens samlede udbetalte løn, og i forbindelse hermed hvordan bidraget skal opkræves og indbetales. Selvstændige erhvervsdrivendes betaling af bidrag rejser særlige problemer. Endvidere må der tages stilling til, om der skal være en tilbagemelding til indbetalerne om de indbetalte beløb og om den eventuelle retsvirkning af registrerede rettigheder, ligesom der vil være behov for vejledning. Sagt med andre ord drejer dette spørgsmål sig om kontakten mellem indbetalerne og skatte- og/eller pensionsmyndighederne.

I bidragsfinansierede ordninger er det desuden et spørgsmål, om der skal være samme indtægtsgrundlag for bidragsbetaling og pen-

sionsretten og i forbindelse hermed problemet om registrering af bidrag og pensionsrettigheder. Registreringsproblemet omfatter dels spørgsmålet om oprettelse af selvstændige registersystemer kontra muligheden for integration med allerede eksisterende registre, dels spørgsmålet om arbejdsdelingen mellem forskellige statslige og kommunale myndigheder. Det vil bl.a. afhænge af arbejdet i finansministeriets edb-samordningsudvalg, hvorledes disse problemer skal løses.

I en indtægtsafhængig pensionsordning må der endvidere fastlægges en række administrative rutiner i forbindelse med, at pensionsudbetalingen bliver aktuel. Disse rutiner er koncentreret omkring følgende hovedspørgsmål: Opsøgning af den berettigede personkreds, beregning og udbetaling af aktuelle pensioner samt almindelig vejledning og løbende kontakt med pensionisterne.

Kapitlet indledes med en omfattende teoretisk gennemgang af alle de nævnte administrative funktioner. Beskrivelsen viser, at de administrative funktioner i forbindelse med en bidragsfinansieret indtægtsafhængig pensionsordning kan løses på en række forskellige måder. De forskellige muligheder afhænger bl.a. af, hvilke forudsætninger der skal bygges på ved den nærmere udformning af ordningen. Mulighederne er i øvrigt meget forskellige, hvis de bedømmes ud fra, hvor besværlige de er at gennemføre fra et administrativt synspunkt. På denne baggrund har man i kapitlet til slut sammenfattet de administrative løsningsmuligheder, der antages at være lettest fremkommelige.

Det er i første række valget af indtægtsgrundlag, der er afgørende for, hvilke løsningsmuligheder der kan komme på tale. Reglerne for beregning af den pensionsgivende indtægt hænger nemlig begrebsmæssigt nøje sammen med reglerne for beregning af bidrag. Der kan derfor ikke opstilles administrative modeller for, hvorledes den pensionsgivende indtægt beregnes, medmindre der samtidig tages stilling til, hvorledes beregningen af bidrag skal ske.

Fra et administrativt synspunkt er der ingen tvivl om, at indtægtsgrundlaget mest hensigtsmæssigt opgøres ved at anvende samme indkomstarter som i skattelovgivningen. Ethvert andet indtægtsgrundlag ville kræve, at hele befolkningens indtægter skulle lignedes to gange, hvilket ville være uhyre arbejdskrævende. Som følge heraf har man valgt at pege på administrative løsningsmuligheder, der alle har det tilfælles, at indtægtsgrundlaget består af samme

indkomstarter som i skattelovgivningen. Det er endvidere forudsat, at de forskellige indkomstarter konverteres og registreres i skattemyndighedernes edb-registre.

Det bemærkes, at indtægtsgrundlaget ikke er forudsat helt identisk med den skattepligtige indkomst. Dette indkomstbegreb egner sig dårligt som bidragsgrundlag, da det indeholder såvel aktive som passive indtægter og endvidere er reduceret for fradrag, som ikke har sammenhæng med erhvervelsen af indkomsten fra erhvervsarbejde.

For alle de fremhævede administrative løsningsmuligheder gælder, at myndigheden, som skal varetage de administrative funktioner vedrørende opgørelse af indtægtsgrundlaget - såvel bidragsgrundlag som pensionsgivende indtægt - er de nuværende skattemyndigheder. Det forudsættes, at bidrag opkræves af skattemyndighederne, og at de optjente pensionsrettigheder registreres hos enten skatte- eller pensionsmyndighederne.

For så vidt angår de administrative funktioner vedrørende aktuelle pensioner (d.v.s. i relation til de sikrede, som er blevet pensionister), er der i alle løsningsmuligheder forudsat en pensionsmyndighed, der er placeret i den sociale sektor, og som enten kan være kommunal eller central.

Det anføres, at de selvstændige erhvervsdrivende ud fra et rent administrativt synspunkt alle obligatorisk må omfattes af ordningen. Enhver løsning med grader af frivillighed for de selvstændige vil medføre administrative problemer.

De fremhævede administrative løsningsmuligheder er opdelt efter finansieringsformen. Første mulighed forudsætter, at bidrag alene betales af de sikrede. Anden administrative mulighed forudsætter, at bidrag betales alene af arbejdsgiverne (og de selvstændige erhvervsdrivende). Tredie mulighed forudsætter, at bidrag betales af såvel de sikrede som af arbejdsgiverne.

AFSNIT VIIOm generelle spørgsmål ved **indtægtsafhængige** og ensartede tillægspensionerKapitel 27

Indførelse af en almindelig **tillægspensionsordning** i form af enten model B eller model C vil utvivlsomt betyde, at man ikke finder det rimeligt at videreføre den gældende ATP-ordning.

En afvikling af ATP-ordningen vil i første række forudsætte, at bidragsindbetalingerne standses. Samtidig må det sikres, at de aktuelle ATP-pensioner fortsat bliver udbetalt, og at der ikke sker indgreb over for de pensionsrettigheder, som medlemmerne har optjent gennem bidragsindbetalingerne.

Afviklingen forudsættes gennemført i form af et beregningsmæssigt ophør. Ved standsningen af bidragsindbetalingerne må der foretages et opgør over hvert enkelt medlems konto med det formål at beregne størrelsen af den ATP-pension, som de indbetalte bidrag vil give medlemmet ret til fra det 67. år.

Arbejdsgruppen har antaget, at afviklingen af ATP-ordningen og opbygningen af en almindelig tillægspensionsordning kan ske uafhængigt af hinanden i økonomisk henseende. Denne antagelse bygger på en oplysning om, at ATP-fonden i dag har en sådan størrelse, at det - når man samtidig tager den fremtidige renteindtægt i betragtning - må antages at være muligt mere end at sikre medlemmernes optjente rettigheder.

Kapitel 28

Ved opbygningen af en tillægspensionsordning vil der i modsætning til en forhøjelse af den nuværende pension (model A) gå et vist tidsrum, fra bidragsindbetalingerne starter (ordningens ikrafttræden), indtil pensionsudbetalingerne kan påbegyndes. Dette skyldes det anvendte optjeningsprincip, som gør det nødvendigt, at der for den enkelte person først må være indbetalt nogle bidrag og registreret nogle rettigheder, før pensionens størrelse kan beregnes og udbetales.

**Længden** af dette tidsrum vil afhænge dels af, hvor den øvre aldersgrænse for optjening af pensionsrettigheder lægges, dels af

kravet om mindsteanciennitet (d.v.s. antal optjeningsår) for at kunne opnå ret til pension.

### Kapitel 29

I dette kapitel behandles spørgsmålet om udbetaling af tillægspension til invalidepensionister, førtidige folkepensionister og 62-66-årige enlige kvinder med ret til folkepension.

Den offentlige invalidepension er i dag væsentligt højere end folkepensionen. Man kan derfor mene, at der ikke er samme behov for en overbygning på invalidepensionen som for en overbygning på folkepensionen. På den anden side kan det hævdes, at en almindelig tillægspensionsordning ud over regler om alderspension i lighed med mange private pensionsordninger også bør indeholde regler om invalidepension, således at medlemmerne for deres bidrag til ordningen tillige får dækket risikoen for indtægtsbortfald i tilfælde af invaliditet.

Hvis invalidetillægspensionen skal være af samme størrelse som den alderstillægspension, som pågældende kunne se frem til, hvis han havde haft mulighed for at bevare sin erhvervsindtægt indtil den normale pensionsalder, vil det ved beregningen være påkrævet at anvende en godskrivningsregel. Denne regel betyder, at man oven i de faktisk optjente rettigheder lægger nogle fiktive rettigheder for perioden mellem invalideringen og den normale pensionsalder. Godskrivningen af pensionsrettigheder må dog gøres betinget af en vis minimumstilknytning til arbejdsmarkedet forud for invalideringen.

Da den offentlige invalidepension som omtalt er betydeligt højere end folkepensionen, må man ved udformningen af regler om invalidetillægspension vælge mellem, om niveauet for den samlede invalidepension (offentlige invalidepension + invalidetillægspension) skal ligge højere end niveauet for den samlede alderspension (folkepension + alderstillægspension), eller om niveauet for de to ydelser skal være det samme.

Udbetaler man invalidetillægspensionen fuldt ud ved siden af den offentlige invalidepension, vil den samlede pension både ved model B og C i mange tilfælde direkte overstige den tidligere erhvervsindtægt eller i hvert fald blive meget høj i forhold til denne. En sådan virkning forekommer mindre hensigtsmæssig.

Ordningen kan i stedet udformes således, at beløbet for den samlede invalidepension skal svare til beløbet for den samlede al-

derspension. For at sikre, at dette niveau ikke overstiges, må der foretages en samordning mellem de to ydelser i form af en reduktion enten i den offentlige invalidepension eller i invalidetillægspensionen. På den anden side må det også sikres, at den samlede ydelse ikke på grund af samordningen bliver lavere end den nuværende offentlige invalidepension.

Ved model C vil der med denne ordning blive tale om en væsentlig pensionsforhøjelse til personer, der bliver berettiget til mellemste invalidepension. For personer med højeste invalidepension vil ordningen imidlertid først indebære fordele, når den tidligere erhvervsindtægt har ligget på ca. 70.000 kr. og derover. Ved model B vil den skitserede ordning være direkte indholdsløs, fordi den nuværende offentlige invalidepension vil give den bedste pensionsdækning på alle indtægtstrin.

En ordning med invalidetillægspension vil gøre det nærliggende også at fastsætte regler om udbetaling af tillægspension til personer med førtidig folkepension. Retten til tillægspension vil i modsat fald blive afhængig af den ofte tilfældige omstændighed, om erhvervsevne ned sættelse er indtrådt før eller efter det 60. år. Dette hænger sammen med, at kun personer helt uden erhvervsevne kan få tilkendt invalidepension efter det 60. år, hvorimod personer, hvis erhvervsevne er nedsat i mindre grad, er henvist til at søge førtidig folkepension.

Enlige kvinder har i dag mulighed for at få udbetalt indtægtsbestemt folkepension fra det 62. år. En almindelig adgang til tillægspension for enlige kvinder, der blot opfylder aldersbetingelsen for at opnå folkepension inden 67-års alderen, vil imidlertid medføre, at tillægspension vil blive ydet i et stort antal tilfælde, hvor der på grund af arbejdsindtægter ikke er ret til folkepension, og hvor der således slet ikke er behov for pension.

Til gengæld må den økonomiske situation for en enlig 62-årig kvinde, der faktisk modtager indtægtsbestemt folkepension, i adskillige tilfælde antages at svare til den situation, som en førtidig folkepensionist befinder sig i. Hvis den førtidige folkepensionist får ret til at modtage tillægspension, vil det ud fra et lighedssynspunkt derfor være rimeligt, hvis dette også bliver tilfældet for den enlige kvinde, der får udbetalt den indtægtsbestemte folkepension og således har en aktuel pensionsret.

Det vil ud fra forståelsesmæssige og administrative hensyn være ønskeligt, hvis man ved alle former for førtidspension - og

altså ikke blot ved invalidepensionen - kan anvende en godskrivningsregel ved beregningen af tillægspensionen.

### Kapitel 3o

Arbejdsgruppen drøfter i dette kapitel spørgsmålet om tillægspension til en efterlevende ægtefælle.

Når der i tillægspensionsordningen bliver en meget tydelig sammenhæng mellem indbetaling af bidrag og erhvervelse af pensionsrettigheder, forekommer det naturligt, hvis de erhvervede rettigheder i et vist omfang kommer en efterlevende ægtefælle tilgode fremfor at falde bort ved medlemmets **død**. Ordningens forsikringsmæssige præg vil give et ægtepar en forventning om, at der i tilfælde af den enes død er skabt en afledet pensionsret for den efterlevende ægtefælle. Herved formindskes ægtefællens risiko for at blive stillet over for alvorlige økonomiske vanskeligheder som følge af bortfaldet af den afdøde ægtefælles indtjening.

De gifte kvinders stigende erhvervsdeltagelse betyder, at økonomien i flertallet af ægteskaberne i. fremtiden vil blive baseret også på hustruens indtjening. Det **vil** derfor bl.a. ud fra indtægtsbortfaldsprincippet være velbegrundet at sigte mod pensionsmæssig ligestilling mellem enker og enkemænd.

Der må i hvert fald være adgang til tillægspension for den efterlevende ægtefælle, når denne allerede har nået den almindelige pensionsalder, d.v.s. er fyldt 67 år.

Hvis den efterlevende ægtefælle ikke har nået pensionsalderen, vil den bedste løsning nok være en ordning, hvor man i hvert enkelt tilfælde ser på den situation, den efterlevende ægtefælle befinder sig i, og således foretager en individuel bedømmelse af efterlevendes behov for tillægspension. Adgangen til tillægspension efter afdøde kan derfor tænkes gjort betinget af, at efterlevende modtager en grundpension, d.v.s. invalidepension, førtidig folkepension, enkepension ved dispensation, den aldersbetingede enkepension eller folkepension til enlige 62-66-årige kvinder.

Det vil formentlig være passende, hvis pensionen til den efterlevende ægtefælle fastsættes til 1/2 af afdødes tillægspension.

Hvis afdøde ikke **har** nået den almindelige pensionsalder, vil man ved at anvende en godskrivningsregel kunne opnå, at tillægspensionen altid giver den efterlevende en rimelig dækning for det indtægtsbortfald, som er en følge af ægtefællens død.

AFSNIT VIIIOm forbedringer for specielle pensionistgrupperKapitel 31

Efter kommissoriet skal arbejdsgruppen i første række forberede gennemførelsen af en pensionsreform ved at belyse forskellige muligheder for, efter hvilke grundprincipper det fremtidige sociale pensionssystem kan udformes. I kommissoriet er det imidlertid også pålagt arbejdsgruppen at tage andre pensionsproblemer op, som har naturlig sammenhæng med en overvejelse af pensionssystemets principielle indhold.

I overensstemmelse hermed har arbejdsgruppen i dette afsnit af rapporten drøftet følgende mere afgrænsede pensionsproblemer inden for folke-, invalide- og enkepensionsreglerne: Forhøjelse af pensionen til ægtepar, lempelse eller bortfald af indtægtsreguleringen af pensionerne (især af betydning for pensionister under 61 år) samt forbedring af reglerne om førtidig folkepension.

De nævnte problemer antages at have samme aktualitet, uanset om udbygningen af pensionssystemet kommer til at ske på grundlag af model A, model B eller model C. Arbejdsgruppen har derfor fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle problemerne i et særskilt afsnit i rapporten uafhængigt af belysningen af de 3 pensionsmodeller. Ved de økonomiske beregninger til de 3 pensionsmodeller er der ikke taget højde for de udgifter, der vil komme, hvis man gennemfører disse specielle forbedringer.

Kapitel 32

Pensionen for en samgift pensionist udgør i dag 87 % af pensionen for en enlig.

Tager man hensyn til beskatningen af pensionerne, således at man beregner forskellen på grundlag af den disponible pension, falder procenten fra 87 til **74**. Faldet skyldes, at enlige pensionister har ret til forhøjet personfradrag.

Princippet om, at pensionen (grundbeløbet) for den samgifte pensionist er lavere end pensionen for den enlige, er gennem tiderne blevet begrundet med, at leveomkostningerne for et pensionistægtepar er lavere end for en enlig, når man foretager en sam-

menligning pr. individ. Det må antages, at udgiften til bolig og brændsel spiller en væsentlig rolle i denne forbindelse.

Tidligere var det stort set kun manden, der havde erhvervsindtægt, og ægtefællernes økonomiske forhold var derfor alene baseret på denne ene indtægt. Ud fra en forsørgelsestanke var det derfor naturligt, at man ved pensionsalderen har taget hensyn til dette forhold ved at reducere den pension, der samlet udbetales til ægtefællerne.

Samfundsudviklingen har imidlertid i de senere år medført, at man i stadig større omfang betragter ægtefæller som økonomisk selvstændige personer, der hver især indretter sig på at have egne indtægter. Når hver af parterne har ydet deres bidrag i den aktive tilværelse og indrettet sig på et hertil svarende indtægtsniveau, kan det virke urimeligt, hvis man ved pensioneringen fortsat anlægger en forsørgerbetragtning og foretager en særlig beskæring af pensionerne til ægtepar.

Hvis man med ens pension til samgifte og enlige forstår, at grundbeløbet til samgifte skal forhøjes til den sats, der gælder for enlige, vil den årlige bruttoudgift herved udgøre omkring 850 mill. kr. Nettoudgiften vil udgøre ca. 510 mill. kr., idet ca. 340 mill. kr. vil vende tilbage til det offentlige i form af direkte skatter.

Hvis man derimod med ens pension til samgifte og enlige forstår, at den disponible pension skal være lige stor, vil den årlige bruttoudgift udgøre omkring 2.500 mill. kr. Den hertil svarende nettoudgift vil ligge omkring 1.500 mill. kr.

### Kapitel 33

Arbejdsgruppen har i dette kapitel behandlet mulighederne for at løse det såkaldte sammenstødsproblem, d.v.s. problemet omkring samtidig aftrapning af pension og boligsikring samt forøget beskatning i tilfælde af stigende ekstraintægt hos pensionisten. Sammenstødsproblemet er tidligere blevet belyst meget indgående af arbejdsgruppen, nemlig i rapporten om samordning af pension, skat og boligsikring (betænkning nr. 772). Kapitlet indeholder derfor kun hovedtrækkene fra denne tidligere rapport, idet man her samtidig har valgt kun at omtale de løsningsmuligheder, der går ud på en ændring af pensionslovgivningens indtægtsreguleringsbestemmelser.

I kapitlet omtales først mulighederne for at løse eller i hvert fald mildne sammenstødsproblemet ved fuldstændigt at ophæve

**indtægtsreguleringen** af enten pensionstillægget eller grundbeløbet. Dernæst gennemgås mulighederne for at lempe indtægtsreguleringen ved at lade grundbeløbet aftrappe i fortsættelse af pensionstillægget m.v., eventuelt ved hjælp af en fælles aftrapnings**procent**. Endelig nævnes den mulighed, at man lemper grundbeløbets indtægtsregulering ved at forhøje den andel af pensionistens arbejdsindtægt, der allerede i dag holdes uden for beregningen.

Gennemgangen indeholder en nærmere omtale af de enkelte forslags virkninger samt et skøn over, hvad det vil koste at realisere forslagene.

#### Kapitel 34

Spørgsmålet om forbedrede muligheder for at opnå førtidig folkepension er blevet behandlet af arbejdsgruppen i rapporten om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder (betænkning nr. 755) fra oktober 1975. Kapitlet indeholder derfor en gengivelse af arbejdsgruppens tidligere overvejelser om dette emne.

Udgangspunktet i førtidspensionsrapporten er, at et stigende antal ældre arbejdstagere bliver slået ud af erhverv af overvejende sociale årsager, uden at de kan genplaceres på arbejdsmarkedet, og uden at de opfylder betingelserne for hjælp efter de nuværende støtteordninger.

I rapporten skitseres en ordning, hvorefter der bliver mulighed for at tilkende førtidig folkepension til personer mellem 55 og 60 år, men kun i tilfælde, hvor ansøgningen er begrundet alene i sociale og arbejdsmæssige forhold.

Regeringen har den 2. marts 1977 fremsat et lovforslag om udvidet adgang til førtidig folkepension på grundlag af arbejdsgruppens betænkning nr. 755.

## Afsnit I

### Grundlaget for en pensionsreform

#### Kapitel 1

##### Baggrund og forudsætninger

1. Problemerne omkring det principielle indhold af det sociale pensionssystem på længere sigt drejer sig i første række om, hvorvidt pensionerne skal videreudbygges med ensartede beløb til alle, eller om pensionerne i hvert fald delvis skal være afhængige af den enkelte persons tidligere erhvervsindtægt.

Behovet for at overveje dette spørgsmål må bl.a. ses på baggrund af den hidtidige udvikling på pensionsområdet, der er resulteret i gennemførelsen af den fulde folkepension fra 1970. En lignende udvikling er gennemløbet i Sverige og Norge, men i begge disse lande er der senere gennemført en overbygning med offentlige indtægtsafhængige pensioner ud over de ensartede fulde pensioner.

Sideløbende med udviklingen mod den fulde folkepension til hele befolkningen har der også her i landet været taget forskellige skridt mod indførelse af **overbygninger** på de ensartede pensioner. Det første skridt i denne retning var loven om Arbejdsmarkedets Tillægspension fra 1964, hvor pensionsydelsen optjenes på grundlag af beskæftigelsesperioder. Det næste skridt var nedsættelsen af tillægspensionsudvalget i 1964. Udvalget afgav 3 år senere en betænkning (nr. 452) om principperne for en almindelig indtægtsafhængig tillægspensionsordning. På grundlag af denne betænkning fremsatte den socialdemokratiske regering i efteråret 1967 over for folketinget en redegørelse for, hvorledes pensionssystemet skulle udbygges med en indtægtsafhængig tillægspensionsordning. Regeringens redegørelse gav anledning til en debat i folketinget, men der blev ikke fremsat lovforslag på grundlag af redegørelsen.

Vedtagelsen af loven om den sociale pensionsfond i 1970 har på ny gjort spørgsmålet om en udbygning af pensionssystemet aktuelt. Formålet med fonden var dels at skabe de økonomiske forudsætninger for at yde en tillægspension til alle, der modtager folke-, invalide- eller enkepension, dels at tilvejebringe en bedre lige-

vægt på kapitalmarkedet og i økonomien som helhed. Det var i loven oprindeligt fastsat, at der i folketingsåret 1974-75 skulle fremsættes forslag til lov om en gradvis gennemførelse af tillægspension fra 1976 frem til 1982. Disse tidsfrister er senere blevet udskudt i 3 år. Lovforslaget skal derfor nu fremsættes i folketingsåret 1977-78, således at nyordningen kan starte i 1979 for at være fuldt udbygget i 1985.

2. Pensionsreformarbejdsgruppen har ifølge sit kommissorium fået til hovedopgave at forberede en pensionsreform ved at belyse forskellige muligheder for udbygning af pensionssystemet. Arbejdsgruppen skal samtidig overveje, på hvilken måde midlerne i den sociale pensionsfond kan anvendes ved de forskellige **udbygningsformer**.

Ved afgrænsningen af arbejdsopgaven har gruppen som udgangspunkt søgt at fastlægge de retningslinier, som loven om den sociale pensionsfond angiver for indholdet af pensionsreformen. Ifølge lovens § 1 skal fonden anvendes til ydelse af en tillægspension til alle personer, der modtager en social pension. Tillægspensionen skal efter § 3 gennemføres gradvis over 6 år. Formuleringen af disse bestemmelser peger i retning af en ordning, hvor tillægspensionen ydes med ensartede beløb til alle pensionister. Anvendelsen af det ensartede ydelsesprincip gør det nemlig muligt at nå den fulde udbygning i løbet af kort tid, f.eks. allerede efter 6 års forløb. En så kort **udbygningsperiode** vil derimod ikke kunne forenes med et princip om, at udbetaling af tillægspensionen skal baseres på optjening af pensionsrettigheder.

Hvis lovteksten skulle følges nøje, ville der således næppe være mulighed for at opstille alternative løsningsmuligheder. Det er imidlertid nødvendigt at sammenholde lovens tekst med lovens motiver. I bemærkningerne til lovforslaget anføres det bl.a.: "Den endelige fastsættelse af tillægspensionens størrelse kan imidlertid først ske, når udbetalingerne skal påbegyndes. Ved den endelige udformning af tillægspensionen, herunder af dens organisatoriske opbygning, må indgå såvel overvejelserne i socialreformkommissionen som de oplysninger, der foreligger til den tid, bl.a. om fondens størrelse, om provenuet af det særlige folkepensionsbidrag og om antallet af pensionister".

Efter lovens motiver er der således tale om et langt større spillerum med hensyn til variationer i indholdet af pensionsrefor-

men. Dette kom også til udtryk ved folketingets behandling af lovforslaget. Der blev her gjort to forskellige opfattelser gældende. Fra nogle sider blev det anført, at opbygningen af pensionsfonden burde resultere i en tillægspensionsordning med ensartede ydelser. Fra andre sider blev det sagt, at fonden burde anvendes til opbygning af en pensionsordning, der i rimeligt omfang kan sikre pensionisterne de goder, som er opnået i de aktive år.

Rapporten skitserer derfor 3 forskellige pensionsmodeller, der dels bygger på princippet om ensartede ydelser, dels bygger på princippet om indtægtsafhængige ydelser. Virkningerne af disse modeller er gennemgået, men arbejdsgruppen har ikke vejet fordele og ulemper op imod hinanden.

Da arbejdsgruppens overvejelser alene skal munde ud i en principbetænkning, er indholdet af de 3 pensionsmodeller ikke gennemgået i detaljer. Dette arbejde må tages op, når valget af pensionsmodel er truffet.

Udover de 3 principmodeller har arbejdsgruppen også skitseret nogle muligheder for mere specielle forbedringer af pensionsreglerne, som kan komme på tale uanset valget af pensionsprincip.

3. Spørgsmålet om omfanget af den økonomiske ramme for udbygningen af **pensionssystemet** har i arbejdsgruppens overvejelser været nært knyttet til eksistensen af pensionsfonden og de midler, som i kraft af det nuværende bidrag stilles til rådighed. Ved belysningen af de forskellige pensionsmodeller har det derfor været et naturligt udgangspunkt for arbejdsgruppen at forudsætte, at udbygningen ikke vil gå ud over den ramme, som fonden indeholder. Dette udgangspunkt har arbejdsgruppen dog ikke - for så vidt angår den indtægtsafhængige tillægspensionsmodel - kunnet fastholde, hvilket hænger sammen med, at de belyste pensionsmodeller ikke alle har samme sigte, jfr. herom nedenfor i kapitel 2, punkt B.

k. I tilknytning til arbejdsgruppens kommissorium er det blevet bestemt, at arbejdsgruppen ikke skal beskæftige sig med, hvilke virkninger den kommende pensionsreform skal have for tjenestemandspensionssystemet. Rapporten indeholder således ikke nogen omtale af dette spørgsmål.

## Kapitel 2

### Arbejdsgruppens valg af pensionsmodeller

#### A. Forskellige bestående pensionsordninger

1. Betragter man den offentlige sociale pensionsordning og de forskellige halv-offentlige og private pensionsordninger som en helhed, kan det samlede system illustreres ved følgende opdeling i tre niveauer:

Det nederste brede niveau består af de ensartede offentlige sociale pensioner, der ydes til hele befolkningen. Ved udgangen af marts 1976 var der ca. 600.000 personer med folkepension.

Det mellemste noget mindre omfattende niveau består af Arbejdsmarkedets Tillægspension, der er en supplerende halv-offentlig (i realiteten ensartet) ydelse, der kun ydes til lønmodtagere og ganske få selvstændige erhvervsdrivende, der tidligere har været medlemmer af ordningen som lønmodtagere. Antallet af medlemmer med optjente rettigheder udgjorde ved udgangen af 1976 ca. 2,6 **mill.** På samme tidspunkt var der næsten 137.000 tillægspensionister med løbende pensionsudbetaling.

Det øverste og mindst omfattende niveau kan opdeles i tre grupper. For det første tjenestemandspensionsordningen og for det andet en række forskellige former for private tjenestepensionsordninger som f.eks. pensionskasserne. For det tredje privat tegnede pensionsforsikringer og indekskontrakter.

Tjenestemandssystemet betyder, at omkring 145.000 heltidsansatte tjenestemænd inden for staten og den kommunale sektor pr. 1. april 1975 var sikret en pension ud over den sociale pension (dog reduceret som følge af særlige regler om samordningsfradrag). Desuden var der for omkring 12.000 ansatte oprettet særlige pensionsordninger af tjenestemandslignende karakter.

Antallet af private pensionskasser, hvis virksomhed er reguleret af pensionskasseloven, blev ved udgangen af 1974 opgjort til 240. Det samlede medlemstal var godt 138.000 personer.

Antallet af individuelt tegnede pensionsforsikringer i forsikringsselskaberne samt kapitalpensionsordninger oprettet i pen-

geinstitutterne kendes ikke med sikkerhed. Det kan dog nævnes, at antallet af pensionsforsikringer i de fem største selskaber blev anslået til omkring 135.000 ved udgangen af 1970.

Adgangen til at sikre sig en pristalsreguleret aldersforsikring ved tegning af indekskontrakter blev etableret i 1956. Da muligheden for nyttegning af indekskontrakter blev afskaffet med udgangen af 1971, var der tegnet i alt 2,6 mill. kontrakter. Det blev skønnet, at disse kontrakter var fordelt på omkring 600.000 personer.

2. Det samlede **alderspensionssystem** udgør således et broget billede af offentlige og private pensionsordninger. Arbejdsgruppens overvejelser har imidlertid været koncentreret omkring spørgsmålet, hvorledes man kan tænke sig en udbygning af det offentlige sociale **pensionssystem**.

Til belysning af samspillet mellem de offentlige og private pensionsordninger har arbejdsgruppen dog i det efterfølgende kapitel 4 refereret en række socialpolitiske synspunkter, der har været fremme i den offentlige debat om virkningerne af at udbygge enten den offentlige eller private pensionssektor. I kapitlet er desuden gengivet forskellige socialpolitiske synspunkter vedrørende udbygning af det offentlige pensionssystem med enten ensartede pensioner eller indtægtsafhængige pensioner.

Ved udbygning af det sociale pensionssystem vil der opstå et behov for at overveje, hvorledes koordinationen mellem de offentlige og de private pensionsordninger skal tilrettelægges. Behovet for en nyvurdering af dette spørgsmål vil især opstå, hvis man vælger at indføre en indtægtsafhængig pensionsordning, men vil også - omend i mindre omfang - gøre sig gældende i tilfælde af en udbygning af de nuværende ensartede pensioner.

Koordinationen må formentlig navnlig finde sted i de private pensionsordninger. Dette skyldes dels den mangfoldighed, der præger de private ordninger, og som gør det vanskeligt for det sociale pensionssystem at indrette sig efter, og dels udviklingen - først og fremmest gennemførelsen i 1970 af den fulde folkepension - væk fra indtægtsregulering af de sociale pensioner, som ellers er den mest betydningsfulde koordinationsmulighed inden for det offentlige system.

## B. De belyste pensionsmodeller

Hovedprincipperne i de pensionsmodeller, der er beskrevet i de følgende afsnit, kan i korthed udtrykkes således:

Model A: Det nuværende pensionssystem med ensartede ydelser til alle opretholdes. Udbygningen sker i form af en generel forhøjelse af pensionsniveauet.

Model B: De nuværende ensartede pensioner suppleres med en overbygning i form af en ensartet tillægspension, som den enkelte optjener ret til på grundlag af det antal år, han har været erhvervsaktiv. Princippet i tillægspensionen er, at personer med det samme antal beskæftigelsesperioder får ret til lige store tillægspensioner.

Model C: De nuværende ensartede pensioner bevares som grundpensioner. Der gennemføres en overbygning herpå i form af en indtægtsafhængig tillægspension. Princippet er, at den enkelte optjener pensionsrettigheder på grundlag af den indtægt, han har som erhvervsaktiv, hvorefter pensionen beregnes som en bestemt andel af denne indtægt.

På grundlag af en sammenligning mellem modellerne kan man pege på en række lighedspunkter og en række forskelle af principiel karakter.

Model A og model B har det fællestræk, at de begge bygger på princippet om ensartede pensioner, hvorimod model C betyder overgang til et indtægtsafhængigt system, hvor størrelsen af den samlede pension delvis kommer til at afhænge af pensionistens indtægt som **erhvervsaktiv**.

Model B og model C minder på den anden side om hinanden derved, at der i begge modeller skal ske en optjening af rettigheder på grundlag af erhvervsmæssig beskæftigelse igennem en vis periode. Til forskel herfra forudsætter model A ikke viden om den erhvervsmæssige beskæftigelse. Dette betyder til gengæld, at der ved model A vil være mulighed for at gennemføre udbygningen i løbet af få år, f.eks. over 6 år, således som det er nævnt i loven om pensionsfonden. Vælger man model B eller model C, vil opbygningsperioden nødvendigvis strække sig over langt flere år. Ved disse modeller vil den fulde udbygning derfor først blive en realitet på et langt senere tidspunkt.

Model B og model C er desuden begge kendetegnet ved, at udbygningen af pensionssystemet vil tage sigte på den erhvervsaktive del af befolkningen, medens model A vil omfatte alle grupper i befolkningen.

Der er endvidere den væsentlige skillelinie mellem på den ene side model A og på den anden side model B og model C, at de sidstnævnte modeller ikke i sig selv vil medføre forbedringer for de eksisterende pensionister - og de pensionister, der kommer til, inden ordningen bliver sat i kraft - der jo for en stor dels vedkommende vil have betalt bidrag til pensionsfonden. Vælger man model B eller model C, skal der med andre ord særskilt beslutning til, hvis disse grupper skal have en forbedring af pensionen. Ved de økonomiske beregninger til model B og C er der ikke taget hensyn til finansieringen af en sådan forbedring. Hvis den økonomiske ramme for pensionsudbygningen ligger fast, vil det kunne blive nødvendigt at forhøje det beregnede bidrag til tillægspensionen eller udskyde det tidspunkt, hvor ordningen ellers ville være fuldt udbygget.

Både model B og model C forudsættes finansieret ved et kombineret præmiereserve- og fordelingssystem, d.v.s. et system, der delvis bygger på afkast af opsparede fondsmidler. Det kombinerede system betyder, at der i hele den lange opbygningsperiode vil blive tale om en betydelig opsparing i fonden. I begge modeller vil der således være tale om et opsparingsmoment. Ved model A vil der derimod kun - når udbygningsperioden er forbi eksempelvis efter 6 år - ske en ret beskeden opsparing i pensionsfonden, fordi hele bidraget på 2 % af den skattepligtige indkomst samt en del af fondens renteafkast da skal anvendes til finansiering af forhøjelsen af pensionerne.

En meget betydningsfuld forskel på de 3 modeller skyldes den økonomiske ramme, d.v.s. de midler, der skal til for at finansiere pensionsydelse. Forskellen hænger som nævnt i kapitel 1 sammen med, at modellerne har et forskelligt sigte. Ved model A har det været arbejdsgruppens formål at vise, hvor meget dækningsgraderne for de nuværende pensioner kan forhøjes, hvis udbygningen af pensionssystemet skal holdes inden for rammerne af pensionsfonden med det gældende bidrag på 2 % af indkomsten.

Ved model B er den økonomiske ramme videregående end ved model A, fordi arbejdsgruppen ud over bidraget på 2 % til pensions-

fonden forudsætter et fast bidrag svarende til det nuværende ATP-bidrag, men reguleret i takt med indkomstudviklingen. Selv om den økonomiske ramme ved model B er videregående end ved model A, er den dog ikke nær så vidtgående som ved model C, hvor de endelige bidragsprocenter bliver langt højere. Modstykket hertil er imidlertid, at model C vil medføre en væsentlig større forhøjelse af pensionernes nuværende dækningsgrader end både model A og model B.

Ved vurderingen af forskellen i den økonomiske ramme må dog tages i betragtning, at model C og model B, der begge forudsætter en forholdsvis lang optjeningstid, i mange år efter ordningens start vil være "billigere" samfundsøkonomisk set end model A. Dette skyldes, at de årlige samlede pensionsudbetalinger vil være lave i tillægspensionsordningens opbygningsperiode, hvorimod udbetalingerne ved model A kan nå det fulde omfang meget hurtigt, eksempelvis allerede efter 6 år.

### Kapitel 3

#### Beregning af udbetalinger fra og størrelsen af den sociale pensionsfond

I dette kapitel er vist størrelsen af og udbetalingerne fra den sociale pensionsfond i de kommende år. Endvidere er der redegjort for den anvendte beregningsmetode og forudsætningerne vedrørende rentefod m.v. I denne forbindelse må det bemærkes, at forudsætningerne her afviger væsentligt fra de forudsætninger, som anvendes ved beregninger over fonden i forbindelse med fremsættelsen af finanslovsforslag, jfr. herom nærmere nedenfor under punkt A.

#### A. Fondens størrelse og de årlige udbetalinger.

Ifølge loven om den sociale pensionsfond skal udbetalingen af tillægspensioner påbegyndes i 1979. Udbetalingerne skal gradvis forøges, således at udbetalingerne i de første 3 år udgør 1/3 og i de næste 3 år 2/3 af de fulde tillægspensioner. Fra 1985 skal tillægspensionerne udbetales med deres fulde beløb, hvorved forstås summen af de bidrag, der er indbetalt i årets løb samt fondens renteindtægter reduceret med den andel, der anvendes til opretholdelse af fondens værdi. I tabellen nedenfor er vist størrelsen af de således beregnede tillægspensioner.

Ved beregningerne er forudsat en forrentning på 4,5 % p.a. Tilskrivningen af renteafkastet forudsættes at ske løbende gennem året. Realindkomsterne antages at stige med 3 % om året. Med de valgte forudsætninger kan de beregnede tillægspensionsudgifter ikke direkte sammenlignes med de nuværende pensionsudgifter, da de vedrører forskellige perioder. For at muliggøre sammenligninger kan man enten beregne, hvor store de nuværende pensionsudgifter vil være i den periode, hvor udbetalingerne fra fonden foregår, eller man kan i stedet "deflatere" udbetalingerne fra fonden tilbage til tidspunktet for de nuværende pensionsudgifter. Man har her valgt den sidste mulighed. I tabellen er alle beløb således opgjort i "1976-realindkomstkroner", hvorved forstås en krone, hvis købekraft forudsættes at vokse med 3 % årligt fra 1976 i takt med stigningerne i realindkomsterne.

De beløb, der er vist i tabellen, kan derfor sammenlignes med de forskellige økonomiske nøgletal for 1976, f.eks. med bruttonationalproduktet. Ved sådanne sammenligninger må man dog være opmærksom på, at folketallet og befolkningens fordeling efter al-

År	Fond ultimo	Bidrag	Tillægspension
	Mill. kr.	Mill. kr.	Mill. kr.
31/12 1976	9.990	2.240	
- 1977	12.402	2.250	
- 1978	14.860	2.261	
- 1979	16.466	2.273	892
- 1980	18.109	2.285	892
- 1981	19.788	2.298	892
- 1982	20.608	2.313	1.785
- 1983	21.455	2.327	1.785
- 1984	22.326	2.340	1.785
- 1985	22.326	2.352	2.677

Udgangspunktet for beregningerne er fondens størrelse den 31. marts 1976 (7.992 mill. kr.) og bidragsindbetalingerne i året 1976 (2.240 mill. kr.). Bidragsindbetalingerne følger væksten i indkomsterne. Ses der bort fra betydningen af ændringer i folketallet m.v., vil bidragene derfor vokse med 3 % om året svarende til stigningen i realindkomsterne, når man som her regner i faste priser. Da alle beløb angives i 1976-realindkomstkrone, således som dette begreb er defineret ovenfor, betyder det, at bidragsindbetalingerne til fonden vil være 2.240 mill. kr. i alle år. Bidragsindbetalingerne vil imidlertid vokse på grund af ændringer i folketallet og befolkningens fordeling efter alder i den betragtede periode. Det er alene dette forhold, der bevirker, at de årlige bidragsindbetalinger som vist i tabellen er svagt stigende i perioden.

Fonden pr. 31. december 1984 ses i tabellen at være 22.326 mill. kr. De fulde tillægspensioner i 1985 er derfor summen af bidragene i året (2.352 mill. kr.) og fondens renteafkast opgjort pr. 31. december 1985 (325 mill. kr.), d.v.s. i alt 2.677 mill. kr. eller ca. 2.700 mill. kr. I perioderne 1979-81 og 1982-84 skal tillægspensionerne derfor - hvis man forudsætter en etapevis udbetalingsordning - være 892/892/892 mill. kr. og i 1985 og 1986 2.677/2.677 mill. kr. De fulde tillægspensioner i 1985 er derfor summen af bidragene i året (2.352 mill. kr.) og fondens renteafkast opgjort pr. 31. december 1985 (325 mill. kr.), d.v.s. i alt 2.677 mill. kr. eller ca. 2.700 mill. kr. I perioderne 1979-81 og 1982-84 skal tillægspensionerne derfor - hvis man forudsætter en etapevis udbetalingsordning - være 892/892/892 mill. kr. og i 1985 og 1986 2.677/2.677 mill. kr.

gifter er således væsentlig højere ifølge finanslovsforslaget (hvor man anvender samme beregningsmetode som i loven om den sociale pensionsfond) end ifølge beregningerne her. Denne forskel skyldes dels, at man ved beregningerne til finanslovsforslaget anvender en "rest-rente" (d.v.s. renten efter reduktion for den del, der medgår til at sikre, at fonden vokser i takt med indkomsterne) på 4 % p.a. mod 11 % p.a. her, og dels at bidragsindbetalingerne er opgjort i 1977/78-indkomstniveau ved beregningerne til finanslovsforslaget og i 1976-indkomstniveau ved nærværende beregninger.

Beregning af størrelsen af udbetalingerne fra fonden forudsætter kendskab til fondens størrelse den 31. december 1984, d.v.s. det tidspunkt, hvorefter tillægspensionerne skal udbetales med deres fulde beløb. Beregning af fonden pr. 31. december 1984 forudsætter på den anden side kendskab til de årlige udbetalinger. Umiddelbart kan det derfor synes umuligt at beregne størrelsen af udbetalingerne. Man kan imidlertid udtrykke fonden pr. 31. december 1984 som en funktion af alene fonden pr. 31. december 1978 (det tidspunkt, hvorefter udbetalingerne starter) og de årlige bidragsindtægter. I bilag 3 til rapporten er nærmere redegjort for, hvorledes dette kan gøres. Når fonden pr. 31. december 1984 således er bestemt ved hjælp af denne funktion, kan størrelsen af tillægspensionerne direkte beregnes og derefter også størrelsen af fonden pr. 31. december 1979 og frem.

#### B. Beregning af fonden ét år frem

Som eksempel på, hvorledes beregningerne rent faktisk foregår, når fonden føres frem et år, er i det følgende vist, hvorledes fonden pr. 31. december 1977 beregnes ud fra fonden pr. 31. december 1976.

Fonden pr. 31. december 1976 udgør 9.990 mill. kr. Med en årlig forrentning på 4,5 % vil fonden pr. 31. december 1977 være steget til  $9.990 \cdot 1,045$  mill. kr. Da realindkomsterne i samme periode er steget med 3 %, skal den beregnede fond ifølge de anvendte forudsætninger "deflateres" med 3 %. Fonden pr. 31. december 1977 udtrykt i "1976-realindkomstkroner" bliver derfor:

$$\begin{aligned} \text{Fond pr. 31. december 1977} &= 9.990 \cdot 1,045/1,03 \\ &= 9.990 + 9.990 \cdot 0,014563 = \\ &10.135,5 \text{ mill. kr.} \end{aligned}$$

Fondens renteafkast opgjort ved årets slutning er således:  
 $10.135,5 - 9.990 = 145,5$  mill. kr.

Bidragsindtægterne i året udgør 2.250 mill. kr. Bidragene forudsættes at blive løbende forrentet fra det øjeblik, de indbetales til fonden. Bidragsindtægterne samt renten af de i årets løb indbetalte bidrag vil derfor - opgjort ved årets udgang - udgøres (idet det gælder, at  $1,045/1,03 = 1,014563$ ):

$$\begin{aligned} & \text{Bidrag + renter af bidrag} \\ &= 2.250 + 2.250 \cdot (1,014563^{\frac{1}{2}} - 1) \\ &= 2.250 + 2.250 \cdot 0,007255 = 2.266,3 \text{ mill. kr.} \end{aligned}$$

Forrentningen af de i årets løb indbetalte bidrag opgjort pr. 31. december 1977 andrager således 16,3 mill. kr.

I det tidligere nævnte bilag til rapporten er skitseret, hvoffor renterne beregnes på den anførte måde. Den - måske fremmedartede - metode at beregne renteafkastet på er med de givne forudsætninger en mere naturlig tilnærmelse til det teoretisk korrekte udtryk end det mere velkendte udtryk: renter =  $2.250 \cdot 0,014563/2 = 16,4$  mill. kr. Det ses, at begge beregningsmetoder her fører til næsten helt samme resultat. Stort set må man sige, at det ved denne type af beregninger er af underordnet betydning, om man beregner renteafkastet på den ene eller anden af de to metoder.

Herefter kan fonden pr. 31. december 1977 bestemmes, nemlig som summen af fonden pr. 31. december 1976 regnet et år frem og bidragsindbetalingerne og forrentningen heraf:

$$\begin{aligned} \text{Fond pr. 31. december 1977} &= 10.135,5 + 2.266,3 = \\ & \underline{12.402 \text{ mill. kr.}} \end{aligned}$$

## Kapitel k

### Socialpolitiske synspunkter

I overvejelserne om valget af struktur for det fremtidige pensionssystem indgår en række synspunkter af socialpolitisk karakter. Disse synspunkter vil - når det offentlige og det private pensionssystem anskues som helhed - angå såvel forholdet mellem ensartede pensionsydelse og indtægtsafhængige pensionsydelse som forholdet mellem dækningsområdet for de offentlige og for de private pensionsordninger.

De forskellige socialpolitiske synspunkter, der er refereret i det følgende, er alle hentet fra den offentlige debat (fortrinsvis fra kronikker og artikler i dagspressen). Spørgsmålet om principperne i pensionssystemet blev især taget op i den offentlige debat i slutningen af tresserne i forbindelse med den daværende regerings redegørelse for en indtægtsafhængig pensionsordning. De to rapporter, som pensionsreformarbejdsgruppen har afgivet indtil nu, har imidlertid også givet anledning til nogle kommentarer.

Det understreges, at der alene er tale om et sammendrag, og at arbejdsgruppen ikke har ønsket at give udtryk for nogen stillingtagen til de enkelte synspunkter.

#### A. Synspunkter vedrørende ensartede eller indtægtsafhængige pensionssystemer

##### 1. Glidende økonomisk overgang til pensionisttilværelsen

Det har i den offentlige debat været fremført, at man i pensionssystemet bør tilstræbe at nå frem til en ordning, der giver mulighed for en økonomisk glidende overgang fra tilværelsen som erhvervsaktiv til tilværelsen som pensionist. Det er blevet anført, at dette i større udstrækning vil kunne ske under en indtægtsafhængig pensionsordning end under et system med ensartede pensionsydelse, fordi man i det indtægtsafhængige system anvender indkomstbortfaldsprincippet, således at pensionsydelsen inden for et vist maksimum er afstemt efter størrelsen af den enkelte pensionists indtægter i de erhvervsaktive år.

En indtægtsafhængig pensionsordning vil således efter denne opfattelse betyde en forøgelse af antallet af de pensionister, der kan fastholde den levestandard, de har haft i årene op til pensionsneringen.

I de senere års offentlige debat har spørgsmålet om en glidende overgang til pensionisttilværelsen ændret karakter. Fra i første række at være et spørgsmål om pensionsniveauet ved den normale pensionsalder drejer debatten sig nu også om behovet for en opblødning af den faste aldersgrænse (jfr. i denne forbindelse arbejdsgruppens rapport om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder). Der er peget på behovet for øgede muligheder for deltidsbeskæftigelse i årene op til pensionsalderen og på behovet for gennem en delpensionsydelse at kunne afbøde den indtægtsnedgang, der følger med overgang til deltidsarbejde. Ud over fordelene ved den gradvise indtægtsnedgang har man også henvist til, at kombinationen af deltidsarbejde og delpension vil skabe en gradvis psykologisk tilvænnning til pensionisttilværelsen. Spørgsmålet om en frivillig overgang til en pensionsydelse før den normale pensionsalder har også været anført som et middel til at reducere den nuværende arbejdsløshed.

Fra anden side har været hævdet, at det vil være mindre velbegrundet at indføre en delpensionsordning for arbejdsdygtige personer, fordi der ikke er grund til at regne med permanent arbejdsløshed. Endvidere har været henvist til, at hvis det i højere grad anerkendes, at der skal være adgang til deltidsarbejde, vil det føre til en begrænsning af den skattepligtige indkomstmasse og dermed en begrænsning af midlerne, som skal finansiere de sociale ydelser.

## 2. Lighedssynspunkter

Man har i den offentlige debat fra flere sider givet udtryk for, at pensionssystemet ud fra socialpolitiske betragtninger bør indrettes således, at der ikke er forskel i pensionsforholdene for forskellige samfundsgrupper.

Det har på baggrund af denne målsætning været anført, at man ved en indtægtsafhængig pensionsordning, der forudsættes at skulle omfatte hele den erhvervsaktive del af befolkningen, vil opnå en udjævning af de eksisterende forskelle i befolkningens pensionsforhold.

En indtægtsafhængig pensionsordning vil nemlig for det første betyde, at forskellen i pensionerne til tjenestemænd og til andre borgere udjævnes, således at alle opnår ret til en pension, som står direkte i forhold til deres tidligere indtægt.

Det har for det andet været fremhævet, at de persongrupper, der af den ene eller anden årsag ikke i dag har erhvervet ret til en supplerende pensionsdækning gennem medlemskab af private pensionsordninger eller ved tegning af indekskontrakter, ved en indtægtsafhængig pensionsordning vil være sikret et supplement til den sociale grundpension.

Fra anden side har været hævdet, at lighed i pensionsforholdene ikke opnås under en ordning, hvor pensionerne bestemmes som en vis procentdel af den tidligere erhvervsindtægt. Ved en indtægtsafhængig pensionsordning vil man kun opnå ligestilling for personer, der har ligget på samme indtægtsniveau, hvorimod den absolutte pensionsstørrelse vil være forskellig for personer med høje indtægter og for personer med lave indtægter. Da forskelle i pensionsstørrelserne afspejler forskellene i indtægtsniveauet i den erhvervsaktive tid, har det været anført, at man i en indtægtsafhængig pensionsordning viderefører den ulige indkomstfordeling fra de erhvervsaktive år til pensionisttilværelsen, se nærmere om dette synspunkt nedenfor under punkt 3.

Det har også været anført, at man ved en indtægtsafhængig pensionsordning, hvor retten til pension er knyttet til erhvervsmæssig beskæftigelse, vil videreføre det skel mellem erhvervsmæssigt beskæftigede og ikke-erhvervsmæssigt beskæftigede, der for så vidt allerede er dannet gennem den gældende ATP-ordning.

### 3. Udligning af indkomstforskelle gennem pensionerne

Tillægspensionsdebatten i tresserne beskæftigede sig i stor udstrækning med de fordelingsmæssige virkninger, som er knyttet til en indtægtsafhængig pensionsordning sammenholdt med de tilsvarende virkninger af et system med ensartede pensionsydelse.

Det har på den ene side været hævdet, at der er væsentlige forskelle i de fordelingsmæssige virkninger af de to systemer, idet det offentlige gennem et pensionssystem med ensartede beløb til alle vil medvirke til, at alle grupper får tilnærmelsesvis samme pension uanset deres indtægtsforhold livet igennem, og der-

ved udjævne forskellene i befolkningens livsindkomster, hvorimod en indtægtsafhængig pensionsordning vil have en tendens til at overføre indkomstuligheder fra de aktive år til pensionistårene.

Over for dette synspunkt har været anført, at indkomstudjævningen ikke først bør ske i pensionsalderen, men allerede i den erhvervsaktive tid. Hvis forskellene i de erhvervsaktives indkomstfordeling udjævnes, vil dette automatisk slå igennem i en indtægtsafhængig pensionsordning, således at der opnås lighed ikke alene i pensionens dækningsgrad, men også i absolutte pensionsstørrelser.

Det har også været anført, at de to pensionssystemer ikke adskiller sig væsentligt fra hinanden med hensyn til de fordelingsmæssige virkninger, således forstået, at der i ingen af tilfældene vil fremkomme nogen indkomstudjævning af betydning bortset fra den udjævning, der følger af pensionens beskatning. Der er her blevet henvist til, at den indkomstudjævrende virkning i dag har et beskedent omfang, fordi store grupper af de højerelønnede har sikret sig ret til supplerende pensionsdækning, hvorved indkomstforskellene i de aktive år i væsentligt omfang vil blive overført til pensionsalderen. Omvendt har det været anført, at tegning af private pensionsforsikringer ikke påvirker livsindkomsten.

#### k. Udbygning af pensionssystemet for såvel kommende som nuværende pensionister

Det har i den offentlige debat været fremført fra flere sider, at man ved udbygningen af pensionssystemet må sikre sig, at udbygningen bliver til fordel ikke alene for de kommende, men også for de nuværende pensionister.

Det er i denne forbindelse blevet hævdet, at gennemførelse af en indtægtsafhængig pensionsordning isoleret betragtet ikke vil betyde nogen forhøjelse af levestandarden for de mennesker, som allerede er pensionister ved ordningens ikrafttræden, idet tillægspensionen først udbetales til nye pensionister, efterhånden som disse erhverver anciennitet gennem betaling af bidrag. I modsætning hertil vil en udbygning af pensionerne efter de nugældende principper betyde en forhøjelse af levestandarden for samtlige pensionister.

Det har således i debatten været et gennemgående træk, at en indtægtsafhængig pensionsordning i princippet vil skabe et skel mellem de nuværende og de fremtidige pensionister.

Heroverfor er det imidlertid blevet fremhævet, at dette skel vil kunne undgås, såfremt der samtidig med gennemførelsen af en indtægtsafhængig pensionsordning bliver givet de nuværende pensionister kompensation for manglende ret til tillægspension. Dette vil betyde, at de produktive aldersklasser i en årrække gennem skatten skal betale til de nuværende pensionisters kompensation samtidig med, at de gennem bidragene til tillægspensionsordningen skal spare op til deres egen alderdom.

##### 5. Overførsel af midler fra de erhvervsaktive år til pensionist-årene

Det har i den offentlige debat været diskuteret, i hvilket omfang der gennem pensionssystemet bør ske overførsel af midler fra de aktive år til de passive år.

Det er i flere debatindlæg blevet fremhævet, at indførelse af en indtægtsafhængig pensionsordning med dertil hørende bidragsbetaling for det store flertals vedkommende vil betyde, at der i langt højere grad end i dag overføres midler fra de erhvervsaktive år til pensionsalderen.

Heroverfor er det blevet anført, at den samme virkning vil fremkomme, såfremt man vælger at foretage en udbygning af det nuværende skattefinansierede pensionssystem. Forudsætningen måtte dog være, at pensionsbeløbene blev forhøjet i meget væsentlig grad, og dette kan måske betragtes som meget teoretisk, idet man næppe kan forestille sig, at pensionsniveauet kommer til at ligge væsentligt over lavtlønsniveauet.

Spørgsmålet om, hvorvidt der i befolkningen er et ønske om en øget overførsel af midler fra de aktive til de passive år, har været genstand for overvejelse i flere debatindlæg.

Der er blevet henvist til, at det samlede behov i den ældre aldersklasse gennemsnitligt må antages at være mere beskedent end i de yngre aldersklasser. Visse udgifter falder bort, når man trækker sig tilbage fra erhvervsarbejde. Hertil kommer, at mange, der er kommet op i højere alder, sidder med lave boligudgifter

enten i eget hus eller i den ældre del af boligmassen. Endelig er det påpeget, at de ældre ikke længere har børn at forsørge.

Det har dog tillige været anført, at den meget stærke stigning i levestandarden, som hovedparten af befolkningen har opnået i de sidste 10-15 år, kun har berørt en mindre del af de nuværende pensionisters tilværelse, inden de gik på pension. Selv om det antages, at stigningen i levestandarden ikke vil fortsætte i samme tempo som tidligere, kan der dog være grund til at tro, at de nuværende grupper af erhvervsaktive vil have større materielle ønsker til pensionisttilværelsen, end de nuværende pensionister har. Dette kunne muligvis tale for, at der for den enkelte i højere grad end under det gældende system bør overføres midler til pensionsalderen.

#### 6. Mulighederne for fremtidige ændringer i pensionssystemet

Det har i den offentlige debat været understreget, at det forestående valg af pensionsstruktur vil påvirke mulighederne for i fremtiden at foretage mere gennemgribende ændringer.

Det har på den ene side været anført, at en udbygning af pensionerne efter de hidtidige principper vil gøre det vanskeligt senere at indføre et system med indtægtsafhængige pensioner. Dette skyldes, at pensionsniveauet i tilfælde af en sådan udbygning vil nå en højde, hvor kun en begrænset del af befolkningen ville have udbytte af overgang til et system med indtægtsafhængige ydelser.

Det har på den anden side været fremført, at en forbedring af de økonomiske forhold for pensionisterne gennem en forhøjelse af de nuværende grundpensioner vil give bedre muligheder for fremtidige ændringer i pensionsreglerne og i alderdomsforsorgen i det hele taget, end hvis der gennemføres en bidragsfinansieret **til-lægspensionsordning**, idet denne ordnings forsikringsmæssige præg vil blive betragtet som rettighedsskabende, især fordi reglerne for pensionens beregning og udbetaling fastlægges fra ordningens start.

#### 7. Mulighederne for at udbygge den øvrige socialforsorg

I den socialpolitiske debat har også spørgsmålet om forholdet mellem en udbygning af pensionssystemet og en udbygning af den øvrige

socialforsorg været draget frem. Det har været anført, at der ved gennemførelsen af en indtægtsafhængig pensionsordning må formodes at blive tale om en så fundamental og bindende ændring, at man næppe undgår en påvirkning af udbygningsmulighederne inden for andre dele af den sociale sektor.

Det har været anført, at alene det forhold, at en tillægspensionsordning vil lægge beslag på betydelige økonomiske midler, vil begrænse de ressourcer, der står til rådighed for indsats på andre områder. Hertil kommer, at den passive forsørgelsespolitik, som en tillægspensionsordning vil være udtryk for, kan tænkes at være hæmmende på virkningerne af andre foranstaltninger, som indeholder et tilbud til de ældre om aktiv pensionisttilværelse, f.eks. gennem deltagelse i omsorgsarbejdet. Det nævnes i denne forbindelse, at tidligere undersøgelser af pensionisternes vilkår (Socialforskningsinstituttets undersøgelse: De ældres levevilkår, publ. nr. 17 fra 1965) synes at pege i retning af, at de økonomiske problemer for de fleste ældre er mindre påtrængende end deres helbredsproblemer og deres forhold til arbejdslivet og samfundet i det hele taget, som de ønsker en plads i, men ved overgangen til pensionisttilværelsen mere eller mindre føler sig udenfor.

#### B. Synspunkter vedrørende en udbygning af de private pensionsordninger

Som nævnt i kapitel 2 har arbejdsgruppen alene beskæftiget sig med, hvorledes den kommende udbygning af pensionerne skal ske inden for rammerne af det offentlige system.

Denne forudsætning ændrer imidlertid ikke ved den kendsgerning, at der som led i den politiske debat omkring pensionsreformen må blive tale om en afvejning af synspunkter for og imod det ønskelige i et stort antal private pensionsordninger.

Med henblik på denne politiske afvejning gengiver arbejdsgruppen i det følgende en række socialpolitiske synspunkter, der i den offentlige debat har været fremsat om virkningerne af private pensionsordninger set i forhold til et offentligt system.

Det fremhæves, at de refererede synspunkter navnlig tager sigte på de private ordninger, der etableres gennem pensionskasser eller ved pensionsforsikring i forsikringsselskaber, d.v.s. de ordninger, der i oversigten i kapitel 2 blev henført til det såkaldte "øverste pensionslag".

Med hensyn til det "mellemsste pensionslag", d.v.s. ATP-ordningen, kan man regne med, at de fleste opfatter denne ordning som en offentlig ordning. Medlemskabet er obligatorisk for alle lønmodtagere, og efter overgangstiden vil der til alle medlemmer med fuld optjeningstid blive ydet ens pensioner ligesom for de sociale pensioner. Blot er administrationen og udbetalingen adskilt fra de sociale pensioner.

### 1. Individuel tilpasning

Det har været anført, at såfremt pensionssystemet skal udbygges med ydelser inden for rammerne af en offentlig pensionsordning, vil det på forhånd for alle være bestemt, at en vis del af indtægten skal anvendes til pension ud over den almindelige grundpension. Den offentlige ordning kan ikke i samme omfang som de private ordninger tage hensyn til individuelle ønsker.

Det hævdes, at man i stedet for bør videreføre situationen i dag, hvor det overlades til den enkelte borger eller til grupper af borgere, der føler indbyrdes solidaritet, at afgøre, om og i hvilket fald i hvilket omfang de vil sikre sig en supplerende pensionsdækning ved siden af grundpensionen. Borgerne kan på denne måde, siges det, selv bestemme udformningen af deres supplerende pensionsydelse, f.eks. bidragets størrelse og pensionsalderen, og dermed også pensionens størrelse.

Det er blevet anført hertil, at en indtægtsafhængig offentlig pensionsordning også kan åbne mulighed for en individuel tilpasning og for en grad af frivillighed. Dette gælder, selv om man med den offentlige pensionsordning tænker på en ordning, der i princippet er obligatorisk for alle med hensyn til medlemskab.

Som eksempler herpå er der peget på, at selve princippet med indtægtsafhængige pensioner, der står i relation til den enkeltes tidligere arbejdsindtægt, og hvor bidragene ligeledes kan være indtægtsafhængige, giver mulighed for at opnå en pensionsdækning for den enkelte, der må antages oftest at være udtryk for den enkeltes ønsker. Det er endvidere nævnt, at tilgangsalderen til alderspensionen ligesom ved de private ordninger kan varieres. Alderen for indtræden i ordningen kan tilsvarende varieres ud fra den enkeltes ønsker, lige så vel i en indtægtsafhængig ordning som i en privat ordning.

## 2. Private pensioner som konkurrencefaktor

I argumentationen til fordel for udbygningen af private pensionsordninger anføres det, at disse ordninger er en værdifuld mulighed for virksomhederne til at konkurrere om arbejdskraften. Virksomhederne skulle herved bedre kunne tiltrække, bevare og motivere arbejdskraften ved at tilbyde gunstige pensionsmuligheder.

Der er blevet sagt hertil, at dette naturligvis kun er en fordel for den virksomhed, som det lykkes at tiltrække arbejdskraften. For den virksomhed, som må afgive arbejdskraften, er det en ulempe.

Videre er det anført, at det set fra arbejdsgiverens synspunkt ikke altid behøver at være en fordel, at arbejdskraften forbliver på virksomheden på grund af gode pensionsmuligheder, men at det snarere kan være en fordel, hvis arbejdskraftens sammensætning og omfang tilpasses skiftende produktionsvilkår.

Endelig er der peget på, at de private pensionsordninger kan medvirke til at binde medarbejderne til virksomheden, fordi der er ringe muligheder for at flytte pensionsordningen til en anden virksomhed.

## 3. Værdisikring af pensionerne

I overvejelserne om udbygning af pensionssystemet indtager spørgsmålet om mulighederne for at værdisikre pensionerne en central placering.

Værdisikringsproblemerne giver anledning til en sammenligning mellem finansieringsformen for de offentlige pensioner og de private pensioner. For de private pensionsordninger gælder, at såvel pensionskassernes som forsikringsselskabernes pensionsforsikringer bygger på præmiereservesystemet. For de offentlige ordningers vedkommende er der i hovedsagen tale om rene fordelingsystemer.

Præmiereservesystemet har igennem en længere periode på grund af inflationen givet de private ordninger vanskeligheder med hensyn til at bevare pensionsydelsernes værdifasthed.

På denne baggrund er det blevet anført, at en udbygning af pensionssystemet fortrinsvis må baseres på offentlige ordninger, der kan anvende fordelingsystemet.

Hertil er det blevet anført, at inflationens udhuling af ydelserne fra de private pensionsordninger i nogen grad modvirkes gen-

nem udbetaling af bonus og lignende ydelser, som indvindes gennem den overrente, som det høje renteniveau muliggør.

Der er endvidere blevet henvist til, at man i Frankrig i vidt omfang har indført fordelingsprincippet, selvom der findes en række pensionsordninger opdelt efter erhverv. Herved er man kommet ud over værdisikringsproblemet. Hvis man i Danmark forudser en udbygning af de private pensionsordninger til f.eks. at omfatte hele erhvervsgrupper, der føler indbyrdes solidaritet, kunne man måske også i Danmark indføre fordelingsprincippet.

Endeligt er det anført, at mulighederne for at sikre et højt udbytte af en opsparet kapital meget afhænger af de muligheder, der gives for investering af midlerne. Hvis man f.eks. udvidede adgangen til investering i aktier og fast ejendom, siges det, at forrentningen ville stige, medens sikkerheden imidlertid omvendt ville være faldende.

#### 4. Privat pensionssikring afhænger af et initiativ fra den enkelte eller virksomheden

Det er blevet hævdet om private pensionsordninger - ligesom i øvrigt ved privat forsikring - at det kan være tilfældigt, om den enkelte er dækket ind. Han er måske ikke ansat i en virksomhed, der har en pensionsordning, er måske ikke klar over, hvilke muligheder der er for at sikre sig en supplerende pensionsdækning eller mener sig ikke i stand til at afse penge til en pensionsmæssig sikring.

Det er et politisk spørgsmål, om man således vil overlade det til den enkelte at sørge for den supplerende pensionsdækning, eventuelt i forbindelse med ad lovgivningsvejen at sikre, at de private ordninger gøres så fordelagtige, at flest mulige vil blive inddraget.

Det er imidlertid blevet anført, at en af konsekvenserne af en betydelig forøgelse af den private sikring kan være, at de grupper, der af forskellige grunde ikke har en sådan sikring, i et vist omfang kan tænkes at få behov for individuel supplerings hos kommunen, hvis de offentlige grundpensioner samtidig ikke bliver forhøjet i samme grad som hidtil. Med en offentlig overbygning til hele befolkningen, d.v.s. også til de personer, som ellers af forskellige grunde ikke ville have sikret sig privat, er det anført, at der nok er større grund til at regne med, at de fleste vil kunne klare sig med pensionsydelsen alene uden individuelt supplement.

Afsnit IIModel A; Udbygning af det nuværende pensionssystemKapitel 5Princippet om ensartede ydelser til alle

Det nuværende sociale pensionssystem bygger på det hovedprincip, at der som udgangspunkt ydes ensartede pensionsbeløb til alle personer, der opfylder tildelingskriterierne for de forskellige pensionstyper, d.v.s. folkepension, invalidepension og enkepension.

Princippet om ensartede pensionsbeløb er gennemført på den måde, at der i lovgivningen fastsættes et pensionsniveau, der gælder for samtlige pensionister. Det nuværende pensionssystem står således i modsætning til den indtægtsafhængige pensionsordning, der kendes fra andre lande, hvor pensionens størrelse udregnes særskilt for den enkelte person under hensyntagen til de indtægtsforhold, pågældende har haft som erhvervsaktiv.

Princippet om ensartede pensionsbeløb til alle er for alderspensionens vedkommende søgt videreudviklet gennem indførelsen af den fulde folkepension for personer, der er fyldt 67 år. Denne gruppe af pensionisterne har ret til at modtage folkepensionens grundbeløb uafhængigt af eventuelle indtægter ved siden af pensionen. For invalide- og enkepensionister samt førtidige folkepensionister er grundbeløbets størrelse derimod afhængigt af den samtidige indtægt.

Efter pensionssatserne pr. 1. april 1976 udgør grundbeløbet årligt 13.176 kr. for en samgift pensionist og 15.984 kr. for andre pensionister. Forhøjelsen af pensionen til en samgift pensionist pr. 1. januar 1977 er indregnet i satserne.

Ved alle tre pensionsarter ydes der ud over grundbeløbet et pensionstillæg, der med satserne pr. 1. april 1976 udgør årligt 3.624 kr. for samgifte og 3.432 kr. for andre pensionister. Pensionstillægget er indtægtsreguleret, ikke blot for pensionister under 67 år, men også for pensionister over 67 år.

Ønsker man at fastholde princippet om ensartede ydelser til alle, kan udbygningen af pensionssystemet gennemføres på flere måder. I dette afsnit gennemgås muligheden for at anvende midlerne i

den sociale pensionsfond til en generel forhøjelse af pensionsniveauet. I det efterfølgende afsnit III skitseres en overbygning på de nuværende pensioner i form af en ATP-lignende almindelig tilægspension.

## Kapitel 6

### Indholdet af modellen

#### A. Forhøjelse af grundbeløbet

Loven om den sociale pensionsfond forudsætter en etapevis forbedring af pensionerne fra 1979 frem til 1985, således at udbygningen i 1979 starter med 1/3, i 1982 udvides til 2/3 og i 1985 slutter med de endelige beløb.

Beregninger over fondens størrelse (baseret på en opgørelse af fonden pr. 31. marts 1976 og bidrag i 1976) viser, at der i 1985 og følgende år vil være ca. 2.700 mill. kr. til rådighed til forbedringer, i 1982-84 2/3 heraf, d.v.s. ca. 1.800 mill. kr. årligt, og i 1979-81 1/3 af slutbeløbet, d.v.s. ca. 900 mill. kr. årligt.

Som nævnt i rapportens afsnit I har arbejdsgruppen i det følgende valgt at belyse model A ud fra de økonomiske muligheder, der ligger i pensionsfonden og det nuværende bidrag på 2 % af den skattepligtige indkomst. Det er i det følgende desuden forudsat, at udbygningen kommer til at omfatte alle tre pensionsarter, altså såvel folke-, invalide- som enkepensionen.

En generel forbedring af pensionsniveauet kan tænkes at ske i form af en forhøjelse af **grundbeløbet**.

Dette vil betyde, at forbedringen af pensionsniveauet kommer samtlige pensionister tilgode. Det forudsættes i det følgende, at forhøjelsen af grundbeløbet også kommer til at gælde for hustrutilægget, idet dette tillæg jo skal udgøre forskellen mellem **ægtepar**-pensionen og pensionen til en enlig. (Det må erkendes, at en del af en enkelt meget lille gruppe pensionister ikke vil få glæde af en forhøjelse af grundbeløbet, nemlig de invalidepensionister, der har så store ekstraindtægter, at grundbeløbet er faldet væk. Pr. 31. marts 1976 var der tale om i alt 3.100 personer svarende til 2 % af alle invalidepensionister. Spørgsmålet om en forhøjelse af ydelsesniveauet må for denne gruppes vedkommende løses på anden måde).

Antallet af pensionister (eksklusive pensionister på plejehjem) anslås at ville stige fra i dag ca. 760.000 til ca. 800.000

i 1979. På grundlag af dette skøn kan det beregnes, at forhøjelsen pr. pensionist vil udgøre omkring 3.200 kr. årligt fra 1985 og fremefter. I overensstemmelse med den trinvise udbygning vil forhøjelsen i perioden 1982-84 udgøre omkring 2.200 kr. årligt og i perioden 1979-81 omkring 1.100 kr. årligt.

Hvis forhøjelsen af grundbeløbet sker på denne måde - altså med et lige stort beløb for samtlige pensionister - vil den nuværende relative forskel i grundbeløbets størrelse for samgifte og andre pensionister blive mindsket.

Forudsættes det på den anden side, at denne forskel i grundbeløbssatsen ønskes opretholdt, vil forhøjelsen for en samgift pensionists vedkommende årligt udgøre henholdsvis omkring 2.800 kr., 1.900 kr. og 900 kr. i perioderne 1985 og fremefter, 1982-84 og 1979-81. For alle andre pensionister (d.v.s. enlige og gifte, hvis ægtefælle ikke modtager pension) vil forhøjelsen i de tilsvarende perioder udgøre omkring 3.400 kr., 2.300 kr. og 1.100 kr. årligt.

Ved beregningerne er der taget hensyn til de gennemførte forbedringer i pensionen til samgifte pr. 1. januar 1977.

Der foreligger endelig den mulighed, at forhøjelsen af grundbeløbet for henholdsvis samgifte og enlige pensionister beregnes således, at man opretholder forskellen i den disponible pension for de to grupper. Den årlige forhøjelse vil i så fald for samgifte udgøre omkring 2.900 kr., 2.100 kr. og 1.200 kr. i de tre perioder og for enlige henholdsvis 3.400 kr., 2.200 kr. og 1.000 kr.

Resultatet af de nævnte 3 fremgangsmåder for beregning af grundbeløbets forhøjelse er illustreret i oversigten nedenfor.

Forhøjelsen af grundbeløbet til samgifte (hver af ægtefællerne) og til andre pensionister sker på en sådan måde, at:							
		Begge grupper får en <u>lige stor</u> forhøjelse		Nuværende forskel i grundbeløbssatsen opretholdes		Nuværende forskel i den disponible pension opretholdes	
		Samgift/andre		Samgift/andre		Samgift/andre	
1979-81	1.100	1.100	900	1.100	1.200	1.000	
1982-84	2.200	2.200	1.900	2.300	2.100	2.200	
1985-	3.200	3.200	2.800	3.400	2.900	3.400	

## B. Forhøjelse af pensionstillægget

En forbedring af pensionsniveauet kan også tænkes gennemført i form af en forhøjelse af pensionstillægget.

Da pensionstillægget for samtlige pensionister er indtægtsreguleret, vil forbedringen af pensionsniveauet - i modsætning til en forhøjelse af grundbeløbet - ikke få virkning for alle grupper af pensionister.

Forholdet vil være det, at pensionister uden ekstraindtægter, med små eller med mellemstore ekstraindtægter, som modtager enten fuldt eller reduceret pensionstillæg, vil få det fulde udbytte af forhøjelsen. Derimod vil pensionister, hvis ekstraindtægter er så store, at pensionstillægget er helt bortfaldet, enten slet ikke eller kun delvis få glæde af forhøjelsen.

Yderligere må fremhæves, at en forhøjelse af pensionstillægget ikke vil komme til at omfatte personer med laveste invalidepension, fordi denne pensionistkategori slet ikke er berettiget til at modtage pensionstillæg.

En fordeling pr. 31. marts 1976 af samtlige pensionister (med ret til pensionstillæg) efter størrelsen af det udbetalte tillæg viser, at ca. 540.000 pensionister (ca. 72 %) modtog fuldt eller reduceret pensionstillæg, medens ca. 205.000 pensionister (ca. 28 %) intet tillæg havde. Forhøjelsen af de fradragsfri indtægtsbeløb pr. 1. oktober 1976 skønnes at betyde, at 75 % af pensionisterne vil få udbetalt fuldt eller reduceret pensionstillæg.

Da der ikke findes detaljerede indtægtsoplysninger for den del af pensionisterne, for hvem pensionstillægget er faldet bort, er det vanskeligt at beregne antallet af pensionister, for hvem forhøjelsen af tillægget vil få virkning. Heraf følger, at det også er vanskeligt at beregne, hvor stort et beløb tillægget kan blive forhøjet med. Det kan dog med stor forsigtighed anslås, at forhøjelsen fra 1985 og fremefter årligt vil udgøre godt 4.000 kr. pr. pensionist. Forhøjelsen i perioderne 1979-81 og 1982-84 vil tilsvarende være en trediedel og to trediedele heraf. Ved beregningerne er det også her antaget, at forhøjelsen af pensionstillægget bevirker en tilsvarende forhøjelse af hustrutillægget.

Ved en eventuel placering af pensionsforhøjelsen på pensions-tillægget må man være opmærksom på en række forhold.

Det må for det første fremhæves, at pensionstillægget i sin tid blev indført til fordel for de folkepensionister, der ikke

ville få nogen forbedring af pensionen ved gennemførelsen af den fulde folkepension, fordi de i forvejen modtog det fulde grundbeløb. Ud fra dette sigte - at pensionstillægget fortrinsvis skulle ydes til de økonomisk dårligst stillede pensionister - blev tillægget undergivet en forholdsvis streng indtægtsregulering. Ved at foretage en kraftig forhøjelse af pensionstillægget vil man derfor forlade det oprindelige snævre sigte i endnu højere grad, end det allerede er tilfældet i dag, hvor som nævnt helt op imod  $\frac{1}{4}$  af alle pensionister modtager enten fuldt eller reduceret tillæg.

Ved at forøge pensionstillæggets andel af den samlede pensionsydelse vil man dernæst for det store flertal af pensionisterne - de over 67-årige - for så vidt fjerne sig fra princippet om ensartede ydelser, idet den faste ikke-indtægtsregulerede del af den samlede ydelse (grundbeløbet) forholdsvis vil miste betydning. En forhøjelse af pensionstillægget vil således harmonere dårligt med de hensyn, der lå bag indførelsen i 1970 af den fulde folkepension.

Hertil kommer for det tredje, at en forhøjelse af pensionstillægget vil forlænge det indtægtsinterval, hvorover tillægget - og dermed også ægteskabs- og hustrutillægget - aftrappes. Dette betyder, at problemet omkring den ofte meget hårde beskæring af pensionisternes ydelser, der i tilfælde af stigende ekstraintægt er en følge af sammenstødet mellem beskatning og aftrapningsreglerne for pension og boligsikring, vil komme til at omfatte endnu flere pensionister, end tilfældet er i dag. Problemet er særlig aktuelt, når der sker samtidig aftrapning af pensionstillæg og grundbeløb. Denne situation kan forekomme for pensionisterne under 67 år, men ikke for pensionister over 67 år, fordi denne gruppe altid har ret til det fulde grundbeløb uanset ekstraintægt.

En kraftig forhøjelse af pensionstillægget vil for det fjerde kunne gribe forstyrrende ind i den balance, der gennem de specielle fradragsregler ved det indtægtsregulerede grundbeløb er skabt mellem pensionsindtægter og formueindtægter. Da de specielle fradragsregler kun gælder ved grundbeløbet og ikke ved pensionstillægget, vil en forhøjelse af tillægget blive mødt med en kritik om, at man herved tilsidesætter det særlige hensyn, der hidtil er taget over for pensionsindtægter.

C. Skal en forhøjelse af pensionsniveauet påvirke størrelsen af andre sociale ydelser?

Uanset om forbedringen af pensionsydelserne gennemføres i form af forhøjelse af grundbeløb eller pensionstillæg, vil selve forhøjelsen af niveauet give anledning til nogle problemer.

Det må således overvejes, om de forhøjede pensionssatser skal have afsmittende virkning på ydelsesniveauet efter bistandsloven, hvor såvel den forbigående som den varige kontanthjælp som udgangspunkt bygger på grundbeløbets og pensionstillæggets størrelse.

Det må ligeledes overvejes, hvorvidt det forhøjede pensionsniveau skal resultere i ændrede beregningsregler for de forskellige indkomstbestemte ydelser - f.eks. boligsikringen - som pensionisterne har mulighed for at modtage ud over pensionen, men hvor selve pensionen indgår i indtægtsgrundlaget for udmålingen af ydelsen.

I tilfælde af en forhøjelse af grundbeløbet opstår det særlige problem, om forhøjelsen skal følges op af en stigning i invaliditetsbeløbet og erhvervsudygtighedsbeløbet til invalidepensionen. De to beløb har tidligere udgjort en ganske bestemt andel af grundbeløbet, men reguleringer i de senere år af satserne har betydet, at i hvert fald bindingen mellem grundbeløb og erhvervsudygtighedsbeløb er afsvækket. Dette peger i retning af, at man ved fremtidige forhøjelser af grundbeløbet måske står noget friere end tidligere med hensyn til en tilsvarende regulering af de to beløb.

D. Dækningsgraderne for de forhøjede pensioner

Den økonomiske forbedring, som model A vil give pensionisterne, kan belyses gennem pensionens dækningsgrad, hvorved forstås størrelsen af den disponible pension set i forhold til størrelsen af den disponible indkomst, som pågældende har haft som erhvervsaktiv. I tabellen nedenfor er for en række husstandsindkomster vist, hvilke dækningsgrader den forhøjede pension vil give en 67-årig pensionist i 1985. Til sammenligning er anført dækningsgraderne for den nuværende pension.

Det er i tabellen forudsat, at den generelle forbedring af pensionsniveauet sker i form af en forhøjelse af grundbeløbet **med** et lige stort **beløb** for alle pensionister uanset deres ægteskabelige status.

Tabell. Oversigt over dækningsgraderne i model A

Husstand	Indkomst som erhvervsaktiv		Indkomst som pensionist				
	Indkomst <sup>3)</sup>	Disponibel indkomst	Nuværende pension Sats pr. 1. april 1976	Den forhøjede pension i 1985	Disp. pens.	Dækning	
			Pension <sup>1)</sup>	Disp. pension	Pension <sup>2)</sup>	Disp. pens.	
Enlig	45.000	30.900	19.400	19.400	22.600	21.700	70
Enlig	60.000	39.700	-	-	-	-	55
Enlig	75.000	46.300	-	-	-	-	47
Enlig	90.000	53.000	-	-	-	-	41
Ægtepar	60.000	44.100	33.600	28.900	40.000	32.800	74
Ægtepar	75.000	50.800	-	-	-	-	65
Ægtepar	90.000	57.400	-	-	-	-	57
Ægtepar	105.000	64.100	-	-	-	-	51
Ægtepar	120.000	69.400	-	-	-	-	47
Ægtepar	135.000	74.400	-	-	-	-	44

1) Ved pensionen forstås: Grundbeløb + pensionstillæg. Forhøjelsen af pensionen til samgitte pensionister pr. 1. januar 1977 er indregnet i satsene.

2) Grundbeløbet forhøjet med 3.200 kr.

3) Til belysning af indkomstniveauet i 1976 kan nævnes, at den gennemsnitlige årsløn i 1976 for samtlige arbejdere i industri og håndværk ved fuld beskæftigelse skønnes at blive ca. 76.000 kr.

-----

Alle beløb i tabellen er afrundet til et beløb, der er deleligt med 100. ATP-pensionen, der pr. 1. januar 1985 udgør 2.304 kr. ved fuld anciennitet, er ikke medtaget i tabellen. Reguleringsformen for ATP-pensionen betyder, at denne ydelse ikke er sammenlignelig med de pensioner, der er vist i tabellen.

### E. Administrative virkninger

Såfremt der vælges en ordning, hvorefter det nuværende pensions-system videreudbygges raed ensartede ydelser, vil de administrative virkninger blive af mindre betydning. Der bliver i så fald ikke tale om helt nye administrative rutiner som f.eks. bidragsberegning, rettighedserhvervelse (bortset fra de almindelige bopælskrav) o.l., som er nødvendige i såvel en indtægtsafhængig pensionsordning som i en ordning med en ATP-lignende almindelig tillægspension. Selv om de administrative funktioner således i princippet bliver de samme, som kendes i det nuværende pensionsprincip, kan omfanget af dem blive noget ændret, ligesom der vil kunne fremkomme forskellige mindre ændringer i de administrative rutiners indhold.

Det nuværende pensionssystem administreres i vidt omfang ved hjælp af edb, hvilket har medført en betydelig aflastning for kommunerne i arbejdet med beregning og udbetaling af pensionerne. Når pensionsområdet alligevel må anses for at være et administrativt ressourcekrævende sagsområde, skyldes det især, dels at pensionsreglerne er særdeles indviklede, og dels at mange af pensionsreglerne kræver individuel behandling af den enkeltes sag. Som eksempler på det sidste kan nævnes ventetillæg, dispensationssager, herunder ydelse af forskud, og en del specielle regler omkring indtægtsreguleringen af de indtægtsbestemte pensionsdele.

Endvidere kan nævnes, at omfanget af det administrative arbejde også navnlig har sammenhæng med særreglerne for pensionister uden for den sociale pensionslovgivning. Det administrative personale skal således i sagsbehandlingen også være opmærksomt på særreglerne, der kan komme i betragtning inden for områder som indkomstbeskatning, boligsikring, børnetilskud og meget andet.

Når lovgivningen vedrørende pensionister som nævnt er spredt over mange lovområder, og da den samtidig må siges at være uoverskuelig og vanskelig forståelig for den enkelte pensionist, følger det, at kommunerne i deres daglige administration også må anvende mange kræfter på at vejlede pensionisterne.

En kort beskrivelse af kommunernes administrative opgaver vedrørende sager om sociale pensioner er medtaget som bilag nr. k til pensionsreformarbejdsgruppens rapport om samordning af pension, skat og boligsikring (betænkning nr. 772 fra juni 1976).

Sammenfattende vedrørende det nuværende pensionssystem kan herefter siges, at administrative forenklinger og besparelser af nogen betydning nås først og fremmest ved at forenkke reglerne således, at de bliver lettere forståelige for borgerne, og således at antallet af sager mindskes, hvor individuel sagsbehandling er påkrævet i kommunernes administration.

På denne baggrund vil den skitserede model A, der alene omfatter forskellige muligheder for at forbedre satserne for grundbeløb og pensionstillæg, som nævnt indledningsvis kun have ret begrænsede virkninger fra et administrativt synspunkt.

En vis administrativ lettelse vil navnlig kunne opnås for de administrativt krævende personlige tillægs vedkommende, hvis pensionerne forhøjes væsentligt. Dette gælder især, hvis pensionerne forhøjes meget væsentligt og på én gang. Forbedringen i pensionisternes økonomi vil herved blive mærkbar, og behovet for konkret udmålte supplerende ydelser vil følgelig utvivlsomt nedsættes.

Model A indebærer forhøjelse af grundbeløbet på forskellige måder. De administrative konsekvenser ved de forskellige alternativer er imidlertid principielt de samme.

Selve forhøjelsen af grundbeløbet medfører i sig selv ikke administrative konsekvenser. For under 67-årige personer vil en forhøjelse dog betyde, at et mindre antal personer, som for øjeblikket ikke modtager pension, fordi indtægten er for høj, fremover får et mindre pensionsbeløb udbetalt. Problemerne med sammenfald af indtægtsregulering af pensionen og boligsikring samt beskatning vil herved også blive øget for et mindre antal personer.

Forhøjelse af pensionstillægget vil medføre større administrative problemer end forhøjelse af grundbeløbet, da pensionstillægget er indtægtsreguleret for alle pensionisters vedkommende.

Det kan - med betydelig usikkerhed - anslås, at antallet af pensionister med pensionstillæg vil blive forøget med 50-75.000, hvis der sker en forhøjelse af pensionstillægget med 4.000 kr.

Endvidere vil også sammenfaldsproblemerne blive forøget i betydeligt større omfang ved forhøjelse af pensionstillægget end ved en forhøjelse af grundbeløbet. Dette gælder ikke kun, fordi antallet af pensionister med indtægtsregulerede pensionsbeløb stiger. Det gælder også, fordi det indtægtsinterval, hvor grundbeløbet og pensionstillægget aftrappes samtidig, bliver betydeligt forlænget.

Fra et administrativt synspunkt må det herefter foretrækkes at placere en pensionsforhøjelse på grundbeløbet.

Det kan tilføjes, at en væsentlig forhøjelse af pensionerne kan medføre, at pensionen for enlige pensionister uden andre indtægter vil overstige det forhøjede personfradrag, således at alle enlige pensionister kommer til at betale skat.

Endelig bemærkes, at forbedringer af pensionsbeløbene og den dermed forbundne forbedring af pensionisternes økonomiske situation må antages at mindske behovet for andre ydelser, ligesom andre indtægtsbestemte ydelser som f.eks. boligsikring vil blive ydet i mindre omfang.

## Kapitel 7

### Den sociale pensionsfonds stilling

Arbejdsgruppen har ved de økonomiske beregninger til model A forudsat, at man bevarer den sociale pensionsfond. Da det imidlertid ikke på forhånd kan anses for givet, at fonden skal opretholdes, har arbejdsgruppen i det følgende medtaget nogle bemærkninger om spørgsmålet.

Model A er karakteriseret ved, at der ikke indføres nye selvstændige pensionsbeløb. Forbedringerne forudsættes i stedet indbygget i det eksisterende pensionssystem ved hjælp af en forhøjelse af ydelsesniveauet.

Forudsættes det, at pensionerne fortsat vil blive reguleret på samme måde som i dag, indebærer model A, at der efter ordningens ikrafttræden ikke vil være nogen direkte forbindelse mellem pensionsfondens indtægter og størrelsen af de gennemførte forbedringer. Hvis udbygningen sker i form af en forhøjelse af grundbeløbet, kan man næppe tænke sig, at ændrede prognoser over pensionsfondens indtægter skulle betyde, at en del af grundbeløbet ville blive reguleret på grund heraf.

Når forbindelsen mellem fondens indtægter og udgifter til de gennemførte forbedringer bliver afbrudt, kan man konstatere, at det næppe af hensyn til selve pensionssystemet vil være en nødvendighed at opretholde fonden. Et andet spørgsmål er imidlertid, om man af andre grunde vil finde det hensigtsmæssigt at bevare fonden.

En ophævelse af fonden vil for så vidt fjerne grundlaget for at opkræve det særlige fondsbidrag på 2 % af den skattepligtige indkomstmasse. Man kan i stedet forestille sig en forhøjelse af statsskatteskalaen eller af det almindelige folkepensionsbidrag.

Forhøjelsen af statsskatteskalaen vil i øvrigt betyde, at personer over 67 år, som i dag er fritaget for at betale det særlige fondsbidrag, automatisk vil få en skatteforhøjelse svarende til 2 procentpoints. Det samme gælder for det almindelige folkepensionsbidrag, medmindre man vil operere med en lavere sats for personer over 67 år.

### Afsnit III

#### Model B: En ATP-lignende almindelig tillægspension

### Kapitel 8

#### Grundtrækkene i model B

Under forudsætning af en videreførelse af princippet om ensartede pensioner til alle med samme optjeningstid har arbejdsgruppen som alternativ til model A (udbygning af det nuværende pensionssystem) opstillet en model B (model med ensartet tillægspension).

De karakteristiske træk i denne model er:

- at tillægspensionen skal være en overbygning på folkepensionen, men samtidig skal betragtes som en del af den samlede offentlige pension. Tillægspensionen skal derfor i lighed med det nuværende grundbeløb ikke påvirke størrelsen af pensionstillægget,
- at tillægspensionen bliver en obligatorisk ordning, der kommer til at omfatte alle erhvervsaktive personer, d.v.s. både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende,
- at tillægspensionen skal bygge på et optjeningsprincip med anvendelse af beskæftigelsesperioder, hvorimod indtægtens størrelse ikke har betydning,
- at tillægspensionens ydelser finansieres af den sociale pensionsfond med den økonomiske ramme, som vil være til rådighed, hvis de fremtidige indbetalinger til fonden kommer til at svare til 2 % af den skattepligtige indkomstmasse, samt indbetalinger af samme størrelse som indbetalinger til ATP-fonden fra den nuværende medlemskreds, hvortil kommer de selvstændiges eget faste bidrag,
- at tillægspensionens faste bidrag og ydelser reguleres i takt med pris- eller indkomstudviklingen.

I rapportens afsnit VII drøftes mulighederne og de økonomiske virkninger af at lade model B omfatte også invalidepension og førtidig folkepension.

De fremhævede hovedtræk gør det på forhånd klart, at modellen vil have træk tilfælles med både model A og den gældende ATP-ordning.

Som fremhævet ovenfor bygger både model A og B på princippet om ensartede ydelser til alle med samme optjeningstid. Medens optjeningstiden i model A bestemmes af antallet af år med bopæl her i landet, bestemmes optjeningstiden i model B imidlertid af antallet af beskæftigelsesperioder. Så godt som hele befolkningen vil være erhvervsmæssigt beskæftiget på et eller andet tidspunkt i livet. Men der vil være meget store udsving i beskæftigelsesperiodens længde, idet nogle kun vil være i erhverv i en ganske kort periode, medens andre vil være i beskæftigelse i stort set hele den erhvervsaktive del af tilværelsen. Ved model B vil det derfor langt fra være alle, der optjener ret til den fulde pensionsydelse, hvilket derimod vil gælde næsten undtagelsesfrit ved model A, hvor pensionsoptjeningen som nævnt alene er knyttet til bopæl her i landet. Til belysning af den nævnte forskel på de to modeller kan anføres, at der i ATP-ordningen for tiden er ca. 2/3 af pensionisterne, som opnår ret til maksimumspensionen, d.v.s. det højeste beløb, som det enkelte medlem efter sin alder har mulighed for at opnå.

Ved model B vil den fulde ensartede tillægspension kunne udbetales med betydeligt større beløb end de beløb, som de nuværende pensioner kan forhøjes med ved model A. Dette skyldes for det første, at den økonomiske ramme ved model B er videregående end ved model A, idet arbejdsgruppen ud over 2 %-bidraget til den sociale pensionsfond forudsætter et fast bidrag svarende til det nuværende ATP-bidrag. Men det skyldes også, at der ved model A vil være mulighed for at udbetale de fulde beløb allerede efter 6 års forløb, således som det er nævnt i pensionsfondloven, hvorimod ydelserne ved model B først vil kunne komme til udbetaling med de fulde beløb, når opbygningsperioden er afsluttet efter en længere årrække. I hele denne periode foretages en betydelig fondsopsparring, som i kraft af rentetilskrivningen vil gøre det muligt at udbetale betydeligt større pensionsydelser.

Dette opsparingsmoment må betegnes som en af de væsentligste forskelle mellem model B og A. I denne sammenhæng er der også grund til at understrege, at model B ikke i sig selv vil medføre forbedringer for de nuværende pensionister.

Gennemførelsen af model B rejser spørgsmålet, hvorledes forholdet skal være mellem tillægspensionen og det indtægtsbestemte pensionstillæg, der i dag ydes som et tillæg til grundbeløbet. Hvis tillægspensionen skal indgå i beregningen af pensionstillægget, vil der blive tale om en videreudvikling af den gældende beregningsregel, hvorefter både pensionistens formueindtægt, arbejdsindtægt og pensionsindtægt (herunder ATP-pension) indgår i indtægtsopgørelsen. Dette vil også stemme overens med det hensyn, der oprindeligt motiverede indførelsen af pensionstillægget som en forbedring af pensionsniveauet for de pensionister, der ikke har ekstraintægter, eller som kun har beskedne ekstraintægter. Dette hensyn er dog blevet delvis tilsidesat ved fordoblingen af det fradragssfri beløb.

Hvis tillægspensionsydelsen skal indgå i beregningen af pensionstillægget, vil man imidlertid ikke kunne opnå den generelle forbedring af pensionsniveauet, som er formålet med model B. Forbedringen vil ikke slå fuldt igennem for de 75 % af pensionisterne, som i dag får udbetalt fuldt eller reduceret pensionstillæg. Derimod vil de 25 % af pensionisterne, som i forvejen har så store ekstraintægter, at pensionstillægget helt er faldet bort, få den fulde forbedring af pensionsniveauet. Man kan desuden sammenligne situationen med model A, hvor man ikke kan forestille sig, at en forhøjelse af grundbeløbet skulle påvirke størrelsen af pensionstillægget.

På denne baggrund har arbejdsgruppen ved beskrivelsen af model B antaget, at tillægspensionsydelsen ikke skal indgå i indtægtsgrundlaget for beregning af pensionstillægget.

Model B har mange træk tilfælles med den gældende ATP-ordning. Ved denne model er der derfor et særligt behov for at overveje forholdet hertil.

Desuden skal arbejdsgruppen efter kommissoriet foretage en samlet vurdering af de gældende pensionsregler, herunder ATP-ordningen, med henblik på at opstille muligheder for at gennemføre et sammenhængende pensionssystem, der i højere grad end i dag virker som en helhed efter enklere og mere ensartede regler. På baggrund af kommissoriet må det derfor antages, at man ikke samtidig med at indføre en ny ensartet tillægspensionsordning kan bevare ATP-ordningen i den nuværende skikkelse.

Da model B også vil omfatte de selvstændige erhvervsdrivende, kan man vælge at betragte modellen som en helt ny ensartet pensionsordning for hele den erhvervsaktive del af befolkningen til afløsning af ATP-ordningen. Model B kan imidlertid også betragtes som en udbygning af ATP-ordningen, dels med hensyn til personkredsen, dels med hensyn til ydelsernes størrelse og værdifasthed. Selv om man betragter model B som en udbygning af ATP-ordningen, er der dog tale om en så radikal udvidelse, at der i realiteten skabes en helt ny ordning.

Arbejdsgruppen har fået oplyst, at ATP-fonden har en sådan størrelse og forventet fremtidig renteindtægt, at det vil være muligt mere end at sikre medlemmernes optjente rettigheder under en eventuel afvikling af ATP-ordningen. Det vil således ikke være nødvendigt med et tilskud hverken fra det offentlige eller fra den ordning, som skal afløse ATP-ordningen. Både ved udformningen af de enkelte elementer i modellen og ved selve beregningsarbejdet har arbejdsgruppen derfor kunnet se helt bort fra spørgsmålet om at sikre de nuværende ATP-medlemmers optjente pensionsrettigheder.

Ved beregningsmæssigt helt at se bort fra ATP ved udformningen af den ensartede tillægspensionsordning må det imidlertid bemærkes, at de nuværende ATP-medlemmer i en længere årrække vil have ret til større samlede pensionsydelser end personer, der alene bliver medlemmer af den nye ordning. Da forskellen i personkredsen ved den nye ordnings iværksættelse stort set består af gruppen af selvstændige erhvervsdrivende, vil denne gruppe altså i en årrække have en lavere pensionsdækning end lønmodtagergruppen. Det er derfor først på langt sigt, at man kan nå frem til det, der i kommissoriet betegnes som en enhedspension.

På den anden side vil der næppe være noget i vejen for, at de to ordninger - arbejdsmarkedets tillægspension under afvikling og den nye ensartede tillægspension - administreres under ét, f.eks. med en samlet udbetaling. Det må i denne forbindelse understreges, at der med "afvikling" af ATP her alene tænkes på beregningsmæssigt ophør af ATP. Hvorvidt administrationen af den nye ordning skal henlægges til den nuværende ATP-administration eller til en anden central pensionsmyndighed, er et andet spørgsmål.

I rapportens afsnit VI er foretaget en administrativ belysning af model B. Desuden indeholder afsnit VII en omtale af forskellige spørgsmål, der har betydning både ved model B og ved den indtægtsafhængige model C.

## Kapitel 9

### De forskellige elementer

#### A. Personkredsen

##### 1. Alle erhvervsaktive personer

Som nævnt i kapitel 8 vil den ensartede tillægspension baseret på beskæftigelsesperioder betyde, at personkredsen kun kommer til at omfatte erhvervsaktive personer.

Gruppen af erhvervsaktive omfatter personer med lønindtægt eller anden erhvervsindtægt, d.v.s. lønmodtagere, selvstændige erhvervsdrivende og medhjælpende ægtefæller. Uden for kredsen af de til enhver tid erhvervsaktive falder bl.a. husmødre samt personer, der alene lever af formueindtægter. For så vidt angår situationen, hvor en arbejdsindkomst falder bort og erstattes af arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge eller kontanthjælp efter bistandsloven, henvises til punkt C nedenfor om optjening af pensionsrettigheder.

##### 2. Mindstekrav til beskæftigelsen

Selv om tillægspensionsordningen i princippet skal stå åben for alle erhvervsaktive og altså også for personer med deltids- og korttidsbeskæftigelse, vil det næppe være rigtigt at medtage enhver, der har erhvervsmæssig beskæftigelse uden hensyn til omfanget af denne beskæftigelse. ATP-pension ydes i dag kun til lønmodtagere med en arbejdstid på mindst 15 timer ugentlig (eller 65 timer månedlig). Lønmodtagere med en kortere arbejdstid antages at have så ringe tilknytning til arbejdsmarkedet, at man ikke har fundet grundlag for at lade dem være omfattet af ordningen, medmindre de som løsarbejdere falder ind under de særlige regler for denne gruppe.

Efter tilsvarende principper kunne en tillægspensionsordning omfattende alle erhvervsaktive begrænses til personer med en vis **minimumstilknytning** til arbejdsmarkedet. For lønmodtagere kunne man eksempelvis forudsætte en beskæftigelse svarende til mindst 15 timer ugentlig. Dette har arbejdsgruppen lagt til grund ved de økono-

miske beregninger, jfr. kapitel 10. Man kunne imidlertid overveje, om tillægspensionsordningen skal indeholde en undtagelsesbestemmelse for de lønmodtagere, der ikke opfylder kravet om 15 timers ugentlig beskæftigelse, men som alligevel har en forholdsvis høj indtægt. Undtagelsesbestemmelsen kunne i givet fald gå ud på, at sådanne lønmodtagere var omfattet af ordningen, hvis deres indtægt ligger over en vis minimumsgrænse. Eller også kunne man åbne adgang til frivillig indbetaling af manglende bidrag i den sidste del af optjeningsperioden, jfr. nedenfor punkt C, for så vidt angår selvstændige erhvervsdrivende.

For selvstændige erhvervsdrivende vil det formentlig af praktiske grunde være udelukket at anvende arbejdstiden som kriterium for, om den pågældende skal være omfattet af ordningen. Man må i stedet foretage en skematisk opgørelse på grundlag af indtægtens størrelse, således at selvstændige er omfattet af ordningen, hvis indtægten ligger over en vis minimumsgrænse, f.eks. gennemsnitsindtægten for en faglært arbejder med en ugentlig arbejdstid på 15 timer, svarende til ca. 30.000 kr. i 1976. Da denne grænse vil svare til den faktiske indtægt for en lønmodtager, bør det for selvstændige i princippet i stedet være overskuddet i virksomheden, der lægges til grund, og ikke den skattepligtige indkomst.

Ved de økonomiske beregninger har arbejdsgruppen i overensstemmelse hermed anvendt overskuddet i den selvstændige virksomhed opgjort eksklusive renteudgifter og renteindtægter.

De forskellige mulige opgørelsesmetoder for selvstændige erhvervsdrivendes indtægt er i øvrigt belyst administrativt i rapportens afsnit VI.

### 3. Pensionsalderen

Hvis der gennemføres en tillægspensionsordning som en overbygning på de nuværende pensioner, må det samtidig afgøres, fra hvilken alder der skal være ret til pension, herunder om der i en vis udstrækning skal være adgang til at udtage en reduceret pension inden opnåelsen af den almindelige pensionsalder, og om en opsættelse af pensionsansøgningen ud over denne alder skal give ret til en forhøjet pension.

#### a. Den almindelige pensionsalder

Da tillægspensionsordningen skal fungere som en overbygning på folkepensionen, og da dette kun kan blive en realitet, såfremt der gælder den samme almindelige pensionsalder for folkepension og tillægspension, har arbejdsgruppen ikke fundet anledning til at gå nærmere ind på spørgsmålet om ændring af den gældende 67-års aldersgrænse.

Der foreligger imidlertid et specielt pensionsalderproblem, for så vidt angår enlige kvinder, der i dag kan få indtægtsbestemt folkepension fra det 62. år. Problemets løsning må ses i sammenhæng med, om førtidige folkepensionister skal have adgang til tillægspension. Problemet vil derfor blive drøftet nedenfor i rapportens afsnit Vil, kapitel 29.

#### b. Fleksibel pensionsalder

Ved fleksibel pensionsalder i form af både tidligt og udskudt pensionsudtag forstås en ordning, hvor pensionisten uafhængig af helbred og sociale forhold kan vælge at fremskynde eller udsætte pensioneringstidspunktet mod til gengæld at få udbetalt henholdsvis en livsvarigt reduceret eller forhøjet pension.

Hvis der i forbindelse med en tillægspensionsordning skal være adgang til at udtage en reduceret eller forhøjet pension henholdsvis før og efter den normale pensionsalder, må det antagelig forudsættes, at både tillægspension og folkepension skal udtages fra samme tidspunkt. Dette følger af, at tillægspensionsordningen skal være en overbygning på folkepensionen.

En gennemgang af principperne i en ordning med tidligt og udskudt pensionsudtag er foretaget i arbejdsgruppens tidligere rapport om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder (betænkning nr. 755). Selv om rapportens behandling af emnet alene tager sigte på den gældende folkepension, har arbejdsgruppen ikke anset det for nødvendigt på ny at belyse spørgsmålet, fordi den principielle problemstilling antages at være uændret.

#### 4. Aldersgrænser for optjening af pensionsrettigheder

Mulighederne for at erhverve rettigheder (eller anciennitet) må i tillægspensionsordningen begrænses aldersmæssigt gennem fastsættelse af en øvre og en nedre grænse.

Efter loven om ATP er der bidragspligt og dermed anciennitetserhvervelse fra det fyldte 18. år indtil det fyldte 67. år. Anciennitetserhvervelsen vedvarer således indtil den dag, da pågældende opnår pensionsalderen.

Det vil for visse persongrupper være af værdi, såfremt den øvre aldersgrænse sættes ved pensionsalderen, således at optjeningen af pensionsrettigheder kan fortsætte frem til denne alder. Dette vil have betydning for personer, der først på et sent tidspunkt får erhvervsmæssig beskæftigelse og derfor ikke har mulighed for at optjene fuld pension. Det vil også have betydning i ordningens opbygningstid for alle, der ved ordningens ikrafttræden er for gamle til at opnå fuld pension.

På den anden side har det voldt ATP administrative vanskeligheder, at den øvre aldersgrænse er sammenfaldende med pensionsalderen.

Hertil kommer, at der for selvstændige erhvervsdrivende vil være særlige vanskeligheder forbundet med at sætte den øvre aldersgrænse ved pensionsalderen. Først efter udløbet af det regnskabsår, hvor pågældende fylder 61 år, vil der være mulighed for at konstatere, om indtægten har en sådan størrelse, at pågældende skal betale bidrag og have tillagt anciennitet.

På denne baggrund vil det formentlig være passende, hvis den øvre aldersgrænse sættes til udgangen af det kalenderår, hvori pågældende fylder 65 år. Arbejdsgruppen har ved sine økonomiske beregninger anvendt denne øvre grænse.

Ved fastsættelsen af den nedre aldersgrænse kan man vælge at videreføre ATP-ordningens bestemmelse, således at optjeningen af rettigheder starter i det kalenderår, hvori pågældende fylder 18 år. Man kunne imidlertid overveje, om der i tilfælde af en fremrykning af den øvre aldersgrænse fra det 67. til det 65. år var behov for i stedet at placere den nedre grænse ved det 16. år. Aldersgrænsen ville i så fald være den samme som i den svenske tillægspensionsordning.

I de sociale pensionslove anvender man i dag en nedre grænse på 15 år. Fastsættelsen af denne grænse hænger sammen med, at invalidepension kan tilkendes fra det 15. år.

Arbejdsgruppen lar som beregningsmæssig forudsætning valgt at fastsætte den nedre aldersgrænse til det kalenderår, hvori pågældende fylder 18 år. Fastsættes den øvre grænse samtidig til udgangen af det kalenderår, hvori pågældende fylder 65 år, vil det højst mulige antal år, der kan komme i betragtning ved pensionsberegningen, være 48 år. Da optjeningstiden for uafkortet pension foreslås sat til 40 år, jfr. punkt D nedenfor<sup>1</sup>, vil der med disse to aldersgrænser være mulighed for, at personer, der i op til 8 år er uden særlig tilknytning til arbejdsmarkedet, alligevel vil kunne opnå fuld anciennitet i ordningen.

## B. Finansiering

Arbejdsgruppen har ved beskrivelsen af den ATP-lignende almindelige tillægspensionsordning forudsat, at der skal være tale om en bidragsfinansieret ordning, og at bidragene allerede fra ordningens start skal fastsættes til deres endelige niveau. Der er med andre ord ikke forudsat nogen langsom stigning i bidragenes størrelse, således som det er tilfældet ved den indtægtsafhængige tillægspensionsordning, jfr. rapportens afsnit IV.

Arbejdsgruppen har endvidere forudsat, at niveauet for bidragene skal være bestemt af den økonomiske ramme, som vil være til rådighed, hvis de fremtidige indbetalinger til pensionsfonden for det første kommer til at svare til 2 % af den skattepligtige indkomstmasse, d.v.s. det nuværende bidrag til fonden. For det andet indbetalinger af samme størrelse som det nuværende bidrag til ATP-ordningen **samt et** bidrag fra de selvstændige erhvervsdrivende, reguleret i takt med pris- eller indkomstudviklingen.

Ved spørgsmålet om, hvorledes midlerne skal tilvejebringes, må der træffes et valg mellem at anvende et procentbidrag knyttet til indkomsten (som det nuværende bidrag til pensionsfonden), et fast bidrag pr. beskæftigelsesenhed (som i ATP-loven) eller en kombination af et fast bidrag og et procentbidrag.

Som nævnt i kapitel 8 bygger model B på samme princip som de nuværende pensioner, nemlig at der ydes ensartede beløb til personer med samme optjeningstid. Det kunne derfor være naturligt, hvis også tillægspensionen blev finansieret ved et rent procentbidrag, således at finansieringsmåden var den samme for de ensartede pensioner. Ved en ordning med rent procentbidrag opkrævet gennem

skattemyndighederne vil man imidlertid miste den administrative fordel, der ligger i, at arbejdsgiverne med fornøden sikkerhed registrerer beskæftigelsesperioderne. Det er næppe realistisk at forestille sig, at arbejdsgiverne skulle registrere beskæftigelsesperioderne, hvis de ikke samtidig skal betale bidrag for de ansatte. I givet fald ville der ikke være nogle muligheder for at kontrollere oplysningerne.

Modstykket til en ordning med rent procentbidrag vil være en ordning med udelukkende faste ensartede bidrag. I så fald skulle summen af de nuværende procentbidrag til pensionsfonden omregnes til faste bidrag.

Til fordel for en ordning med udelukkende faste bidrag pr. beskæftigelsesenhed taler, at denne finansieringsmåde vil medføre ensartede bidrag for personer med samme tidsmæssige tilknytning til arbejdsmarkedet. På den anden side vil dette betyde, at personer udelukkende med formueindtægter ikke vil komme til at bidrage til ordningen. Dette kunne også synes velmotiveret, idet disse personer heller ikke vil kunne opnå ret til ydelser fra ordningen, men hertil er dog at bemærke, at dette synspunkt blev tilsidesat ved gennemførelsen af dagpengeloven. Imod en ordning med udelukkende faste bidrag må dog især anføres, at det ensartede faste bidrag vil blive en større økonomisk belastning for personer med lavere indkomster.

Den tredje mulighed går ud på en kombination af et fast bidrag og et procentbidrag. Det faste bidrag kan for lønmodtagerens vedkommende deles mellem denne og arbejdsgiveren, f.eks. på samme måde som i den nuværende ATP-ordning. Den selvstændige erhvervsdrivendes bidrag forudsættes at skulle betales af pågældende selv. Ved denne bidragsform opnår man en registrering af beskæftigelsesperioderne, som gør det muligt at beregne ancienniteten. Det vil ikke være nødvendigt tillige at beregne anciennitet på grundlag af en fordeling af den samlede bidragssum for procentbidraget, som altså direkte vil kunne indgå i fonden.

Ved belysningen af ordningens økonomi har arbejdsgruppen som beregningsforudsætning anvendt den kombinerede løsning.

Personer over 61 år er i dag fritaget for at betale bidrag til den sociale pensionsfond. På samme måde må man antage, at personer over den øvre aldersgrænse for optjening af rettigheder (65 år) skal være fritaget for betaling af det faste bidrag. Dette skyldes, at der er en meget nær sammenhæng mellem på den ene side antallet

af faste bidrag, der indbetales for hvert enkelt medlem, og på den anden side den anciennitet, pågældende opnår i ordningen.

Denne nære sammenhæng eksisterer ikke i relation til procentbidraget. Eksempelvis forudsættes procentbidraget også beregnet af formueindtægter, selv om personer, som udelukkende lever heraf, ikke skal kunne erhverve anciennitet i ordningen. Som et andet eksempel kan nævnes, at personer, som ikke opfylder minimumskravet om f.eks. 15 timers ugentlig beskæftigelse eller en hertil svarende erhvervsindtægt, heller ikke opnår anciennitet i ordningen, men alligevel forudsættes at skulle betale procentbidraget af den skattepligtige indkomst.

Arbejdsgruppen har ved de økonomiske beregninger forudsat, at procentbidraget bliver opkrævet af alle skattepligtige personer under 67 år.

### C. Optjening af pensjonsrettigheder

Modellen bygger på princippet om optjening af pensionsrettigheder gennem bidragsbetaling for perioder ned erhvervsmæssig beskæftigelse, således som det er tilfældet i ATP-ordningen i dag. Dette optjeningsprincip betyder, at pensionsydelse bliver i princippet af samme størrelse for personer, der har haft samme antal beskæftigelsesperioder.

Som nævnt i punktb A om personkredsen er det i princippet kun erhvervsaktive personer, der kan erhverve anciennitet i ordningen. Det vil dog være i overensstemmelse hermed, at der også erhverves anciennitet i **perioder**, hvor indtægten erstattes af arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge. Disse **ydelse**r forudsætter netop, at pågældende stadig har tilknytning til arbejdsmarkedet, ligesom procentbidraget til ordningen samtidig med skatten vil blive opkrævet for disse indtægters vedkommende.

Imidlertid vil det give administrative problemer, såfremt disse perioder skal regnes med, idet ancienniteten ikke vil kunne registreres på sædvanlig vis, d.v.s. gennem indbetaling af det faste bidrag fra arbejdsgiveren. Problemet vil antagelig nemmest kunne løses gennem regler om optjeningstidens længde og overførsel af overskydende bidrag til "nødlidende" år på samme måde, som det er tilfældet i ATP-ordningen i dag.

I ATP-ordningen erhverver medlemmer under 60 år et års anciennitet ved indbetaling af fuldt bidrag for 44 uger eller 11 måneder. Medlemmer over 60 år erhverver et års anciennitet ved indbetaling af bidrag for 36 uger eller 9 måneder. Hvis der i et år er indbetalt flere bidrag end nødvendigt for at opnå 1 års anciennitet, kan de overskydende bidrag overføres til andre bidragsår i det omfang, det er påkrævet for at opnå fuld anciennitet for disse "nødlidende" år. Disse regler betyder, at kortere sygdoms- eller arbejdsledlighedsperioder i det enkelte år ikke vil medføre nedsat tillægspension, og der er taget særligt hensyn til medlemmer, der er fyldt 60 år, idet disse erfaringsmæssigt har større risiko for sygdom og arbejdsledighed.

Med hensyn til selvstændige erhvervsdrivende må det forudses at blive langt vanskeligere at finde frem til en ordning, hvorved man kan afbøde virkningen af en indtægtsnedgang, f.eks. på grund af sygdom. En selvstændig vil ikke i samme omfang som lønmodtageren kunne anvende en regel om overførsel af overskydende bidrag til "nødlidende" år, fordi han typisk kun har indtægt fra sin virksomhed.

Man kunne måske derfor overveje en regel om, at den selvstændige i den sidste del af optjeningsperioden skulle have mulighed for frivilligt at indbetale "manglende" bidrag for nogle få år, hvor indtægten har været negativ eller så lav, at den ikke har berettiget til medlemskab af ordningen. En sådan regel kan imidlertid næppe tænkes gennemført alene for de selvstændige erhvervsdrivende.

For selvstændige vil der endvidere typisk blive indbetalt bidrag for 12 måneder om året, således at der derved oparbejdes en vis "reserve" til overførsel til "nødlidende" år.

I punkt A om personkredsen er det forudsat, at personer med deltids- og korttidsbeskæftigelse også skal være omfattet af ordningen, dog således at de skal have en vis **minimumstilknytning** til arbejdsmarkedet (f.eks. beskæftigelse svarende til en ugentlig arbejdstid på 15 timer). Teoretisk kunne man forestille sig, at det faste bidrag og samtidig anciennitetserhvervelsen skulle gradueres nøje efter beskæftigelsens omfang. I praksis må der dog formentlig blive tale om opdeling i nogle få grupper. Også her ville det være nærliggende at fastsætte samme regler som i ATP-ordningen for heltids- og deltidsbeskæftigede. Lønmodtagere med en ugentlig beskæftigelse på mellem 15 og 29 timer betaler halvt ugebidrag og opnår

halv anciennitet. Er beskæftigelsen 30 timer eller derover, betales fuldt ugebidrag og optjenes fuld anciennitet.

For selvstændige erhvervsdrivende og medhjælpende ægtefæller vil det være umuligt at fastslå arbejdstidens længde og dermed omfanget af den erhvervsmæssige beskæftigelse. For disse personer vil det derfor være udelukket at anvende den medgåede arbejdstid som kriterium for beregning af anciennitet. Det vil i stedet være nødvendigt at se på overskuddet i virksomheden og på grundlag heraf foretage en omregning fra indtægt til beskæftigelsesperiode. I denne forbindelse kan nævnes reglen i ATP-loven, hvorefter man for personer, hvis arbejdstid er ukendt, finder frem til beskæftigelsesens omfang (timetallet) ved at dividere indtægten med den gennemsnitlige timeløn for ikke-faglærte arbejdere.

Beregning af et timetal for selvstændige på grundlag af deres indtægt må imidlertid forudses at give meget store administrative vanskeligheder. Man kunne derfor tænke sig en mere standardiseret beregningsmåde, hvorefter alle selvstændige, hvis indtægt ligger over beløbsgrænsen for den erhvervsmæssige tilknytning, betaler samme bidrag og opnår samme anciennitet som heltids- eller deltidsbeskæftigede lønmodtagere, afhængigt af, om indtægten ligger over eller under et bestemt beløb (f.eks. den gennemsnitlige indtægt for en faglært arbejder med en ugentlig arbejdstid på 30 timer).

Mere enkelt ville det være, hvis man helt kunne undgå sondringen heltids/deltidsbeskæftigede selvstændige erhvervsdrivende. Selv en stærkt standardiseret beregning vil være administrativt krævende, og selv om virksomhedens overskud er meget beskedent, kan der udmærket være tale om fuldtidsbeskæftigelse.

På den anden side ville en regel om, at selvstændige kun kunne optages i ordningen som fuldtidsbeskæftigede, ikke betyde nogen stor administrativ besparelse. Det vil nemlig under alle omstændigheder være nødvendigt at konstatere indtægtens størrelse for at se, om "minimumskravet" for medlemskab af ordningen i det hele taget er opfyldt.

De selvstændige erhvervsdrivendes medlemskab af ordningen rejser i øvrigt visse afgrænsningsproblemer, f.eks. spørgsmålet om, hvorledes en selvstændig skal være stillet, når han ved siden af sin indtægt fra selvstændig erhvervsvirksomhed har indtægt som lønmodtager. Hvis der ikke skal betales bidrag af lønindtægten, fordi

arbejdstiden er under de fastsatte grænser for bidragspligt for lønmodtagere, vil det formentlig være rimeligt, hvis der åbnes mulighed for at medregne lønindtægten - på betingelse af bidragsbetaling - ved afgørelsen af, om den selvstændige kommer op over grænsen for medlemskab af ordningen. Men selv om indtægten fra virksomheden i sig selv er tilstrækkelig stor til at bringe ham op over grænsen for medlemskab, vil den selvstændige måske have interesse i også at kunne betale fuldt fast bidrag for en supplerende lønindtægt. Herved vil han nemlig have større chancer for at anvende en regel om overførsel af overskydende bidrag til "nødlidende" år.

#### D. Optjeningstiden

Et meget centralt punkt i ordningen er optjeningstidens længde, d.v.s. det antal år, i hvilke der skal indbetales bidrag for at opnå ret til uafkortet pension.

I Sverige er det en betingelse for uafkortet pension, at der er godskrevet pensionspoints i mindst 30 år. For hvert år der mangler heri, fradrages 1/30 i pensionen. Når optjeningstiden i Sverige blev sat så forholdsvis lavt som 30 år, skyldes det først og fremmest, at hovedformålet med den svenske tillægspensionsordning var at udligne den forskel i pensionsdækningen, der var for offentligt ansatte på den ene side og den øvrige del af befolkningen på den anden side. Netop af hensyn til optjeningstiden krævedes for stats- og kommunaltansatte i almindelighed 30 års tjenestetid for ret til uafkortet pension.

I Norge er optjeningstiden for uafkortet pension sat til 40 år, således at der ved en kortere optjeningstid ydes en forholdsvis nedsat pension. Da pensionsalderen i 1972 blev nedsat til 67 år, ændrede man ikke samtidig på optjeningstidens længde.

Den normale optjeningstid i den danske ATP-ordning er også 40 år. Et års anciennitet opnås af medlemmer, der ikke er fyldt 60 år, ved indbetaling af bidrag for 44 uger eller 11 måneder og af medlemmer, der er fyldt 60 år, ved indbetaling af bidrag for 36 uger eller 9 måneder. Grunden hertil er ønsket om at tage højde for sygeperioder og andre perioder, hvor der uforskyldt ikke er blevet indbetalt bidrag for medlemmer, jfr. nærmere foran under punkt C.

Ved tilslutningen til EF blev de danske pensionslove ændret med henblik på som hovedregel at kræve 40 års optjeningstid (antal år med bopæl her i landet) for ret til uafkortet pension.

I en kommende ordning her i landet må man herefter antagelig - uanset valget af pensionsmodel - regne med en optjeningstid for uafkortet pension på 40 år, dog med lignende lempelser som for den gældende ATP-ordning.

Ved beregningerne over ordningens økonomi har arbejdsgruppen forudsat en optjeningstid på 40 år.

#### E. Pensionernes størrelse i ordningens opbygningsperiode

Ved gennemførelse af en pensionsordning, hvor rettighederne er baseret på en optjeningstid over en vis årrække, fastsættes der normalt særregler for personer, der på grund af deres alder ved ordningens ikrafttræden kun kan nå at optjene forholdsvis beskedne pensionsrettigheder. Særreglerne går ud på gennem en kortere optjeningstid at yde disse personer kompensation for manglende anciennitet. Formålet ved en overgangsordning er at give ordningen effekt allerede i opbygningsperioden.

I motiverne til loven om den sociale pensionsfond blev det forudsat, at udbygningen af pensionssystemet skulle ske trinvis over en 6-årig periode. Denne forudsætning kan imidlertid ikke opfyldes ved pensionsindordninger, der bygger på viden om enkeltes erhvervsmæssige tilknytning. I sådanne ordninger vil pensionsniveauet være afhængigt af den optjente anciennitet. Ved hjælp af overgangsordninger er det muligt at fremskynde det tidspunkt, hvor den maksimale anciennitet er opnået, men antallet af pensionister vil efter 6 års forløb ikke være så stort, at det vil være muligt at udbetale det beløb, der er til rådighed.

Overgangsordningen må gå ud på, at der skal gælde en kortere optjeningstid for personer, der indtræder i ordningen inden et år efter dens ikrafttræden. Det vil som ved oprettelsen af ATP-ordningen være en mulighed at fastsætte den særlige optjeningstid til 27 år. En anden mulighed vil være som i Norge og Sverige at sætte optjeningstiden til 20 år, således at man udvider den personkreds, der får adgang til at optjene fuld anciennitet. Da alle skattepligtige siden 1970 har indbetalt bidrag til pensionsfonden, synes det velbegrundet at vælge den gunstigst mulige overgangsordning.

Som beregningsforudsætning har arbejdsgruppen anvendt en optjeningstid på 20 år i opbygningsperioden. Med en øvre aldersgrænse for optjening af pensionsrettigheder ved det 65. år betyder det, at personer, der ved ordningens ikrafttræden er 45 år eller yngre, får mulighed for at optjene fuld anciennitet, medens pensionsbeløbet for personer over denne alder vil være faldende med stigende alder. Der henvises i øvrigt til rapportens afsnit IV, kapitel 12, hvor der ved gennemgangen af model C er foretaget en mere udførlig behandling af spørgsmålet om en overgangsordning.

#### F. Regulering af ydelser og bidrag

Den gældende ATP-ordning indeholder ikke regler om automatisk regulering af ydelserne og bidragene. Derimod foretages der med visse mellemrum en regulering i det omfang, ordningens indtægter overstiger de beregnede pensionsudgifter, samt under hensyntagen til den skete prisudvikling og udviklingen i landets og befolkningens økonomiske forhold. Udviklingen har vist, at denne reguleringsform ikke har været tilstrækkelig til at sikre pensionernes værdifasthed. Til illustration heraf kan nævnes, at den fulde ATP-ydelse oprindeligt udgjorde ca. 50 % af den indtægtsregulerede folkepension (grundbeløb og særligt tillæg) til en enlig pensionist. I dag udgør den fulde ATP-ydelse på 4.008 kr. omkring 25 % af grundbeløbet til en enlig. Set i forhold til den fulde indtægtsregulerede folkepension (grundbeløb og pensionstillæg) udgør den fulde ATP-ydelse kun omkring 20 %.

På denne baggrund må man antage, at det ikke vil være acceptabelt at anvende reguleringsformen fra ATP-ordningen i en ny ensartet almindelig tillægspensionsordning.

Det forudsatte procentbidrag skal beregnes af hvert års skattepligtige indkomst. Bidraget vil således følge indkomstudviklingen. Uanset om det faste bidrag holdes uændret år for år eller reguleres i takt med pris- eller indkomstudviklingen, vil der derfor på grund af procentbidraget være basis for en vis regulering af pensionsydelserne.

For at sikre ydelserne en vis værdifasthed må man antagelig forudsætte, at der skal gælde en automatisk pristalsregulering. Denne antagelse støttes af, at tillægspensionsordningen skal udgøre en overbygning på de nuværende sociale pensioner, der ifølge lovgivningen automatisk reguleres i takt med prisudviklingen.

Hvis man yderligere vil sikre sig, at forholdet mellem til-lægspensionernes ydelser og grundpensionernes ydelser ikke forryk-kes, kan en regulering i takt med indkomstudviklingen komme på ta-le. En sådan regulering kan ske enten automatisk eller ved selv-stændig beslutning fra gang til gang, således som det i dag er tilfældet for de sociale pensioner.

Arbejdsgruppen har gennemført beregninger over følgende tre varianter af model **B**:

- a. En variant, hvor de aktuelle pensioner og det faste bidrag pris- og **reallørsreguleres**.
- b. En variant, hvor de aktuelle pensioner pristalsreguleres, og det faste bidrag pris- og reallønsreguleres.
- c. En variant, hvor de aktuelle pensioner og det faste bidrag pristalsreguleres.

Ved alle tre varianter er det forudsat, at optjente pensionsret-tigheder pris- og reallønsreguleres i optjeningsperioden, se nær-mere om **begrundelsen** herfor nedenfor i kapitel 10. De aktuelle pen-sioner reguleres på tilsvarende måde i variant a, hvorimod de kun pristalsreguleres i variant b og c. Den forskellige regulering af optjente og aktuelle pensionsrettigheder i variant b og c betyder, at personer, der ikke er født inden for samme år, bliver berettiget til forskellige **pensionsbeløb**, selv om de har haft erhvervsmæssig beskæftigelse i lige lang tid.

## Kapitel 10

### Økonomiske beregninger

Formålet med beregningerne er at bestemme størrelsen af de til-lægspensioner, der kan komme til udbetaling med den forudsatte øko-nomiske ramme. Beregningerne har endvidere til formål at vise stør-relsen af den opsamlede fond og af de årlige pensionsudbetalinger og bidragsindbetalinger.

#### A. Beregningsmæssige forudsætninger

##### 1. Model B

Ved beskrivelsen af modellens grundtræk i kapitel 9 er ved omtalen af hvert element nævnt den forudsætning, der er lagt til grund ved beregningerne. I det følgende er disse forudsætninger resumeret.

Personkredsen omfatter alle lønmodtagere med mindst 15 timers ugentlig beskæftigelse samt selvstændige erhvervsdrivende, hvis indkomst overstiger gennemsnitsindtægten for **en** faglært arbejder med en ugentlig arbejdstid på 15 timer, svarende til 30.000 kr. i 1976.

Optjening af anciennitet baseres på beskæftigelsesperioder. Optjeningen foregår fra og med det kalenderår, hvor personen fyl-der 18 år, til og med det kalenderår, hvor han fylder 65 år. Op-tjeningstiden for uafkortet pension er 40 år.

Ved ordningens start er dog fastsat nogle lempeligere over-gangsbestemmelser. For personer, der på dette tidspunkt er 45 år eller derover, er optjeningstiden for uafkortet pension 20 år. For personer på 44 år er opt jeningstiden 21 år, for personer på 43 år er den 22 år, for 42-årige 23 år **etc.** Optjeningstiden forøges på denne måde gradvis, indtil man er oppe på det normale krav om 40 års optjeningstid.

Ordningen opbygges som et kombineret præmiereserve- og forde-lingssystem. Finansieringen sker dels ved et procentbidrag, dels ved et fast bidrag. Procentbidraget udgør 2 % af den skattepligti-

ge indkomst reduceret med personfradraget og opkræves af alle skattepligtige personer under 67 år. Bidraget er således identisk med det nuværende bidrag til den sociale pensionsfond. Det faste bidrag udgør 36 kr. pr. måned for fuldtidsbeskæftigede, hvilket er det samme som det nuværende bidrag til ATP. Deltidsbeskæftigede betaler kun et halvt (fast) bidrag. Et års anciennitet opnås ved betaling af et fuldt bidrag i 11 måneder.

Ved beregningerne er det forudsat, at 2 % af ordningens samlede bidragsindtægter går til dækning af administrationsomkostninger. I Sverige har administrationsomkostningerne hidtil udgjort en noget mindre andel af bidragsindtægterne, end hvad der her er forudsat ved beregningerne. Dette må dog ses i lyset af, at bidragsindtægterne er væsentlig større ved den svenske model end ved model B. Da administrationsomkostningerne i vid udstrækning vil bestå af faste omkostninger, der ikke afhænger af selve størrelsen af de løb, der opkræves, må den andel, administrationsomkostningerne udgør af ordningens samlede bidragsindtægter, derfor også forventes at være noget mindre ved den svenske ordning end ved modellen her.

Ordnningen forudsættes at skulle træde i kraft 1. januar 1979. På dette tidspunkt overføres midlerne i den sociale pensionsfond til ordningen. Størrelsen af den sociale pensionsfond på dette tidspunkt er beregnet til 14.860 mill. kr.

## 2. Fødsels- og dødshyppigheder

Forudsætningerne om fødsels- og dødshyppigheder er af afgørende betydning ved beregninger over en tillægspensionsordnings økonomi. Ved beregningerne er befolkningen fremskrevet ved anvendelse af **dødelighedserfaringerne** for 1973-74 og fødselshyppighederne i samme periode. Fødselshyppighederne er dog korrigeret således, at det beregnede antal fødsler i 1975 svarer til det faktiske antal fødte.

Dødeligheden forudsættes med undtagelse af spædbørnsdødeligheden at være konstant i hele den periode, beregningerne omfatter. Spædbørnsdødeligheder reduceres årligt med 2 %, indtil 1991, hvorefter den antages at være konstant. I sin senest offentliggjorte befolkningsprognose (Statistiske Efterretninger 1976, nr. A ko), der vedrører perioder 1976-1991, har Danmarks Statistik ligesom her anvendt de senest foreliggende årlige døds- og fødselshyppigheder og antaget, at de ville være konstante i prognoseperioden (med undtagelse af **spædbørnscødeligheden**).

Forudsætningerne om fødselshyppighederne indebærer, at folketallet på et tidspunkt vil begynde at aftage. Efter beregningerne vil dette ske omkring år 2005. Der er naturligvis knyttet stor usikkerhed til prognosen over folketallet så mange år frem i tiden. Fødselstallet og de tilsvarende fødselshyppigheder har tidligere undergået store forandringer fra det ene år til det næste. I de seneste år har fødselstallet imidlertid været ret stabilt, og det kan endvidere nævnes, at fødselstallet siden 1969 har ligget på et niveau, der på langt sigt indebærer et faldende folketal.

Det faldende folketal medfører, at der i de kommende år vil ske en relativ forskydning af befolkningsfordelingen på alder henimod de ældre aldersklasser. For tillægspensionsordningens økonomi betyder dette, at udgifterne til pensioner vil stige i forhold til indbetalingerne, når man sammenligner med en situation med stigende folketal. Størrelsen af de beregnede fulde uafkortede pensioner vil derfor være mindre, når folketallet er faldende.

### 3. Beregning af procentbidraget

Beregningen af procentbidragets størrelse forudsætter kendskab til både, hvorledes den skattepligtige indkomst varierer med alderen, og til hvorledes indkomsterne på et givet alderstrin fordeler sig omkring gennemsnitsindkomsten.

Indkomsternes variation over alderen har betydning derved, at en eventuel ændret fordeling af befolkningen på alder alt andet lige vil medføre en ændring af den totale indkomstmasse og dermed også en ændring af de samlede bidragsindtægter. Ved beregningerne har man anvendt den gennemsnitlige skattepligtige indkomst for hele befolkningen opdelt på etårs aldersklasser. Denne aldersindkomstkurve er beregnet på grundlag af en fordeling af samtlige skatteydere efter skattepligtig indkomst og alder for indkomståret 1974.

Kendskab til indkomsternes fordeling omkring gennemsnitsindkomsten er nødvendig for at beregne, hvor stor en del af den samlede indkomstmasse der ligger over personfradraget, idet det kun er heraf, procentbidraget opkræves. De forudsætninger om indkomstfordelingen, der er anvendt ved beregningerne, bygger ikke direkte på noget statistisk materiale, men fordelingen er blevet valgt således, at det teoretisk beregnede samlede bidrag netop bliver af sam-

me størrelse som de faktiske indbetalinger til den sociale pensionsfond i 1976.

#### 4. Beregningen af det faste bidrag

Beregningen af det feiste bidrag (og dermed også af den erhvervede anciennitet) er baseret på forudsætninger om befolkningens erhvervsdeltagelse, fordeling på stilling, fordeling på heltids- og deltidsbeskæftigede samt om antallet af arbejdsløse. Ved beregningerne er taget udgangspunkt i erhvervsfrekvenserne (kun personer med mindst 15 timers ugentlig beskæftigelse) og antallet af arbejdsløse fordelt på køn og alder ifølge Danmarks Statistik's arbejdsstyrkeundersøgelse i april 1975. De erhvervsaktive er dernæst på grundlag af samme undersøgelse blevet opdelt på selvstændige, funktionærer m.v. og arbejdere. De to sidstnævnte grupper er yderligere blevet opdelt i heltids- og deltidsbeskæftigede. Opdelingen i funktionærer og arbejdere skyldes, at funktionærerne forudsættes at betale bidrag i 12 måneder årligt (da de får fuld løn under ferie), medens arbejdere derimod kun forudsættes at betale bidrag i 11 måneder årligt. Det bemærkes, at erhvervsfrekvenserne ikke er korrigeret for tjenestemænd, der således er taget med i beregningerne.

De selvstændige erhvervsdrivende er ved beregningerne forudsat medtaget i ordningen som heltidsbeskæftigede. Beregningen af, hvor mange af de selvstændige der har en indkomst, som overstiger grænsen på 30.000 kr., er sket med de samme aldersindkomstkurver og indkomstfordelinger som ved beregningerne over de indtægtsafhængige pensionsmodeller, jfr. nedenfor afsnit IV, kapitel 16.

En beregning af det samlede faste bidrag i 1975 på grundlag af ovennævnte erhvervsfrekvenser og fordelinger efter beskæftigelse giver som resultat, at lønmodtagerne alene vil indbetale ca. **640 mill.** kr. De faktiske indbetalinger til ATP i 1975 var **648** mill. kr. Der synes således at være en meget god overensstemmelse mellem resultaterne af arbejdsstyrkeundersøgelsen og ATP's opgørelser.

Året 1975 kan næppe anses for typisk på grund af den meget store arbejdsløshed dette år. Ifølge arbejdsstyrkeundersøgelsen var der således ca. 156.000 arbejdsløse i alderen 18-66 år. Dette må nok anses for at overvurdere det faktiske antal ledige på langt

sigt. Ved alle beregningerne er ledighedsprocenten derfor på et hvert alderstrin blevet reduceret med 50 %, svarende til, at det faktiske antal ledige havde været ca. 78.000 i april 1975.

Erhvervsfrekvenserne og fordelingen efter stilling forudsættes konstant i beregningsperioden. De ændringer, som i de kommende år måtte ske i erhvervsfrekvenserne, skønnes ikke at ville få væsentlig indflydelse på størrelsen af de beregnede tillægspensioner (omend nok for såvel pensionsudgifter og bidragsindtægter). Hvad specielt en eventuel stigning i kvindernes erhvervsdeltagelse angår, vil dette medføre noget mindre tillægspensioner på grund af kvindernes længere levealder.

De beregnede erhvervsfrekvenser benyttes dels ved ordningens start til beregning af antallet af erhvervsaktive, dels til beregning af sandsynligheden for, at en person, der er erhvervsmæssigt beskæftiget et givet år, også vil være beskæftiget et år senere under hensyntagen til den pågældendes aldersklassers dødelighed. Når ordningen føres frem fra et år til det næste, benyttes disse hyppigheder dels til beregning af, hvor mange af de erhvervsaktive som i årets løb vil udtræde af arbejdsstyrken, dels til beregning af arbejdsstyrkens størrelse det næste år.

#### 5. Rentefod m.v.

Ved alle beregningerne er forudsat en årlig vækst i realindkomsterne på 3 % og en forrentning på 4,5 % p.a. Den lave rentefod skal ses på baggrund af, at alle beregningerne er sket i faste priser.

De beløb, der er vist i tabellerne, er **alle** opgivet i "1976-realindkomstkrone". Som nævnt i afsnit I, kapitel 3, er en "1976-realindkomstkrone" defineret som en krone, der vokser med 3 % årligt fra 1976. De beløb, der er vist i tabellerne, kan derved sammenlignes med de forskellige økonomiske nøgletal for 1976, f.eks. med bruttonationalproduktet. Ved sådanne sammenligninger må man dog være opmærksom på, at folketallet og befolkningens fordeling på alder ikke er konstant i den periode, beregningerne omfatter.

## 6. Balancekriterier

Formålet med beregningerne er at bestemme de ydelser, der kan komme til udbetaling, når det forudsættes, at ordningen på langt sigt skal kunne hvile i sig selv.

Det er en nødvendig forudsætning for disse beregninger, at man specificerer de kriterier, der kræves, for at ordningen på et tidspunkt kan siges at være i balance. Et hovedsynspunkt ved valget af disse kriterier må være, at ordningen vedbliver at bevare sin karakter af et præmiereserve- og fordelingssystem. Problemet er især at sikre, at fondens størrelse og dermed det bidrag, fonden yder til finansieringen af pensionerne, ikke gradvis aftager i betydning i forhold til bidragsindbetalingerne. Ordningen ville derved gradvis nærme sig et rent fordelingssystem.

Såfremt både befolkningen og indkomsterne var uændrede gennem perioden, ville ordningen være i balance, når fonden var uændret fra det ene år til det næste. Dette kriterium er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at bevare fondens betydning, hvis enten befolkningen eller indkomsterne er voksende. I begge tilfælde vil dette medføre en fortsat stigning i pensionsudbetalingerne, og fondens bidrag til finansieringen heraf vil blive af relativ mindre og mindre betydning. For at undgå dette, vil det derfor være nødvendigt, at fonden vokser i takt med væksten i befolkningen og i indkomsterne. Som balancekriterium er det derfor ved beregningerne forudsat, at det efter opbygningsperioden skal gælde, at fonden pr. indbygger vokser i takt med stigningen i indkomsterne.

I overensstemmelse med dette balancekriterium antages det, at 3 % ud af fondens samlede forrentning på 4,5 % forbliver i fonden, således at denne vokser i takt med realindkomsterne. Kun de resterende 1,5 %, der i tabellerne er benævnt "reduceret renteindtægt", kan eventuelt komme til udbetaling til finansiering af pensionerne.

Dette kriterium kan imidlertid ikke altid anvendes i de tilfælde, hvor pensionerne kun pristalsreguleres. Hvorvidt kriteriet kan anvendes, afhænger af, hvorledes man skal forstå pristalsregulering af pensionerne. Det afgørende er, om alene de aktuelle pensioner pristalsreguleres, medens værdien af pensionsrettighederne i optjeningsperioden indkomstreguleres, eller om både de aktuelle pensioner og pensionsrettighederne i optjeningsperioden pristalsreguleres.

Såfremt pristalsreguleringen forudsættes at foregå på den førstnævnte måde, kan balancekriteriet stadig anvendes. Opfattes pristalsreguleringen imidlertid på den anden måde, kan dette kriterium ikke anvendes. Indtægterne fra procentbidraget vil nemlig på langt sigt stige stærkere end pensionsudbetalingerne, da procentbidraget følger væksten i indkomsterne. Bidraget vil derfor på langt sigt kunne finansiere en stadig større andel af pensionsudbetalingerne. Dette vil igen medføre, at fonden vil vokse stærkere, end balancekriteriet ovenfor tilsiger. Uanset hvor højt man fastsætter niveauet for den fulde uafkortede pension (dog ikke så højt, at fonden på noget tidspunkt bliver negativ), vil det på meget langt sigt gælde, at både de årlige renteindtægter og de årlige bidragsindbetalinger hver for sig ville kunne finansiere de årlige pensionsudgifter. Det er derfor klart, at med de nævnte forudsætninger vil ordningen ikke, som det er krævet, kunne bevare sin karakter af et kombineret præmiereserve- og fordelingssystem.

På denne baggrund er det derfor forudsat ved beregningerne, at pristalsreguleringen af pensionerne kun gælder de aktuelle pensioner, medens de optjente pensionsrettigheder derimod altid forudsættes at blive pris- og reallønsreguleret i optjeningsperioden.

Ved de varianter af model B, hvor de aktuelle pensioner forudsættes at blive pristalsreguleret, medfører ovennævnte antagelse, at størrelsen af tillægspensionerne til personer med samme anciennitet i ordningen kun er ens, såfremt personerne tilhører samme fødselsårgang.

## B. Resultatet af beregningerne

Der er udført beregninger over tre forskellige varianter af model b:

- a. En variant, hvor de aktuelle pensioner og det faste bidrag pris- og reallønsreguleres.
- b. En variant, hvor de aktuelle pensioner pristalsreguleres, og det faste bidrag pris- og reallønsreguleres.
- c. En variant, hvor de aktuelle pensioner og det faste bidrag pristalsreguleres.

De beregnede årlige pensionsudbetalinger, bidragsindbetalinger og fondsopsamlingen er vist i de efterfølgende tabeller.

Den fulde uafkortede pension er ved a. beregnet til 9.540 kr. , ved b. til 11.810 kr. og ved c. til 10.010 kr.

Alle personer, der ved ordningens ikrafttræden er 45 år eller derunder, vil kunne optjene de fulde uafkortede pensioner. Personer over 45 år vil for hvert optjent anciennitetsår få ret til 1/20 af den fulde uafkortede pension.

Sammenlignes resultaterne af beregningerne, ses, at der kun er ringe forskel på størrelsen af den fulde uafkortede pension ved Varianterne a. og c. Dette gælder dog kun, når man ser på starttidspunktet for pensionsudbetalingen, d.v.s. det 67. år. Da pensionen ved a. forudsattes at blive indkomstreguleret, medens den ved c. kun bliver pristalsreguleret i udbetalingsperioden, er den reelle værdi af den fulde uafkortede pension set over hele dens løbetid imidlertid **væsentlig** større ved variant a. end ved variant c.

Ved variant a. og variant b. er der derimod kun ringe forskel med hensyn til den reelle værdi af den fulde uafkortede pension. Dette skyldes, at de samlede bidragsindbetalinger er identiske ved de to varianter. Forskellen mellem varianterne kommer først og fremmest til udtryk ved den tidsmæssige placering af pensionsudbetalingerne. Ved **variant** b. vil den udbetalte pension til pensionister med samme anciennitet være større end ved variant a. op til omkring det 74. år, hvorefter pensionen vil være mindre.

I tabel 1 er vist størrelsen af de fulde uafkortede pensioner på forskellige alderstrin. Beløbene er opgjort i "1976-realindkomstkroner". Da de aktuelle pensioner ved variant b. og c. som nævnt kun pristalsreguleres, vil størrelsen af den fulde uafkortede pension ved **disse** varianter være aftagende med alderen, når pensionen angives i "**1976-realindkomstkroner**". Det bør dog bemærkes, at pensionen ved variant b. og c. i kroner og øre (nominelle kroner) vil være stigende med alderen, da pensionen jo pristalsreguleres. Pensionens købekraft vil således være uændret med stigende alder.

Tabel 1. Størrelsen af den fulde uafkortede pension, som en pensionist vil oppebære med stigende alder.  
"1976-realindkomstkrone".

Alder	Variant a.	Variant b.	Variant c.
67 år	9.540	11.810	10.010
70 år	9.540	10.810	9.160
75 år	9.540	9.320	7.900
80 år	9.540	8.040	6.820
85 år	9.540	6.940	5.880

I tabellerne 2, 3 og 4 nedenfor er vist bidragsindbetalingerne, pensionsudbetalingerne og fondsopsamlingen ved de tre varianter. Af tabellerne fremgår, at bidragsindbetalingerne, pensionsudbetalingerne og fondsopsamlingen er væsentligt mindre ved variant c. end ved de to andre varianter. Sammenlignes variant a. og b., ses, at bidragsindbetalingerne er identiske, og at der kun er ringe forskel med hensyn til størrelsen af pensionsudbetalingerne og fondsopsamlingen. Ved variant b. vil de samlede pensionsudbetalinger være større end ved variant a. op til omkring år 2025. Herefter vil pensionsudbetalingerne være størst ved variant a.

Denne forskel i den tidsmæssige placering af pensionsudbetalingerne betyder, at der på langt sigt vil blive opbygget en lidt større fond ved variant a. end ved variant b. Renteindtægterne vil derfor også blive noget større og således også de samlede midler, ordningen på langt sigt vil have til rådighed til finansieringen af pensionerne.

Alle ordningerne vil være kommet i balance omkring år 2030. Fonden pr. indbygger vil fra dette tidspunkt være stort set konstant.

Tabel 2. Beregninger over variant a. Både det faste bidrag og de aktuelle pensioner indkomstreguleres. Størrelsen af den fulde uafkortede pension er 9.540 kr.

Ulltimo år	Pensionsudbetaling mill. kr.	Bidragindbetaling mill. kr.	Reduceret renteindtægt mill. kr.	Fond mill. kr.	Fond pr. indbygger
1979	0	2.997	238	18.095	3.529
1980	0	3.013	285	21.394	4.161
1981	3	3.032	333	24.755	4.804
1982	14	3.051	383	28.175	5.455
1983	32	3.070	432	31.645	6.114
1984	59	3.088	483	35.157	6.778
1985	94	3.105	534	38.703	7.447
1990	413	3.169	791	56.527	10.117
2000	1.540	3.268	1.272	89.523	16.908
2010	2.834	3.260	1.642	114.646	21.681
2020	4.030	3.144	1.845	128.115	24.438
2030	4.699	3.034	1.940	134.315	26.250

Tabel 3. Beregninger over variant b. Det faste bidrag indkomstreguleres. De aktuelle pensioner pristalsreguleres. Størrelsen af den fulde uafkortede pension er 11.812 kr.

Ulltimo år	Pensionsudbetaling mill. kr.	Bidragindbetaling mill. kr.	Reduceret renteindtægt mill. kr.	Fond mill. kr.	Fond pr. indbygger
1979	0	2.997	238	18.095	3.529
1980	0	3.013	285	21.394	4.161
1981	4	3.032	333	24.755	4.803
1982	17	3.051	382	28.171	5.454
1983	39	3.070	432	31.634	6.112
1984	71	3.088	483	35.134	6.774
1985	113	3.105	533	38.660	7.439
1990	477	3.169	788	56.250	10.724
2000	1.664	3.268	1.253	88.099	16.639
2010	2.938	3.260	1.602	111.759	21.135
2020	4.070	3.144	1.783	123.757	23.607
2030	4.698	3.034	1.867	129.272	25.264

Tabel 4. Beregninger over variant c. Både det faste bidrag og de aktuelle pensioner pristalsreguleres. Størrelsen af den fulde uafkortede pension er 10.010 kr.

Ulfimo år	Pensionsudbetaling mill. kr.	Bidragsindbetaling mill. kr.	Reduceret renteindtægt mill. kr.	Fond mill. kr.	Fond pr. indbygger
1979	0	2.932	238	18.030	3.516
1980	0	2.927	284	21.241	4.132
1981	4	2.926	331	24.494	4.753
1982	15	2.925	378	27.781	5.379
1983	33	2.923	426	31.097	6.008
1984	60	2.922	474	34.433	6.639
1985	95	2.920	522	37.779	7.269
1990	404	2.895	762	54.310	10.354
2000	1.410	2.847	1.192	83.792	15.826
2010	2.490	2.739	1.512	105.486	19.948
2020	3.449	2.567	1.680	116.621	22.246
2030	3.982	2.426	1.759	121.773	23.798

### C. Dækningsgrader

Til belysning af den økonomiske forbedring, model B vil give de pensionister, der har optjent den fulde uafkortede tillægspension, er i tabel 5 vist pensionens (d.v.s. folkepension + tillægspension) dækningsgrad. Ved pensionens dækningsgrad forstås størrelsen af den disponible pension i forhold til den disponible indtægt, pensionisten har haft som erhvervsaktiv. I tabellen er det forudsat, at tillægspensionen udgør 9.540 kr. svarende til variant a., hvor de aktuelle pensioner indkomstreguleres. Folkepensionen er hidtil reel mæssigt blevet reguleret i takt med pris- og lønudviklingen. Forudsættes dette fortsat at være tilfældet, er folkepensionen derfor kun sammenlignelig med de beregnede tillægspensioner ved variant a. Som følge heraf er der ikke beregnet dækningsgrader ved de to øvrige varianter af model B, hvor de aktuelle pensioner kun bliver pristalsreguleret. Ved beregning af dækningsgraden er der forudsat, at tillægspensionen ikke indgår i indtægtsgrundlaget for beregningen af pensionstillægget.

Det må fremhæves, at de viste dækningsgrader ved model B ikke direkte kan sammenlignes med de dækningsgrader, der er vist for model A (rapportens afsnit II). Dette skyldes, at ATP-ordningen forudsættes bevaret ved model A, men afviklet ved model B.

Table 5. Oversigt over dækningsgraderne i model B (variant a.)

Husstand	Indkomst som erhvervs-aktiv <sup>2)</sup>		Indkomst som pensionist					
	Indkomst <sup>3)</sup>	Disponibel indkomst	Nuværende pension			Folkepension + tillægs-pension		
			Sats pr. 1. april 1976		Dækning	Pension <sup>2)</sup>	Disp. pens.	Dækning
			Pension <sup>1)</sup>	Disp. pension				
Enlig	45.000	30.900	19.400	19.400	63	29.000	25.600	83
Enlig	60.000	39.700	-	-	49	-	-	64
Enlig	75.000	46.300	-	-	42	-	-	55
Enlig	90.000	53.000	-	-	37	-	-	48
Ægtepar	60.000	44.100	33.600	28.900	66	43.100	34.700	79
Ægtepar	75.000	50.800	-	-	57	-	-	68
Ægtepar	90.000	57.400	-	-	50	-	-	60
Ægtepar	105.000	64.100	-	-	45	-	-	54
Ægtepar	120.000	69.400	-	-	42	-	-	50
Ægtepar	135.000	74.400	-	-	39	-	-	47

1) Ved pensionen forstås: Grundbeløb + pensionstillæg. Forhøjelsen af pensionen til samgitte pensionister pr. 1. januar 1977 er indregnet i satserne.

2) Ved ægtepar antages hele indtægten at være indtjent af den ene af ægtefællerne. Som følge heraf antages også kun en af ægtefællerne at have optjent tillægspension.

3) Til belysning af indkomstniveauet i 1976 kan nævnes, at den gennemsnitlige årsløn i 1976 for samtlige arbejdere i industri og håndværk ved fuld beskæftigelse skønnes at være ca. 76.000 kr.

Alle beløb i tabellen er afrundet til et beløb, der er deleligt med 100.

P. Sammenligning med andre beregninger

Ved beregningerne over de **indtægtsafhængige** pensionsmodeller er resultaterne af beregningerne søgt sammenlignet med andre tilsvarende beregninger. Dette er ikke i samme udstrækning muligt her, da der ikke tidligere er foretaget beregninger over model B. Det er dog muligt at foretage en vis sammenligning med de beregninger, der blev udført af det i 1961 nedsatte efterlønsudvalg, hvis redegørelse er optrykt som bilag 2 i **tillægspensionsudvalget af 1963's** betænkning (betænkning nr. 341).

Udvalget har blandt andet foretaget beregninger over en "ATP-model", hvis vigtigste karakteristika er, at ordningen kun omfatter lønmodtagere, at optjeningstiden for uafkortet pension er 40 år, og at der ingen særlige gunstige overgangsbestemmelser er for personer, som på grund af deres alder ved ordningens ikrafttræden ikke kan opnå den fulde uafkortede pension. Det faste bidrag for en fuldtidsbeskæftiget er 200 kr. årligt, og bidraget forudsættes ikke at blive reguleret. Endelig har man antaget, at renten er 4,5 % årligt.

Den fulde uafkortede pension er ved denne model beregnet til 2.800 kr.

For dog at få et indtryk af, hvorvidt de i dette afsnit anvendte (tekniske) beregningsmetoder svarer til efterlønsudvalgets, er der foretaget en beregning over model "B", hvor model B er blevet ændret, således at modellen på alle de ovennævnte punkter svarer til efterlønsudvalgets model. Procentbidraget er således sat lig 0, det årlige faste bidrag er sat til 200 kr., **realindkomststigningen = 0 %** etc. Beregningerne giver som resultat, at de fulde uafkortede pensioner vil udgøre 2.940 kr.

Den ret beskedne forskel mellem de to sæt beregninger skyldes formentlig især forskelle med hensyn til dødelighedsforudsætningerne. Resultaterne synes at vise, at der er god overensstemmelse mellem de her anvendte beregningsmetoder og de tidligere anvendte.

## Afsnit IV

### Model C; Et indtægtsafhængigt tillægspensionssystem

#### Kapitel 11

##### Grundtrækkene i en indtægtsafhængig tillægspension

Grundtanken i en ordning med indtægtsafhængig tillægspension er den, at pensionen skal udgøre en bestemt andel af den enkeltes hidtidige erhvervsindtægter. Som en 3. hovedmulighed ved siden af model A og model B, (ier begge bygger på princippet om ensartede pensioner, har arbejdsgruppen i dette afsnit skitseret en model C, der bygger på dette princip om indtægtsafhængige pensioner.

Den indtægtsafhængige tillægspensionsordning er opbygget af en række elementer. Ordningen kan derfor teknisk udformes på flere forskellige måder, afhængigt af, hvorledes elementerne sammensættes. Sammenkædningen af den nuværende folkepension og af tillægspensionen kan ligeledes ske på forskellig vis. For at kunne illustrere valgmulighederne har arbejdsgruppen besluttet at belyse 3 varianter, der i det følgende betegnes som model C-1, model C-2 og model C-3.

Dette kapitel iideholder en kortfattet gennemgang af grundtrækkene i de 3 varianter. Gennemgangen suppleres i kapitel 12 med en mere detaljeret beskrivelse af de forskellige elementer og det samspil, der består mellem elementerne. I kapitel 13 drøftes, hvorvidt der skal være tale om en obligatorisk eller valgfri ordning. Dernæst behandler kapitel 14 spørgsmålet om finansieringsformen og kapitel 15 spørgsmålet om dækningsgrader og pensionsstørrelser. Kapitel 16 indeholder resultatet af de økonomiske beregninger, som arbejdsgruppen har foretaget ved de 3 varianter. Endelig indeholder kapitel 17 nogle bemærkninger omkring spørgsmålet om fondsforvaltningen.

Den administrative belysning af model C er foretaget i afsnit VI. Desuden behandler afsnit VII forskellige spørgsmål, bl.a. forholdet til den gældende ATP-ordning, der har betydning både ved model C og ved model B.

#### A. Model C-1; Model med basisbeløb

Indholdet af denne variant svarer i meget vidt omfang til indholdet af de indtægtsafhængige tillægspensionsordninger, der findes i Sverige og Norge. Den svenske og norske ordning er beskrevet i bilag nr. 5 og 6 til rapporten.

Model C-1 er opbygget på den måde, at den samlede alderspension er delt i to dele. En grundpension svarende til den nuværende folkepension og en overbygning i form af en indtægtsafhængig tillægspension.

Tillægspensionen beregnes som en andel af den pensionsgivende indtægt. Denne indtægt skal svare til den tidligere erhvervsindtægt, som falder bort ved pensioneringen, og som delvis bliver dækket gennem ydelse af tillægspensionen. Der regnes dog kun med erhvervsindtægter, der ligger over en vis nedre grænse, der kaldes basisbeløbet. Man kan desuden fastsætte en øvre grænse, der kaldes maksimumsbeløbet, og som beregnes som et bestemt antal gange basisbeløbet.

Erhvervsindtægter under det beløb, der svarer til basisbeløbet, dækkes på denne måde pensionsmæssigt af grundpensionen. Indtægter mellem basisbeløbet og et eventuelt maksimumsbeløb dækkes (delvis) af tillægspensionen. Indtægter over et maksimumsbeløb dækkes ikke.

Tillægspensionen udgør kun en bestemt andel af den pensionsgivende indtægt - tillægspensionsprocenten. Sammen med basisbeløbet er procenten blandt de vigtigste faktorer, når man skal bestemme størrelsen af dækningsgraden for den samlede pension.

Ved beregningen af den aktuelle pensionsydelse regnes der kun med et udsnit af de tidligere års indtægter, de såkaldte "bedste år". Udvælgelsen af de bedste år sker på grundlag af pensionspoints, der beregnes årligt for hver enkelt person ved at dividere årets pensionsgivende indtægt mellem basisbeløb og eventuelt maksimumsbeløb med det gældende basisbeløb.

Basisbeløbet skal pris- og reallønsreguleres løbende. Til sin tid, når pensionen skal beregnes, ganges gennemsnittet af pensionspoints for de bedste år med det gældende basisbeløb og med tillægspensionsprocenten.

Uafkortet pension opnås kun, når en bestemt optjeningstid er gennemløbet. Er der alene sket en delvis optjening, beregnes der en forholdsmæssig pension.

I ordningens opbygningstid skal der gælde en kortere optjeningstid for de personer, der på grund af deres alder ved ordningens ikrafttræden kun kan nå at optjene forholdsvis beskedne pensionsrettigheder.

Tillægspensionen finansieres ved bidrag, der beregnes som en procentdel af den pensionsgivende indtægt.

#### B. Model C-2: Model tden basisbeløb

Indholdet af denne variant ligger meget tæt op ad indholdet af model C-1. Den eneste forskel består i, at der her ikke skal være noget basisbeløb. Tillægspensionen skal derfor beregnes af hele den pensionsgivende indtægt op til et eventuelt maksimumsbeløb. Denne beregningsmåde betyder, at personer med selv beskedne erhvervsindtægter vil få ret til en tillægspensionsydelse.

Der kan være grund til at fremhæve, at udeladelsen af basisbeløbet var et væsentligt moment i den indtægtsafhængige tillægspensionsskitse, som den socialdemokratiske regering forelagde for folketinget i oktober 1967. Som nævnt i afsnit I blev der ikke fremsat lovforslag på grundlag af denne skitse.

Den samlede alderspension vil i øvrigt som ved model C-1 komme til at bestå af en grundpension med tillægspensionen som overbygning.

Finansieringen af tillægspensionen sker på samme måde som ved model C-1 ved betaling af bidrag.

#### C. Model C-3: Model med garantibeløb

Denne variant adskiller sig fra de to øvrige varianter på et meget væsentligt punkt, nemlig med hensyn til sammenkædningen af tillægspensionen og den nuværende folkepension. Medens tillægspensionen ved model C-1 og C-2 fungerer som en overbygning på grundpensionen, skal den samlede alderspension ved denne variant i princippet være fuldt ud indtægtsafhængig. Når pensionen med andre ord skal være indtægtsafhængig helt "fra bunden", vil der ikke være den skarpe opdeling i grundpension og tillægspension.

Pensionen beregnes på grundlag af hele den pensionsgivende indtægt op til eventuelt maksimumsbeløb. Ved beregningen anvendes

en pensionsprocent, hvis størrelse fastsættes under hensyn til, at det er af hele indtægten der skal beregnes pension.

For at undgå forringelse af det hidtidige pensionsniveau indføres et garantibeløb, der skal være det beløb, som man som minimum får ret til at få i alderspension. For personer, der slet ikke har optjent ret til pension, eller som kun har optjent en mindre pension, ydes et supplerende beløb, således at den samlede pension (eventuelt beregnet pension + supplement) altid kommer til at svare til mindst garantibeløbet.

På samme måde som ved model C-1 og C-2 anvender man "de bedste år", når pensionen skal beregnes. Også spørgsmål som optjeningstidens længde og indholdet af overgangsordning løses på samme måde som ved model C-1 og C-2.

Ordningen finansieres ved hjælp af bidrag fra medlemmerne.

## Kapitel 12

### De forskellige elementer

Gennemgangen i kapitel 11 af grundtrækkene i de 3 varianter af model C indeholder en kort omtale af de enkelte elementer i en indtægtsafhængig tillægspension.

Dette kapitel **indeholder** en mere udførlig beskrivelse af de forskellige elementers funktion. Der er desuden redegjort for samspilsvirkningen mellem elementerne. Omtalen af hvert element afsluttes med en angivelse af, hvilket indhold arbejdsgruppen har valgt at give det enkelte element ved de økonomiske beregninger over de 3 varianter.

Endelig bemærkes, at belysningen af samspillet mellem enkelte af elementerne er uddybet ved hjælp af figurer og tabeller i bilag nr. 7 til rapporten.

### A. Dækningsgraden

Et centralt spørgsmål ved indførelse af et indtægtsafhængigt pensionssystem er, hvilken dækningsgrad man ønsker for den samlede pension. Ved dækningsgraden forstås størrelsen af den samlede disponible pension i forhold til størrelsen af den disponible indtægt, som pensionen skal dække. En dækningsgrad på f.eks. 50 % betyder således, at den disponible pension udgør halvdelen af den tidligere disponible indtægt. Fastsættelsen af dækningsgraden er et politisk spørgsmål. Men den samme dækningsgrad kan opnås på forskellige måder med virkninger, der varierer for personer med forskellige indtægter og indtægtsforløb.

Dækningsgraden bestemmes af indholdet af en række af de elementer, der indgår i pensionssystemet, og af måden, hvorpå disse kombineres. De vigtigste elementer i denne forbindelse er basisbeløbet, grundpensionen/garantibeløbet, tillægspensionsprocenten/pensionsprocenten, maksimumsbeløbet og reguleringsmekanismen. Men også fastsættelsen af indtægtsgrundlaget - den pensionsgivende

indtægt - og udvælgelsen af de år, hvis indtægter indgår i indtægtsgrundlaget - de bedste år - spiller en betydningsfuld rolle.

For at kunne belyse den tekniske opbygning og de økonomiske virkninger af de 3 varianter af model C har arbejdsgruppen måttet vælge et udgangspunkt for dækningsgradernes størrelse. Valget er faldet på dækningsgraderne for de gældende tjenestemandspensioner. Tanken med dette udgangspunkt har alene været at have et kendt udgangspunkt for beregningseksemplerne, idet gruppen har ønsket at vise, at de 3 varianter alle kan konstrueres således, at dækningsgraden ved forskellige indtægter stort set kommer til at svare til tjenestemandspensionens dækningsgrad. Gruppen har således ønsket at understrege, at den tekniske konstruktion af varianterne ikke er afgørende for, hvilken dækningsgrad der kan opnås. Gruppen har ikke haft til hensigt ved valget af udgangspunkt at tage stilling til pensionsniveauets højde i en kommende tillægspensionsordning.

Der er derfor også foretaget beregninger, hvor dækningsgraderne er antaget at ligge på et noget lavere niveau end tjenestemandspensionernes.

Valget af dækningsgrader er et politisk spørgsmål. Ud fra sociale betragtninger må det dog være rigtigt, hvis dækningsgraden som ved tjenestemandspensionerne bliver højest for de laveste indkomstrin. Den, der har haft en lav indkomst, må formodes at have vanskeligere ved at klare sig for en pension, som udgør en vis procentdel af denne indkomst, end den, der har haft en højere indkomst og kan disponere over en pension, som udgør samme procentuelle andel af denne høje indkomst.

#### B. Pensionsgivende indtægt

Den pensionsgivende indtægt er af afgørende betydning for pensionsberegningen, fordi tillægspensionen skal udgøre en bestemt andel af den tidligere erhvervsindtægt, d.v.s. indtægten ved egen arbejdsindsats som henholdsvis lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende.

Den indtægtsafhængige tillægspension forudsættes finansieret ved bidrag. Bidraget skal beregnes som en procentdel af den pensionsgivende indtægt, der altså også anvendes i ordningen som bidragsgrundlag. Udgangspunktet må være, at kun sådanne indtægter, som giver pensionsret, skal begrunde bidragspligt.

I model C-1 (model med basisbeløb) vil tillægspensionen alene blive beregnet af den pensionsgivende indtægt, der ligger over basisbeløbet, medens der ved model C-2 og C-3 (model uden basisbeløb og model med garantibeløb) regnes med hele indtægten op til et eventuelt maksimumsbeløb.

Problemet ved afgrænsningen af den pensionsgivende indtægt vil være, hvorledes man kan adskille erhvervsindtægter fra de passive indtægter (f.eks. pensions- og renteindtægt), som ikke nødvendigvis falder væk ved overgangen til pension. Det vil under alle omstændigheder være et krav, at indtægten er skattepligtig her i landet. Nationalitet har således ingen betydning. I det følgende nævnes tre forskellige fremgangsmåder for afgrænsningen af den pensionsgivende indtægt.

Man kan for det første anvende selve den skattepligtige indkomst som pensionsgivende indtægt. En anden mulighed består i, at man uden direkte at anvende den skattepligtige indkomst dog benytter sig af de indkomstarter, der i forvejen kendes i indkomstskattesystemet. Som eksempel på denne fremgangsmåde kan nævnes indtægtsgrundlaget for beregning af dagpenge ifølge dagpengeloven. Den tredje mulighed består i, at man opbygger et helt nyt indtægtsgrundlag specielt til brug for tillægspensionsordningen.

Da valget af fremgangsmåde for afgrænsning af den pensionsgivende indtægt i meget høj grad vil afhænge af administrative synspunkter, er den nærmere gennemgang af de nævnte tre muligheder foretaget i afsnit VI, kapitel 26, der indeholder den generelle administrative belysning af tillægspensionsordningen.

Det skal dog på dette sted nævnes, at arbejdsgruppen ved sine økonomiske beregninger til de 3 varianter af model C har anvendt en fremgangsmåde, der i princippet svarer til den, der ved dagpengeloven benyttes ved afgrænsningen af de dagpengegivende lønindtægter og dagpengegivende andre erhvervsindtægter. Ved opgørelsen af den pensionsgivende indtægt er der med andre ord taget udgangspunkt i de forskellige indkomstarter, der i forvejen er registreret i skattesystemet.

## C. Basisbeløb, grundpension og garantibeløb

### 1. Model C-1: Model med basisbeløb

Basisbeløbet kan have to hovedfunktioner, således som det er tilfældet i den svenske tillægspensionsordning.

For det første anvendes basisbeløbet ved pointsberegningen, d.v.s. den metode, der benyttes ved den løbende registrering af de optjente pensionsrettigheder. Ved beregningen divideres den pensionsgivende indtægt mellem basisbeløbet og et eventuelt maksimumsbeløb med det gældende basisbeløb. Endvidere beregnes den aktuelle tillægspension ved at gange tillægspensionsprocenten med det gennemsnitlige pointtal og det gældende basisbeløb.

For det andet svarer basisbeløbet næsten helt til grundpensionen. Baggrunden for denne anden funktion er, at den almindelige grundpension skal erstatte hidtidig indtægt indtil et vist beløb, medens indtægter over dette beløb skal erstattes gennem tillægspensionen.

En høj grundpension vil i sig selv betyde, at de lave indkomster får en høj dækningsgrad. Hvis indkomsten er lavere end grundpensionen, vil der blive tale om overdækning. Hvis indkomsten har samme størrelse som grundpensionen, vil dækningen være 100 %.

Den høje dækning for de lave indkomster vil yderligere kunne udbygges, hvis man vælger at fastsætte basisbeløbet væsentligt lavere end grundpensionen. Herved udvider man det indtægtsinterval, hvor den indtægtsafhængige overbygning begynder at virke.

Der er en maksimumsgrænse for størrelsen af basisbeløbet, hvis man kender grundpensionens størrelse og tillægspensionsprocenten. Forholdet mellem grundpensionen og basisbeløbet må således ikke være større end tillægspensionsprocenten. Er dette tilfældet, vil den samlede dækningsgrad stige med voksende indtægt, hvilket kan blive betragtet som socialpolitisk uacceptabelt. **Spørgsmålet om basisbeløbets maksimale størrelse er uddybet i bilag nr. 7 til rapporten.**

### 2. Model C-2: Model uden basisbeløb

Når den pensionsgivende indtægt ikke skal reduceres med et basisbeløb, vil personer med selv meget beskeden indtægt kunne få et beløb i tillægspension ud over den almindelige grundpension. Den samlede alderspension vil derfor på alle indtægtstrin blive udbetalt med et beløb, der overstiger grundpensionen.

### 3. Model C-3: Model med garantibeløb

Ved denne variant har garantibeløbet til formål at sikre, at alle opnår et mindstebeløb i pension. Hvis den optjente pension er mindre end garantibeløbet, ydes der derfor et supplement svarende til forskellen mellem den optjente pension og garantibeløbet.

Garantibeløbet har alene denne ene funktion og har derfor ikke - som basisbeløbet - en funktion som pointberegningsgrundlag. Man kan altså friere fastsætte beløbets størrelse ud fra dette ene formål.

Garantibeløbet minder om grundpensionen i model C-1 på visse punkter. Det bestemmer således, om personer med små indtægter får et passende højt pensionsniveau.

Garantibeløbet bestemmer området for de ens pensioner. Hen dette gælder kun, så længe beløbet udgør en større andel af indtægten end pensionsprocenten. Hvis man opererer med et højt garantibeløb, kan det derfor medvirke til at presse pensionsprocenten opad, hvis der er ønske om at udvide det område, hvor det indtægtsafhængige princip skal virke.

Hvis man forudsætter, at garantibeløbet og grundpensionen i model C-1 har samme størrelse, og at der gælder en fast pensionsprocent (f.eks. 50 % af pensionsgivende indtægt), vil der blive ydet ens pensioner i et større indtægtsinterval i ordningen med garantibeløb. I model C-1 begynder tillægspensionen således at virke, så snart indtægten overstiger basisbeløbet (grundpensionen), medens den indtægtsafhængige del af pensionen med fast pensionsprocent først virker, når garantibeløbet i procent af indtægten ikke længere er større end pensionsprocenten. Pensionerne vil derfor først blive indtægtsafhængige for indtægter, der ligger en del over garantibeløbet (hvis pensionsprocenten f.eks. er 50, gælder det først for indtægter, der ligger ud over det dobbelte af garantibeløbet).

Som nævnt i det følgende punkt E om pensionsprocenten kan man komme uden om dette problem ved at benytte flere forskellige pensionsprocenter i stedet for en fast procent.

### 4. De beregningsmæssige forudsætninger

Begrundelsen for at indføre et basisbeløb (nemlig at grundpensionen erstatter hidtidig indtægt indtil et vist beløb, medens indtægter over dette beløb skal erstattes gennem tillægspensionen) synes også

at tale for, at basisbeløbet fastsættes til samme eller næsten samme størrelse som grundpensionen. Men det må fremhæves, at det i pensionsmæssig henseende vil være muligt at nå et givet mål for en bestemt dækningsgrad ved en bestemt indtægt med såvel en ordning, hvor basisbeløb og grundpension har forskellige størrelser, som ved en ordning helt uden basisbeløb.

Hvorvidt der skal indgå et basisbeløb i tillægspensionsordningen, er derfor først og fremmest et teknisk spørgsmål, som må afgøres ud fra administrative og forståelsesmæssige synspunkter.

Ved de økonomiske beregninger til model C-1 har arbejdsgruppen som beregningsforudsætning valgt at gå ud fra, at basisbeløbet skal have samme størrelse som grundpensionen.

Niveauet for grundpensionen (og garantibeløbet ved model C-3) kan næppe sættes væsentligt højere end niveauet for den nuværende folkepension, d.v.s. grundbeløbet + det indtægtsbestemte pensions-tillæg (med satserne pr. 1. april 1976 19.416 kr. årligt for en enlig pensionist og 16.800 kr. årligt for en samgift pensionist. Forhøjelsen af pensionen til en samgift pensionist pr. 1. januar 1977 er indregnet i satsen). En forhøjelse ville betyde, at spillerummet for den indtægtsafhængige overbygning ville blive for snævert. Omvendt må en nedsættelse af niveauet kunne lades ude af betragtning, fordi der ville blive tale om en forringelse af de økonomiske vilkår for de dårligst stillede pensionister.

Med forudsætningen om, at grundpensionen også skal omfatte det indtægtsbestemte pensionstillæg, er der grund til at understrege, at de belyste dækningsgrader (jfr. kapitel 15) illustrerer situationen for de pensionister, der ikke har ekstraintægter ud over pensionen. Hvis pensionstillægget på grund af ekstraintægter er faldet bort, vil de viste dækningsgrader blive lidt lavere.

På samme måde som ved den ATP-lignende almindelige tillægspensionsmodel (model B) må der her tages stilling til, hvorvidt selve tillægspensionen skal indgå i beregningen af pensionstillæggets størrelse. Problemet er belyst foran i afsnit III, kapitel 8, ved gennemgangen af model B. Da problemstillingen i vidt omfang er den samme, henvises der til dette kapitel, hvor det blev antaget som beregningsforudsætning, at tillægspensionen ikke skal indgå i indtægtsgrundlaget for pensionstillægget. Ved den indtægtsafhængige tillægspension kan fremstillingen foran imidlertid suppleres med yderligere et synspunkt. Hvis tillægspensionen skulle påvirke størrelsen af pensionstillægget, ville det for samtlige pensionister

under ordningen betyde en nedsættelse eller et bortfald af tillægget. Dette ville medføre, at man ikke kunne nå op på de dækningsgrader, der forudsættes at skulle blive resultatet af tillægspensionens gennemførelse.

Arbejdsgruppen har derfor også ved beregningerne til model C anvendt den beregningsforudsætning, at tillægspensionen ikke indgår i indtægtsgrundlaget for pensionstillægget.

#### D. Maksimumsgrænse

Spørgsmålet om en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt har ofte indtaget en fremskudt plads i diskussionen omkring indtægtsafhængige pensionsordninger. Grænsen betyder nemlig, at for indtægter over grænsen er pensionerne ens uanset indtægtens størrelse. D.v.s. den samlede dækningsgrad falder stærkt for disse indtægter, da pensionens andel af indtægten falder.

Da det alene er maksimumsgrænsens højde, der har indflydelse på, fra hvilket punkt dette fald sætter ind, betyder det, at denne grænses placering samtidig har en afgørende betydning for pensionsniveauet for personer med indtægter over grænsen. Det er derfor muligt med forholdsvis små forskydninger af grænsen at ændre den samlede dækningsgrad for de større indtægter i op- eller nedadgående retning.

I den norske tillægspensionsordning er grænsen fastsat til 12 gange basisbeløbet (12.000 n. kr. pr. 1. maj 1976), men sådan at indtægt over 8 gange basisbeløbet eller 96.000 n. kr. alene medregnes med 1/3.

I den svenske tillægspensionsordning er grænsen fastsat til 7,5 gange basisbeløbet (10.000 sv. kr. pr. 1. marts 1976), hvilket vil sige 75.000 sv. kr.

I den finske lov om arbejdspension, som indeholder en indtægtsafhængig overbygning på grundpensionen, gælder der derimod ikke noget maksimumsbeløb for den pensionsgivende indtægt.

En maksimumsgrænse kan som i Norge og Sverige fastsættes til et antal gange basisbeløbet. Det kan være praktisk, at man ved at regulere basisbeløbet tilsvarende får en regulering af maksimumsgrænsen. Men sammenhængen er rent praktisk, og grænsen kan lige så

vel reguleres for sig, hvis man f.eks. ønsker for en tid at fastlåse grænsen eller regulere mere eller mindre end basisbeløbet.

Hvis der skal være en maksimumsgrænse, må denne formentlig lægges så højt, at det store flertal af indtægterne må falde under den. Det kan ellers ikke være velbegrunderet at opbygge et nyt omfattende pensionssystem. Der må endvidere tages hensyn til, at niveauet for grundpensionen efter international målestok er højt, og at der derfor må sættes en ret høj maksimumsgrænse for at give opbygningen et selvstændigt indhold.

Hvis der bliver tale om en forholdsvis høj maksimumsgrænse, vil tillægspensionsordningens økonomi kun blive påvirket i begrænset omfang. Dette skyldes, at der antagelig kun vil være et relativt lille antal personer, hvis indtægter ligger over grænsen.

Når tillægspensionsordningen forudsættes at skulle være bidragsfinansieret, vil det i administrativ henseende kunne være enklere at opkræve bidrag af hele indtægten og yde et dertil svarende pensionsbeløb frem for at operere med en maksimumsgrænse. Spørgsmålet om de administrative virkninger af en maksimumsgrænse er i øvrigt belyst nærmere nedenfor i afsnit VI.

På grundlag af selvangivelsesundersøgelsen for 1975 skønnes det, at ca. 85 % af de erhvervsaktive personer i 1976 vil have en bruttoindkomst under 105.000 kr.

På grundlag heraf har arbejdsgruppen ved den økonomiske belysning af de 3 varianter anvendt en alternativ beregningsforudsætning. Beregningerne er således udført, dels under forudsætning af en maksimumsgrænse på 105.000 kr., dels under forudsætning af, at der ikke skal gælde nogen maksimumsgrænse.

## E. Tillægspensionsprocent og pensionsprocent

### 1. Model C-1: Model med basisbeløb

En høj tillægspensionsprocent vil trække i retning af en høj dækningsgrad for selve tillægspensionen, medens en lav tillægspensionsprocent vil trække i retning af en lav dækningsgrad. Med hensyn til dækningsgraden for den samlede alderspension vil virkningen af at ændre på tillægspensionsprocenten tilsvarende være at følge ændringerne i tillægspensionsprocenten i opad- eller nedadgående retning, blot med et mindre procenttal, fordi der ved be-

regningen af ændringen i dækningsgraden må tages hensyn til, at den faste grundpension er uændret.

Størrelsen af tillægspensionsprocenten afhænger af valget af dækningsgrad og desuden af størrelsen af basisbeløbet og grundpensionen.

Hvis man som for øjeblikket i Norge og Sverige sætter basisbeløbet til det samme eller næsten det samme beløb som grundpensionen, vil fastsættelsen af tillægspensionsprocenten alene være et spørgsmål om, hvor stort faldet i dækningsgraden skal være for stigende indtægter over basisbeløbet.

Hvis man derimod ønsker en stort set konstant dækningsgrad på alle indtægtstrin tieHem basisbeløbet og maksimumsgrænsen, kan dette opnås ved at fastsætte tillægspensionsprocenten til samme procent, som grundpensionen udgør af basisbeløbet.

## 2. Model C-2; Model uden basisbeløb

Når der ikke er noget basisbeløb, beregnes tillægspensionen af hele den pensionsgivende indtægt op **til** et eventuelt maksimum. Tillægspensionsprocenten må derfor være lavere end ved ordninger med basisbeløb, hvis man ønsker samme dækningsgrader for de forskellige indtægter.

## 3. Model C-3: Model med garantibeløb

Pensionsprocenten har en mere selvstændig betydning end tillægspensionsprocenten i modellen med basisbeløb. I næsten hele indtægtsområdet mellem garantibeløbet og maksimumsgrænsen svarer pensionsprocenten og dækningsgraden nemlig stort set til hinanden.

Pensionen kan beregnes enten ved hjælp af én fast pensionsprocent, der anvendes på alle indtægtstrin, eller ved hjælp af to (eller flere) pensionsprocenter, der så benyttes på forskellige indtægtstrin.

Anvendelse af en fast pensionsprocent har den fordel, at beregningen af pensionen og dermed systemet som helhed vil blive nemmere at forstå, end hvis man opererer med to forskellige pensionsprocenter.

En fast pensionsprocent vil medføre næsten konstante dækningsgrader for indtægter, der ligger en del over garantibeløbet. Som nævnt under punkt C vil en fast pensionsprocent desuden betyde, at området for de ens pensioner vil være større ved denne variant end ved varianten med basisbeløb, når garantibeløbet og grundpensionen forudsættes at have samme størrelse.

Ønsker man i stedet, at der i en ordning med garantibeløb skal være tale om faldende dækningsgrader med stigende indtægter, kan dette opnås ved at benytte to pensionsprocenter. Området for de ens pensioner vil desuden blive indsnævret, hvis man på de lavere indtægtstrin anvender en pensionsprocent, der er betydeligt højere end den pensionsprocent, der benyttes på de højere indtægtstrin.

#### 4. De beregningsmæssige forudsætninger

Valget af tillægspensionsprocent og pensionsprocent må afhænge af det politiske valg af dækningsgrad.

For at kunne belyse økonomien i de 3 varianter har arbejdsgruppen som nævnt under punkt A taget udgangspunkt i dækningsgraderne for tjenestemandspensionerne. Arbejdsgruppen har derpå konstrueret de 3 varianter således, at størrelsen af tillægspensionsprocent og pensionsprocent er bestemt af disse dækningsgrader. For modellen med garantibeløb gælder det særlige, at arbejdsgruppen har valgt at gennemføre beregninger\* for 2 undervarianter med henholdsvis fast og varierende pensionsprocent.

#### F. Optjeningstid og aldersgrænser

Ved en indtægtsafhængig tillægspensionsordning må der på samme måde som ved den ensartede tillægspension (model B) tages stilling til spørgsmålene om optjeningstidens længde, pensionsalderens højde og aldersgrænser for optjening af pensionsrettigheder.

Problemstillingen for disse spørgsmåls vedkommende er den samme ved model C som ved model B. Arbejdsgruppen har derfor på dette sted valgt at foretage en henvisning til den redegørelse, der ved gennemgangen af model B er givet foran i afsnit III, kapitel 9, punkt A 3 og A 4 samt punkt D.

De beregningsmæssige forudsætninger er herefter følgende:

Med hensyn til optjeningstidens længde, d.v.s. det antal år med pensionsgivende indtægt, der skal til for at få den fulde tillægspension, har arbejdsgruppen valgt at regne med 40 år.

Med hensyn til pensionsalderen har arbejdsgruppen antaget, at 67-års alderen skal være den almindelige pensionsalder for ret til tillægspension både for mænd og kvinder.

Med hensyn til aldersgrænser for optjening af pensionsrettigheder har arbejdsgruppen valgt at fastsætte den øvre aldersgrænse til udgangen af det kalenderår, hvori pågældende fylder 65 år. Den nedre aldersgrænse er i beregningerne fastsat til begyndelsen af det kalenderår, hvori pågældende fylder 18 år.

#### G. Pensionernes størrelse i ordningens opbygningsperiode

For personer, der ved en indtægtsafhængig tillægspensionsordnings ikrafttræden allerede har tilbagelagt en væsentlig del af de aktive år, vil der kun i en kortere årrække blive indbetalt bidrag til ordningen. Tillægspensionen til disse ældre årgange vil derfor kun blive af beskeden størrelse, hvis pensionen udelukkende skal beregnes i forhold til de indbetalte bidrag.

Formålet med at indføre en indtægtsafhængig pensionsordning er at sikre befolkningen en betydelig større pensionsdækning, end det er tilfældet i dag. Hvis ikke der skal gå urimelig lang tid, inden pensionssystemet får den ønskede effektivitet, må der derfor ydes **overkompensation** til personer, der ved ordningens start er noget oppe i årene. Man kan yderligere henvise **til**, at langt den største del af dem, der vil være afskåret fra at opnå uafkortet pension, allerede i en årrække vil have bidraget til ordningens opbygning i kraft af indbetalingerne til den sociale pensionsfond.

Både den svenske tillægspensionsordning, den norske ordning og den danske ATP-ordning indeholder særlige overgangsregler, således at der ydes **overkompensation** for de ældre årgange.

I Sverige er der mulighed for at opnå uafkortet pension for personer, som ved ordningens start var 45 år eller derunder, såfremt de erhverver pensionspoints i alle år, indtil de fylder 65 år. For personer på 45 år eller derover ved ordningens start beregnes pensionen efter en optjeningstid på 20 år i stedet for den

normale optjeningstid på 30 år. D.v.s. at der for hvert år med pensionsoptjening opnås ret til  $1/20$  af uafkortet pension, medens der efter de endelige regler hvert år indtjenes  $1/30$  af uafkortet pension. For alle over 45 år ved ordningens start gælder det, at de ikke kan nå at indtjene pension i 20 år; for deres vedkommende er der derfor alene tale om en teoretisk optjeningstid på 20 år, som indgår i pensionsberegningen. Pensionen bliver derved 50 % højere, end den ville blive ved anvendelse af en optjeningstid på 30 år. For personer mellem 45 år og 36 år ved ordningens start forhøjes kravet om optjeningstid gradvis, således at kravet om en optjeningstid på 30 år gælder fuldt ud for personer på 35 år og derunder ved ordningens start. I forbindelse med nedsættelsen af pensionsalderen til 65 år fra 1. juli 1976 er overgangsreglerne blevet ændret, således at de ældre årgange ikke får forringede muligheder for optjening af pensionspoints.

I Norge er der mulighed for at opnå uafkortet pension for personer, som ved ordningens start er 49 år eller derunder. Fra denne aldersgrænse beregnes pensionen ligesom i Sverige efter en optjeningstid på 20 år, medens den normale optjeningstid i Norge er sat til 40 år. Pensionen bliver derved 100 % højere end ved anvendelse af den normale optjeningstid. Forhøjelsen gælder dog kun for den del af indtægten, der ligger under 5 gange grundbeløbet. For den overskydende del af indtægten op til maksimum afkortes pensionen i forhold til den normale optjeningstid på 40 år. Når der i Norge er mulighed for uafkortet pension for personer op til 50-års-alderen, må det ses i sammenhæng sies, at pensionsalderen ved ordningens start var 10 år, og at pensionsoptjeningen fortsætter indtil udgangen af året inden pensionsalderen, medens den i Sverige ophører fra 1 til 2 år inden pensionsalderen. For personer under 49 år ved ordningens start forhøjes kravet om optjeningstid gradvis til 40 år for personer under 30 år ved ordningens start.

Efter den danske ATP-ordning var overgangsreglerne oprindelig således, at der var mulighed for at opnå fuld tillægspension for lønmodtagere, der ved deres indtræden i ordningen i dennes første år ikke var fyldt 40 år, idet det her var muligt at opnå fuld tillægspension ved en medlemsanciennitet på 27 år og opefter - medens ordningen i øvrigt i princippet kræver 40 år. Endvidere aftrappedes pensionen for lønmodtagere, der på grund af alder ved ordningens start ikke kunne opnå 27 års anciennitet, på en sådan måde,

at der kun ved 1 års anciennitet opnås en pension på  $\frac{1}{4}$  af fuld pension. I forbindelse med forhøjelsen i 1972 af bidrag og slutpension ændredes 27-ars reglen, således at det for medlemmer indtrådt i det første år efter ordningens start er muligt at opnå fuld opskrevet pension ved en anciennitet på 35 år.

I en dansk almindelig tillægspensionsordning må det antages, at overgangsordningen som minimum skal åbne mulighed for uafkortet pension til personer, der ved ordningens ikrafttræden er 40 år og derunder svarende til reglen ved ATP-ordningens start. Hvis man samtidig forudsætter, at den øvre aldersgrænse for optjening af pensionspoints lægges ved udgang en af det kalenderår, hvori pågældende fylder 65 år, vil personer på 40 år og derunder have mulighed for at optjene 5 pensionspoints i 25 år. Optjeningstiden for uafkortet pension måtte derfor sættes til 25 år for personer, der ved ordningens start er 40 år.

En sådan ordning ville imidlertid være betydelig ringere end den svenske og den norske ordning, hvor optjeningstiden for uafkortet pension i ordningernes opbygningstid er sat til 20 år.

Hvis man i ordningens opbygningstid regner med en kortere optjeningstid, vil det medføre, at fondsopsamlingen bliver lavere, og som følge heraf at de endelige bidrag må blive tilsvarende højere. Da der ved en dansk ordnings start allerede vil være opbygget en betydelig fondsopsamling, må der dog være mulighed for at regne med samme korte optjeningstid som i den svenske og norske ordning.

Som beregningsmæssig forudsætning har arbejdsgruppen herefter valgt at anvende en optjeningstid på 20 år i opbygningsperioden. Dette vil betyde, at de personer, der ved ordningens start er 45 år, vil have mulighed for uafkortet pension. Personer, der ved ordningens start er under 45 år, må ligeledes have mulighed for at opnå uafkortet pension, selv om de ikke kan erhverve en sådan anciennitet, som kræves på langt sigt (40 år). I Sverige og Norge forhøjes anciennitetskravet gradvis for personer under henholdsvis 45 og 50 år ved ordningens start med 1 år ud over 20 år for hvert år, de pågældende er under disse aldersgrænser - indtil man når det normale anciennitetskrav. Personer i disse aldersklasser kan derved lige opnå uafkortet pension, såfremt de erhverver pensionspoints i hvert af de resterende år indtil pensionsalderen. Tilsvarende regler må formentlig fastsættes i en dansk ordning.

Personer, der ved ordningens start er over 45 år, vil ikke have mulighed for at optjene uafkortet pension. For disse aldersklasser vil pensionen udgøre så mange tyvendele af den fulde pension, som den enkelte har pointsgivende år.

## H. Beregning og regulering af pensionsrettigheder og aktuelle pensioner

### 1. Model C-1; Model med basisbeløb

Den tekniske metode, der i denne variant anvendes ved beregningen af pensionsrettighederne, er som tidligere nævnt systemet med beregning af pensionspoints for hvert år. Arets pensionspoints fremkommer ved, at den pensionsgivende indtægt for året (over basisbeløb og under eventuel maksimumsgrænse) divideres med basisbeløbet. Beregningen af den aktuelle pension sker ved at gange de gennemsnitlige pensionspoints - slutpointtallet - med det basisbeløb, der gælder på beregningstidspunktet, og med tillægspensionsprocenten.

I den norske tillægspensionsordning regulerer man basisbeløbet på grundlag af udviklingen i indkomsterne (reallønsregulering). Herved opnås, at man hvert år får sammenlignelige størrelser, og at personer, hvis indtægter stiger med den gennemsnitlige indtægtsstigning, får godskrevet det samme antal pensionspoints for hvert år. Ved at reallønsregulere basisbeløbet opnår man også, at de løbende pensioner får samme stigningstakt som de aktive indkomster. Basisbeløbets funktion ved beregning af de løbende pensioner har imidlertid givet anledning til problemer, idet der på grund af gunstige skatteregler for pensionister har været en stærkere stigning i de disponible indtægter for pensionister end for erhvervsaktive.

I den svenske tillægspensionsordning pristalsreguleres basisbeløbet, hvorimod der ikke sker en regulering i takt med den almindelige udvikling i realindkomsterne. Herved sikres der altså ikke pensionerne den samme værdifasthed som i Norge, men der bliver dog alligevel taget noget hensyn til reallønsudviklingen, fordi der ved beregningen af den aktuelle pension sker en udvælgelse af de bedste indtægtsår, jfr. nedenfor under punkt 3.

Den svenske reguleringsmåde har også voldt særlige problemer, idet indkomsterne efterhånden i stigende grad vil overstige maksi-

mumsgrænsen, der i lighed med basisbeløbet kun bliver pristalsreguleret. Herved får stadig større grupper aktive beregnet maksimale pensionspoints ni ed pensioner, der i stadig højere grad bliver ensartede. Tillægspensionsordningen får herved svindende betydning som indtægtsafhængig overbygning.

Hvis man vælger den norske eller svenske reguleringsmekanisme, forudsætter det et uændret forhold mellem basisbeløb og grundpension. Hvis man f.eks. i stedet alene regulerede grundpensionen, ville dækningsprocenten stige for alle indtægter, dog mest for de små indtægter.

## 2. Model C-2: Model uden basisbeløb, og model C-3: Model med garantibeløb

Som nævnt ovenfor sikrer man sig i forvejen, at de optjente pensionsrettigheder er værdifaste og derfor sammenlignelige ved at benytte et årligt reguleret basisbeløb som pensionsberegningssfaktor. Basisbeløbet må for at kunne opfylde denne funktion reguleres regelmæssigt efter reallønsudviklingen. Basisbeløbets anden funktion er reguleringen af de aktuelle pensioner.

Ved model C-3 har garantibeløbet i modsætning hertil alene til opgave at hæve pensionen til det niveau, som på et givet tidspunkt anses for en passende almindelig undergrænse for den offentlige pensionssikring. Der er derfor ikke bindinger, der tvinger til regelmæssige reguleringer i takt med indkomstudviklingen, men regulering kan ske både langsommere eller hurtigere afhængigt af, hvad der findes ønskeligt og økonomisk muligt.

Problemet i model C-3 og også i model C-2 er herefter først, hvordan pensionsrettighederne kan opgøres. En mulighed er, at man venter med opgørelsen, til pensionsretten bliver aktuel, og alene nøjes med i optjeningstiden at registrere de pensionsgivende indtægter for de enkelte år. Men dette kræver omstændelige beregninger for en meget lang periode og gør det vanskeligt for de kommende pensionister løbende at kunne vurdere værdien af de optjente rettigheder.

En anden mulighed er at benytte en lignende metode som i model C-1. Metoden har den fordel, at opgørelsen af pensionsrettighederne er løbende, og samtidig bliver selve pensionsberegningen

til sidst ret enkel. Man må blot vælge et vilkårligt fast beløb (pointberegningssfaktor) og sikre, at dette beløb én gang om året reguleres i samme takt som udviklingen i brutto-erhvervsindkomsterne.

Det andet problem er reguleringen af pensionerne. Ved den første beregning af en pension vil der ske en delvis regulering i forhold til de hidtidige erhvervsindtægter gennem udvælgelsen af "de bedste år". Men om pensionerne skal reguleres herudover både ved den første beregning og under den løbende udbetaling, kan afgøres konkret år til år.

### 3. De beregningsmæssige forudsætninger

Arbejdsgruppen har ved sine beregninger antaget, at der sker en pris- og reallønsregulering af de optjente pensionsrettigheder. Kun herved kan man sikre sig, at personer, hvis indtægter stiger med den gennemsnitlige indtægtsstigning, får registreret det samme antal pensionspoints hvert år.

Med hensyn til reguleringen af de aktuelle pensioner har arbejdsgruppen lagt til grund, at der i hvert fald må forudsættes en pristalsregulering» der **kan** sikre pensionens købekraft.

Det er derimod et åbent spørgsmål, om der tillige skal ske en reallønsregulering. Hvorvidt pensionisterne også skal have del i den almindelige velstandsudvikling - d.v.s. om pensionerne skal bevare deres værdi i forhold til andres samtidige erhvervsindkomster - må afhænge af en politisk/økonomisk vurdering.

Da der i den nuværende folkepension ud over den automatiske pristalsregulering regelmæssigt er foretaget reguleringer på grundlag af reallønsudviklingen, har arbejdsgruppen dog anset det for rimeligt at anvende en alternativ beregningsforudsætning. Beregningerne er derfor udført dels under forudsætning af en pristalsregulering, dels under forudsætning af både pris- og reallønsregulering.

j. Anvendelse af "de bedste år"

Når tillægspensionen har til formål at afbøde en for kraftig indtægtsnedgang ved pensioneringen, er det rimeligt, at der sker en vis udvælgelse af de indtægtsår, som pensionen skal beregnes af, f.eks. ved en 15-års periode som i Sverige eller ved en 20-års periode som i Norge.

Hvis man undlader en udvælgelse og i stedet anvender gennemsnitsindtægten for alle de erhvervsaktive år, vil pensionen i mange tilfælde komme ned på et relativt lavt niveau, fordi det inden for en række erhvervsgrupper er almindeligt, at indtægten er stigende gennem livet, medens indtægten for andre grupper stort set ikke ændres ved stigende alder. Det ville endvidere være urimeligt, hvis man ikke kunne se bort fra enkelte år med ekstraordinært lave indtægter, f.eks. på grund af sygdom eller arbejdsløshed.

På den anden side ville det også give uheldige virkninger, hvis man valgte at beregne pensionen ud fra erhvervsindtægten i de sidste år inden pensioneringen. Indtægten vil for manges vedkommende være faldende i årene op til pensionsalderen. Desuden ville personer, der selv er i stand til delvis at regulere størrelsen af deres indtægter i enkelte år, kunne opnå en urimelig høj pension.

Antallet af de bedste år har en særlig betydning, såfremt pensionsrettighederne som i Sverige alene pristalsreguleres. For kan man nøjes med at udtage forholdsvis få, men gode år, vil man herigennem også få en delvis velstandsforhøjelse for tiden indtil pensioneringen. Hvis man derimod - således som det er forudsat ved model C - også regner med en reallønsregulering af pensionsrettighederne, kan man snarere vælge et større antal år. Personer, hvis indtægter livet igennem stiger i samme takt som den gennemsnitlige indtægtsstigning, vil få beregnet pensionspoints, der har samme værdi år for år. Pensionen vil derfor få den samme størrelse, uanset om man udvælger få eller mange år som "de bedste år". I modsætning hertil vil personer, hvis indtægter har en større stigningstakt end gennemsnittet, få beregnet pensionspoints med stadig stigende værdi. Pensionen vil derfor her blive lavere, hvis man udvælger mange år, end hvis man udvælger få år. Ved at udvælge et større antal år kan man derfor opnå en vis social udligning, hvis det i øvrigt forholder sig således, at den førstnævnte per-

songruppe fortrinsvis omfatter laverelønnede, mens den sidstnævnte persongruppe fortrinsvis omfatter højerelønnede.

Arbejdsgruppen har som beregningsmæssig forudsætning valgt at gå ud fra, at pensionen beregnes på grundlag af gennemsnitsindtægten for de 20 bedste indtægtsår.

## Kapitel 13

### En obligatorisk ordn.:ng?

#### A. Almindelige betragtninger

Hovedformålet med et indtægtsafhængigt tillægspensionssystem er, at den enkelte person i alderdommen skal kunne bevare en økonomisk levestandard, der st.ir i passende forhold til den standard, han har vænnet sig til i de aktive år.

Udgangspunktet må være, at et indtægtsafhængigt system skal omfatte hele den erhvervsmæssigt beskæftigede del af befolkningen. Men det kan på den anden side ikke være givet, at der overhovedet ikke skal være mulighed for at gøre undtagelse fra deltagelse i ordningen.

Afgørelse herom må træffes ud fra en afvejelse af hensynet dels til selve ordningen og dens administration, dels af hensynet til eventuelle særlige grupper af erhvervsaktive, for hvem der gør sig specielle forhold gældende.

Hensynet til selve ordningen taler for gennemførelse af et almindeligt obligatorisk medlemskab for alle erhvervsaktive personer. Anvendelsen af et kombineret præmiereserve- og fordelingsssystem (jfr. kapitel 14), som gør det muligt at fastsætte særligt gunstige overgangsregler, vil i hvert fald meget vanskeligt kunne forenes med et princip om fuld frivillighed. Tilgangen af medlemmer i de højere aldersklasser måtte da forudses at ville blive større end tilgangen af medlemmer i de yngre aldersklasser, hvilket vil bringe ordningen ud af økonomisk balance.

Fuld frivillighed ville måske også medføre, at en betydelig del af befolkningen ville holde sig uden for ordningen, fordi de ikke ønsker gennem bidragsbetalingen at overføre midler fra de erhvervsaktive år til pensionistårene. Endelig kunne man forestille sig, at et fuldstændigt frivilligt medlemskab ville afholde personer med høje indkomster fra at deltage, nemlig hvis ordningen i øvrigt indeholder en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt, som begrænser pensionens størrelse.

Imidlertid må det anses for muligt at tilrettelægge ordningen på en sådan måde, at der som udgangspunkt bliver tale om et obligatorisk medlemskab, men suppleret med visse fastafgrænsede undtagelser.

Selv om det ved beregningerne over de 3 varianter af model C er antaget, at ordningen kommer til at indeholde et almindeligt obligatorisk medlemskab, har arbejdsgruppen fundet det rigtigst samtidig at belyse spørgsmålet om mulige konkrete undtagelsesbestemmelser.

#### B. Undtagelse for personer, der i forvejen er omfattet af en privat pensionsordning?

Der tænkes her på personer, der er medlem af en pensionskasse, eller som har tegnet privat pensionsforsikring enten gennem arbejdsgiver eller på egen hånd. (De følgende bemærkninger tager derimod ikke sigte på personer omfattet af tjenestemandspensionssystemer, idet arbejdsgruppen ikke skal beskæftige sig med, hvilken stilling tjenestemandspensionister skal have under den kommende pensionsreform, jfr. afsnit I, kapitel 1).

Det må antages, at det for at gøre undtagelse i disse situationer i hvert fald måtte være en betingelse, at den enkelte gennem disse ordninger er sikret en pension, der har samme standard som ydelsen fra den offentlige tillægspensionsordning. Endvidere kunne man foretage en begrænsning derved, at undtagelsesordningen kun skulle gælde for personer, der ved tillægspensionsordningens ikrafttræden allerede havde sikret sig passende pensionsdækning.

Det må imidlertid fremhæves, at det for administrationen af en tillægspensionsordning vil være meget vanskeligt at bedømme, om ydelsen fra en pensionskasse eller en privat pensionsforsikring vil have en sådan standard, at det vil være rimeligt at lade sådanne ordninger erstatte tillægspensionsordningen. Alene den omstændighed, at ydelserne fra en tillægspensionsordning forudsættes pris- eller reallønsreguleret (jfr. herom foran under kapitel 12, punkt H), mens dette ikke er muligt i samme omfang for de private pensionsordningers vedkommende, vil gøre en sådan afgørelse svær at træffe.

### C. Undtagelse for indtægter fra selvstændig virksomhed?

I den svenske tillægspensionsordning kan erhvervsindtægt efter anmodning holdes uden for beregningen af pensionsrettigheder og dermed også fra bidragsindbetaling. Anmeldelse af undtagelse - der først kan tilbagekaldes efter 5 års forløb - har dog visse begrænsende virkninger, ikke blot i forhold til beregningen af selve tillægspensionen, men også for udbetaling af sygedagpenge.

Baggrunden for denne undtagelsesordning er en anerkendelse af, at selvstændige erhvervsdrivende ikke i samme grad som lønmodtagere har behov for at deltage i en tillægspensionsordning, bl.a. fordi selvstændige kan være mere interesserede i at anvende deres midler til investeringer i egen virksomhed fremfor at skulle foretage kontante indbetalinger til en pensionsordning. [Investeringer i egen virksomhed vil netop kunne tjene til pensioneringsformål, fordi der foreligger en ofte værdifast anbringelse af midlerne.

En undtagelsesordning i lighed med den svenske vil desuden kunne være af interesse for den del af de erhvervsaktive, der har indtægter både som lønmodtagere og som selvstændige erhvervsdrivende, fordi nogen i denne gruppe kan føle sig tilstrækkeligt sikrede gennem den tillægspension, de optjener ret til som lønmodtagere.

Etablering af en hvilken som helst undtagelsesordning vil imidlertid betyde et væsentligt administrativt merarbejde for tillægspensionsordningen. En nærmere omtale heraf findes nedenfor i afsnit VI (Administrativ belysning af de to tillægspensionsmodeller).

Det kan i øvrigt oplyses, at de svenske erfaringer viser, at der ikke er særlig stor interesse for at holde erhvervsindtægter uden for ordningen, idet kun ca. 50.000 personer - fortrinsvis personer med både lør- og erhvervsindtægt - har anmeldt undtagelse. Eksempelvis kan nævnes, at der i 1973 var ca. 700 personer, der anmeldte undtagelse, medens ca. 300 personer tilbagekaldte den tidligere anmeldte undtagelse.

## Kapitel 14

### Finansieringsformen

Spørgsmålet om finansieringen af et indtægtsafhængigt tillægspensionssystem drejer sig i første række om, hvorvidt henholdsvis grundpension og tillægspension skal finansieres over de almindelige skatter eller ved bidragsindbetaling. Med hensyn til en bidragsfinansieret ordning kan indholdet af denne desuden varieres, idet man teoretisk har mulighed for at vælge mellem et rent præmiereservesystem, et rent fordelingsystem eller en kombination af disse to systemer. I tilfælde af bidragsfinansiering må der yderligere tages stilling til, hvem der skal betale bidragene.

#### A. Finansiering af modellen med basisbeløb og modellen uden basisbeløb

##### 1. Grundpensionen

Hvis tillægspensionssystemet opbygges på den måde, at den nuværende folkepension bevares i uændret skikkelse som grundpension med tillægspensionen som en selvstændig overbygning, er der ingen holdepunkter for at omlægge finansieringen af grundpensionen.

Arbejdsgruppen har derfor ved de økonomiske beregninger forudsat, at grundpensionen finansieres på samme måde som i dag, d.v.s. at staten dækker hovedparten af udgifterne over de almindelige skatter og afgifter og resten gennem det almindelige folkepensionsbidrag.

##### 2. Tillægspensionen

###### a. Den norske og svenske ordning

I Norge er der en fælles finansiering af grundpension og tillægspension, dels ved bidrag fra de sikrede og fra arbejdsgiverne, dels ved tilskud fra stat og kommune. De sikredes bidrag beregnes

på grundlag af den pensionsgivende indtægt op til maksimumsgrænsen. Dog betales der ikke egetbidrag for personer, der tjener mindre end 4.000 kr. årligt. Arbejdsgiverbidraget betales af hele den pensionsgivende indtægt uden maksimumsgrænse.

Ved ordningens start i 1967 betalte lønmodtagere et egetbidrag på 4 %, arbejdsgiverne et bidrag på 7 % og de selvstændige erhvervsdrivende et bidrag på 5,4 %. De samlede offentlige tilskud - der betaltes med halvdelen af staten og halvdelen af kommunerne - udgjorde 1,6 %. Stigningstakten for arbejdsgiverbidraget var frem til 1970 fastsat til 0,6 % om året. De selvstændiges bidrag skulle stige med 0,4 % om året, hvorimod lønmodtagerbidraget skulle være uændret frem til 1970. Det offentlige tilskud skulle frem til 1970 stige til 1,7 %.

På grund af væsentlige ændringer i folketrygden siden 1967 (f.eks. indkorporeringen af sygesikringen og arbejdsløshedsforsikringen, forhøjelse af ydelsesniveauet og nedsættelse af pensionsalderen) er stigningstakten blevet en anden end forudsat. For lønmodtagere var bidraget i 1973 således 5,4 %, arbejdsgiverbidraget 16,7 % og de selvstændiges bidrag 13,9 %. Det offentlige tilskud var i alt 4,5 %. De samlede bidrag for lønmodtagere var i 1973 således 26,6 % og for selvstændige erhvervsdrivende 18,4 %.

Det fremhæves, at disse bidrag som nævnt skal dække såvel pensionsudgifter som udgifter til sygesikring, arbejdsløshedsforsikring m.v.

I den følgende tabel er vist fondens størrelse under folketrygdordningen.

År	Mill. kr. (norske)
1967	1.999
1968	2.563
1969	2.584
1970	3.261
1971	5.087
1972	6.445
1973	8.889
1974	11.777

I Sverige finansieres udgifterne til folkepension delvis af en folkepensionsafgift, der betales af arbejdsgiverne, medens resten af udgifterne dækkes over de almindelige skatter. Tillægspensionen finansieres for lønmodtagernes vedkommende af arbejdsgiverbidrag, der beregnes på grundlag af den pensionsgivende indtægt mellem basisløbet og maksimumsgrænsen. For selvstændige erhvervsdrivende betales bidraget af de sikrede selv.

Ved tillægspensionsordningens start i 1960 var bidragssatsen 3 %. I de første 5 år steg bidragssatsen med 1 % om året og i de næste 5 år med i % om året. Siden 1970 har stigningstakten været meget beskeden, idet bidraget fra 1970 til 1975 kun er steget fra 10 % til 10,75 %.

I den følgende tabel er vist fondens størrelse i den svenske tillægspensionsordning i årene 1960-1975.

År	Fondsopsamling mill. sv. kr.
1960	478
1961	1.209
1962	2.643
1963	4.668
1964	7.296
1965	10.501
1966	14.362
1967	19.027
1968	24.876
1969	31.343
1970	38.417
1971	46.725
1972	56.310
1973	66.335
1974	76.654
1975	85.904

#### b. Skattefinansiering

Anvendelsen af fuld skattefinansiering for de nuværende sociale pensioner må bl.a. ses på baggrund af, at pensionerne udbetales med ensartede satser uanset indtægtsforholdene før pensioneringen. I en indtægtsafhængig tillægspension afpasses ydelserne derimod efter den enkeltes hidtidige indtægt, således at en højere indtægt giver ret til en højere ydelse, dog eventuelt begrænset til et vist maksimum. Dette princip harmonerer ikke godt med en skattefinansiering, idet der ikke er nogen helt entydig sammenhæng mellem

stigende indtægt og stigende betaling af skatter og afgifter til det offentlige. Dette taler for, at tillægspensionsordningen finansieres ved bidrag, der ligesom pensionsrettighederne er direkte afhængige af indtægtens størrelse.

Det kan i denne sammenhæng anføres, at en fuldt ud offentligt finansieret pensionsordning med indtægtsafhængige ydelser så vidt vides ikke er kendt i udenlandske pensionsordninger og i hvert fald ikke inden for de nordiske lande og EF-fællesskabet.

En skattefinansiering ville i øvrigt medføre en væsentlig udgiftsforøgelse for det offentlige. Men de forøgede pensionsudgifter, som vil følge af ordningen, vil dog give samme samfundsøkonomiske belastning, uanset om man vælger en skattefinansiering eller en bidragsfinansiering.

### c. Bidragsfinansiering

Går man ud fra, at en indtægtsafhængig tillægspensionsordning skal finansieres ved bidrag, må der foretages et valg mellem flere finansieringssystemer: Et rent præmiereservesystem, et rent fordelingssystem eller en kombination af disse to systemer. I det følgende er alene givet en kort omtale af disse systemer. En udførlig redegørelse findes i betænkning nr. 341 fra 1963 om "Arbejdsmarkedets Tillægspension".

Det rene præmiereservesystem - der anvendes ved private pensionsforsikringer - hviler på det princip, at der for hvert enkelt medlem af ordningen hvert år indbetales et bidrag til en fond, der gennem bidragsindbetalinger og rentetilskrivninger bliver tilstrækkelig stor til foruden administrationsomkostninger at dække den pension, som medlemmer til sin tid får ret til.

Ved et rent fordelingssystem dækkes hvert års pensionsudgifter af de i det samme år indbetalte bidrag. Som følge heraf sker der ikke nogen fondsopsamling, og der bliver følgelig heller ikke tale om nogen rentetilskrivning.

Ved opbygningen af en kommende tillægspensionsordning vil det ikke være muligt at anvende det rene fordelingssystem, hvis man går ud fra, at ordningen skal indeholde en vis fondsdannelse, der kan modvirke en nedgang i opsparingen. På den anden side må man også afvise det rene præmiereservesystem, hvis man forudsætter, at der i ordningens opbygningstid skal gælde en særordning for de

personer, der på grund af deres alder ved ordningens ikrafttræden kun kan nå at optjene beskedne rettigheder (jfr. kapitel 12, punkt G).

På denne baggrund er arbejdsgruppen gået ud fra, at tillægspensionsordningen skal finansieres ved en kombination af præmiereservesystemet og fordelingsystemet.

Et sådant kombineret system, der delvis bygger på et renteafkast fra den opsparede fond, giver på langt sigt mulighed for lavere bidrag end et rent fordelingsystem. Dette skyldes, at der i ordningens opbygningsperiode vil blive indbetalt flere bidrag end nødvendigt for at dække pensionsudbetalingerne i denne periode. Renteafkastet fra de "overskydende" bidrag vil derfor kunne udgøre en del af den samlede finansiering.

Fondsdannelsen i det kombinerede system giver desuden på længere sigt mulighed for, at bidrag kan opkræves med ensartede satser fra år til år, uden at det er nødvendigt, at den samlede bidragsbetaling nøjagtigt følger svingningerne i pensionsudgifterne, f.eks. som følge af ændringer i antallet af pensionister.

I den offentlige debat om en indtægtsafhængig pensionsordning har spørgsmålet om fondsopsamlingens størrelse ofte været tillagt en væsentlig betydning. Det er rigtigt, at det ud fra en parallel fra forsikringsmæssige pensionsordninger på aktuarmæssigt grundlag er naturligt at tænke sig opbygningen af en betydelig fond, som det f.eks. har været tilfældet i forbindelse med den svenske tillægspensionsordning. Opbygning af en fond modvirker også den tendens til faldende opsparing, som vil komme ved et rent fordelingsystem. Desuden vil en fond give den enkelte en vis sikkerhed for, at pensionsydelsen vil kunne blive udbetalt i overensstemmelse med det oprindeligt fastsatte.

På den anden side må det understreges, at det af hensyn til selve ordningen kun er nødvendigt at have en beskedne fond, som det f.eks. er tilfældet i Norge. Som nævnt ovenfor fungerer fonden her nærmest som en "stødpude", således at bidragene på længere sigt kan opkræves med de samme satser fra år til år.

De afgørende faktorer, der - når det samlede pensionsniveau er blevet fastlagt - bliver bestemmende for fondsopsamlingens størrelse på kortere sigt, vil for det første være det tempo, i hvilket pensionerne gradvis forhøjes til det endelige niveau, og for det andet bidragets størrelse ved ordningens start og den stig-

ningstakt, hvormed bidraget forhøjes. Det er disse faktorer, der bestemmer, hvilken grad af henholdsvis præmiereserve- og fordelingsystem der skal anvendes ved finansieringen af tillægspensionsordningen.

Medens spørgsmålet om den gradvise forhøjelse af pensionerne (d.v.s. optjeningstidens længde i opbygningsperioden) er behandlet foran i kapitel 12, punkt G, vil spørgsmålet om startbidragsprocentens størrelse og stigningstakt blive omtalt i det efterfølgende kapitel 16.

### B. Finansieringen af modellen med garantibeløb

Denne variant indtager finansieringsmæssigt en særstilling, fordi der ikke er nogen skarp opdeling i grundpension og tillægspension. Problemet består i, hvilke dele af pensionen der skal henholdsvis skattefinansieres og bidragsfinansieres. Derimod er der ikke tvivl om, at bidragsfinansieringen også ved denne variant skal tilrettelægges som en kombination af præmiereserve- og fordelingsystemet, **jfr.** ovenfor.

Når alderspensionen i princippet er indtægtsafhængig helt "fra bunden", kunne man som udgangspunkt overveje den mulighed, at pensionen bidragsfinansieres fuldt ud. Denne mulighed har imidlertid kun teoretisk interesse. Man kan nemlig gå ud fra som givet, at alle personer her i landet skal være sikret en mindstepension (garantibeløb). Da der ikke vil ske bidragsindbetaling for personer helt uden erhvervsindtægter, vil pensionsordningen ikke have midler til at finansiere mindstepensionen til denne persongruppe. Men man kan naturligvis vælge at forhøje bidragssatsen for på denne måde at dække "underskuddet" ind.

Dernæst kunne man forestille sig, at finansieringen af model C-3 skulle ske på samme måde som forudsat for model C-1 og C-2. Pensionsbeløbet op til garantibeløbet ville da altid blive finansieret over skatterne, medens pensionsbeløb herudover skulle finansieres af de indbetalte bidrag. Men dette ville betyde, at selve pensionsordningen ville få et "overskud" i kraft af de bidrag, der er indbetalt for personer, hvis optjente rettigheder kun giver dem ret til en pension, der er lavere end garantibeløbet. For disse personer skulle hele pensionen jo betales over skatterne.

Den tredje mulige finansieringsform - som arbejdsgruppen har anvendt ved de økonomiske beregninger - er en mellemløsning. Hele pensionsydelsen skal i princippet være bidragsfinansieret, men med den væsentlige undtagelse, at der skal anvendes skattefinansiering for de personer, der enten slet ikke har optjent rettigheder eller som kun har optjent så få rettigheder, at den beregnede pension er lavere end garantibeløbet. For den første gruppe finansieres **pen-**sionen fuldt ud over skatterne. For den anden gruppe bliver der kun tale om skattefinansiering af det **supplementsbeløb**, der skal ydes for at bringe den optjente pension op på garantibeløbet.

### C. Bidragspligtens placering

Medens det i det foregående er drøftet, i hvilket omfang en indtægtsafhængig tillægspensionsordning skal finansieres ved hjælp af bidrag, indeholder dette punkt en kort omtale af, hvem der skal betale disse bidrag.

Med hensyn til selvstændige erhvervsdrivende er det nærliggende at antage, at bidraget skal betales af den sikrede selv.

For så vidt angår lønmodtagere ligger det derimod ikke på forhånd klart, hvem der skal betale disses bidrag. Dette spørgsmål er i sidste instans et politisk spørgsmål, men samtidig er der knyttet forskellige samfundsøkonomiske aspekter til afgørelsen, som også vil have meget væsentlig betydning for udformningen af tillægspensionsordningens administrative procedurer.

Ordningen kan tilrettelægges således, at arbejdsgiverne deltager i finansieringen af lønmodtagernes tillægspension, enten ved at arbejdsgiveren betaler det fulde bidrag, eller ved at han betaler en del af bidraget, således at dette altså deles mellem lønmodtageren og arbejdsgiveren. Den førstnævnte ordning kendes fra den svenske tillægspensionsordning. Den sidstnævnte ordning kendes herhjemme, f.eks. fra ATP-ordningen og fra de private pensionskasser.

Der foreligger imidlertid også den tredje mulighed, at det samlede bidrag for lønmodtagernes tillægspension betales af den sikrede selv, således som det må blive tilfældet med de selvstændige erhvervsdrivendes tillægspension.

Som omtalt vil administrative synspunkter spille en betydningsfuld rolle ved afgørelsen af spørgsmålet om bidragspligtens placering. Den nærmere belysning af de skitserede valgmuligheder er derfor foretaget nedenfor i afsnit VI, der indeholder den generelle administrative gennemgang af tillægspensionsordningen.

Desuden indeholder afsnit V om de samfundsøkonomiske virkninger af tillægspensionens gennemførelse nogle bemærkninger om de økonomiske konsekvenser af de forskellige muligheder for bidragsbetalingen.

## Kapitel 15

### Dækningsgrader og pensionsstørrelser

#### A. De belyste dækningsgrader

Spørgsmålet om udformning af en indtægtsafhængig pensionsordning er herhjemme tidligere blevet undersøgt af tillægspensionsudvalget, som blev nedsat i 1964. Udvalget afgav betænkning i 1967 (betænkning nr. 452). Tillægspensionsudvalget havde et fast udgangspunkt for sine beregninger over en indtægtsafhængig pensionsmodel, idet udvalget ifølge sit kommissorium skulle sigte mod en ordning, hvor dækningsgraden lå omkring 60 %. Ved udvalgets beregninger blev det derfor forudsat, at pensionsdækningen skulle være 60 % for enlige med typiske lønindkomster (ca. 24.000 kr. på daværende tidspunkt). Gennem beregninger viste man da, hvorledes økonomien ville være ved forskellige kombinationer af basisbeløb og tillægspensionsprocent.

Pensionsreformarbejdsgruppen har ikke haft et tilsvarende udgangspunkt i sit kommissorium. Ved belysningen af de opstillede varianter af model C har gruppen imidlertid taget udgangspunkt i dækningsgraden for tjenestemandspensionen. Formålet med dette har alene været at have et kendt udgangspunkt for beregningseksemplerne, idet gruppen har ønsket at vise, at de 3 varianter alle kan konstrueres således, at dækningsgraden ved forskellige indtægter stort set kommer til at svare til tjenestemandspensionens dækningsgrad. Den tekniske konstruktion af varianterne vil således ikke være afgørende for, hvilken dækningsgrad der kan opnås.

Gruppen har ikke haft til hensigt ved valget af udgangspunktet at tage stilling til pensionsniveauets højde i en kommende tillægspensionsordning. For at understrege dette er også vist økonomien i ordninger, hvor pensionsdækningen ligger på et lavere niveau end tjenestemandspensionerne.

Ved beregningerne er det ved alle 3 varianter forudsat, at grundpensionen (henholdsvis garantibeløbet) skal have samme størrelse som summen af grundbeløbet og pensionstillægget for henholdsvis en enlig pensionist og et pensionistægtepar. Dette har imidler-

tid gjort det nødvendigt at vælge, for hvilken af de 2 grupper - enlige eller ægtepar - man ønsker, at der skal være størst mulig overensstemmelse mellem tjenestemandspensionens dækningsgrad og dækningsgraden i modellerne her, idet det ikke er muligt at opnå en særlig god overensstemmelse for begge grupper på én gang, når der ved beregningerne er set bort fra muligheden af at ændre grundpensionerne. Ved beregningerne har man valgt at konstruere modellerne således, at dækningsgraden for ægtepar bliver i nær overensstemmelse med tjenestemandspensionens dækningsgrad.

#### B. Øvrige beregningsforudsætninger

Ved modellen med basisbeløb (model C-1) er det forudsat, at basisbeløbet er af samme størrelse som grundpensionen. De nævnte forudsætninger indebærer, at man ved alle 3 varianter af model C kun har mulighed for at variere tillægspensionsprocenten (henholdsvis pensionsprocenten), når man ønsker, at dækningsgraden for ægtepar skal komme til at svare til tjenestemandspensionens dækningsgrad.

Beregningerne er gennemført således, at dækningsgraden for ægtepar ved en indtægt på 90.000 kr. er ens ved alle varianterne og identisk med tjenestemandspensionens. Herudover er der gennemført et sæt beregninger, hvor tillægspensionsprocenten er beregnet således, at dækningsgraden ved en indtægt på 90.000 kr. er 10 procentpoints lavere end tjenestemandspensionens dækningsgrad.

Ved beregningen af pensionsstørrelser og dækningsgrader er det ved ægtepar blevet forudsat, at hele erhvervsindkomsten er koncentreret hos én af ægtefællerne, og at det derfor også kun er denne, der har optjent tillægspension, jfr. om betydningen heraf under punkt E.

Størrelsen af tillægspensionen er beregnet under forudsætning af, at pensionisten har opnået fuld anciennitet i ordningen. Beregningerne er endviders gennemført alternativt under forudsætning af, at der er en maksimumsgrænse på 105.000 kr., og at der ingen maksimumsgrænse er for den pensionsgivende indtægt.

Ved beregningerne er anvendt pensionssatserne pr. 1. april 1976. Forhøjelsen af ægteparpensionen pr. 1. januar 1977 er indregnet i satserne.

Den disponible erhvervsindkomst og den disponible pension er beregnet på grundlag af de skatteregler, der var gældende i 1976.

Heri ligger, at det er forudsat, at den samlede reduktion af en erhvervsindkomst på grund af skat og bidrag til ordningen er uændret.

### C. Dækningsgrader og pensionsstørrelser ved de forskellige varianter af model C

#### 1. Tjenestemandspensionens dækningsgrad

I tabel 1 nedenfor er vist tjenestemandspensionens dækningsgrad pr. 1. april 1976. Ved beregningerne er det forudsat, at der i erhvervsindkomsten indgår stedtillæg efter den sats, der gælder i stedtillægsområde III.

Pensionen beregnes på grundlag af pensionsgivende indtægt på afskedigelsestidspunktet, d.v.s. grundløn + eventuelt pensionsgivende tillæg, men eksklusive dyrtidsregulering og stedtillæg. Lønindtægt over 218.200 kr. medregnes dog ikke ved pensionsberegningen. Beregningen af egenpension sker ved for hvert års pensionsalder at regne med et basisbeløb og en indtægtsafhængig overbygning. Den højeste pensionsalder er 37 år. Når pensionsalderen er 37 år, udgør basisbeløbet 8.518 kr., og den indtægtsafhængige overbygning beregnes som 55,5 % af indtægten under 76.700 kr. og 44,4 % af resten. Udover de her nævnte beløb ydes der en række tillæg til pensionen.

**Tjenestemandspensionister** har ret til fuld folkepension, men der foretages et fradrag i tjenestemandspensionen (samordningsfradrag) på 2 % af folkepensionens grundbeløb for hvert års pensionsalder, dog højst 74 %.

I tabellen ses, at dækningsgraden for enlige er et par procentpoints højere end for ægtepar med en tilsvarende indtægt. Det ses endvidere, at dækningsgraden ikke ændres ret meget, når indtægten stiger. For ægtepar falder dækningsgraden kun 6 procentpoints, når indtægten stiger fra 60.000 kr. til 135.000 kr.

Tabel 1. Tjenestemandspensionens dækningsgrad pr. 1. april 1976.

Indtægt	Disponibel indtægt	Tjeneste- mands- pension	Disponibel pension in- klusive fol- kepension efter fra- drag	Dæknings- grad
kr.	kr.	kr.	kr.	%
<u>Enlige</u>				
45.000	30.900	32.200	30.400	98
60.000	39.700	40.600	35.500	89
75.000	46.300	48.800	40.500	87
90.000	53.000	57.500	45.400	86
105.000	59.600	64.900	48.800	82
<u>Ægtepar</u>				
60.000	44.100	40.600	37.300	85
75.000	50.800	48.800	42.300	83
90.000	57.400	57.500	47.600	83
105.000	64.100	64.900	52.100	81
120.000	69.400	72.500	55.800	80
135.000	74.400	79.200	58.900	79

## 2. Model C-1. Model med basisbeløb

I tabel 2 a og 2 b nedenfor er vist dækningsgraden i en model med basisbeløb. Basisbeløbet er fastsat til samme størrelse som **grund-**pensionen til en enlig.

Under denne forudsætning er det anslået, at en tillægspensionsprocent på *kk* (jfr. tabel 2 a) vil give ægtepar en lignende dækningsgrad som tjenestemandspensionen. For ægtepar er forskellen typisk 1 procentpoint i det viste indkomstinterval, medens dækningsgraden for de enlige her er ca. 12 procentpoints lavere end tjenestemandspensionens dækningsgrad.

I tabel 2 b er vist dækningsgraden, når tillægspensionsprocenten er 30. For ægtepar med en erhvervsindtægt på 90.000 kr. er dækningsgraden her 10 procentpoints lavere, end når tillægspensionsprocenten er 44.

Tabel 2 a. Dækningsgrader 1 model C-1 a.

Tillægspensionen er 44 % af indtægten over basisbeløbet (19.416 kr.). Grundpensionen er 33.600 kr. (= 2 x 16.800 kr.) for ægtepar og 19.416 kr. for enlige.

Erhvervs- indtægt	Disponibel erhvervs- indtægt	Pension	Disponibel <sup>1)</sup> pension	Dæknings- <sup>1)</sup> grad
kr.	kr.	kr.	kr.	%
<u>Enlige</u>				
45.000	30.900	30.700	26.600	86
60.000	39.700	37.300	30.600	77
75.000	46.300	43.900	34.700	75
90.000	53.000	50.500	38.700	73
105.000	59.600	57.100	42.700	72
<u>Ægtepar</u>				
60.000	44.100	51.500	39.800	90
75.000	50.800	58.100	43.800	86
90.000	57.400	64.700	47.800	83
105.000	64.100	71.300	51.800	81
120.000	69.400	71.300/ 77.900	51.800/ 55.600	75/ 80
135.000	74.400	71.300/ 84.500	51.800/ 58.700	70/ 79

1) I tabellen er pensionen og dækningsgraden beregnet under forudsætning af, at der er et maksimum for den pensionsgivende indtægt på 105.000 kr. (tallet foran skråstregen), og at der intet maksimum er (tallet efter skråstregen).

Tabel 2 b. Dækningsgrader i model C-1 b  
Tillægspensionen er 30 % af indtægten over basisbeløbet (19.416 kr.). Grundpensionen er 33.600 kr. (= 2 x 16.800 kr.) for ægtepar og 19.416 kr. for enlige.

Erhvervsindtægt	Disponibel erhvervsindtægt	Pension	Disponibel <sup>1)</sup> pension	Dæknings- <sup>1)</sup> grad
kr.	kr.	kr.	kr.	%
<u>Enlige</u>				
45.000	30.900	27.100	24.500	79
60.000	39.700	31.600	27.200	69
75.000	46.300	36.100	29.900	65
90.000	53.000	40.600	32.700	62
105.000	59.600	45.100	35.400	59
<u>Ægtepar</u>				
60.000	44.100	45.800	36.300	82
75.000	50.800	50.300	39.100	77
90.000	57.400	54.800	41.800	73
105.000	64.100	59.300	44.500	69
120.000	69.400	59.300/	44.500/	64/
		63.800	47.300	68
135.000	74.400	59.300/	44.500/	60/
		68.300	50.000	67

1) Se note til tabel 2 a.

### 3. Model C-2. Model uden basisbeløb

I tabel 3 a og 3 b nedenfor er vist dækningsgraden i en model uden basisbeløb. Med den givne størrelse af grundpensionen er det anslået, at en tillægspensionsprocent på 34 giver nær overensstemmelse med tjenestemandspensionens dækningsgrad. Det fremgår af tabel 3 a, at dækningsgraden er noget højere ved de lave indkomster end tjenestemandspensionens dækningsgrad, medens det omvendte er tilfældet ved de høje indkomster. Dækningsgraden i model C-2 falder således stærkere, når indtægten stiger, end det er tilfældet for tjenestemandspensionen.

I tabel 3 b er vist dækningsgraden, når tillægspensionsprocenten er 24. For ægtepar med en indtægt på 90.000 kr. er dækningsgraden her 10 procentpoints lavere, end når tillægspensionsprocenten er 34.

Tabel 3 a. Dækningsgrader i model C-2 a  
 Tillægspensionen er 34 % af hele indtægten. Grundpen-  
 sionen er 33.600 kr. (= 2 x 16.800 kr.) for ægtepar  
 og 19.416 kr. for enlige.

Erhvervs- indtægt	Disponibel erhvervs- indtægt	Pension	Disponibel <sup>1)</sup> pension	Dæknings- <sup>1)</sup> grad
kr.	kr.	kr.	kr.	%
<u>Enlige</u>				
45.000	30.900	34.700	29.100	94
60.000	39.700	39.800	32.200	81
75.000	46.300	44.900	35.300	76
90.000	53.000	50.000	38.400	72
105.000	59.600	55.100	41.500	70
<u>Ægtepar</u>				
60.000	44.100	54.000	41.300	94
75.000	50.800	59.100	44.400	87
90.000	57.400	64.200	47.500	83
105.000	64.100	69.300	50.600	79
120.000	69.400	69.300/ 74.400	50.600/ 53.700	73/ 77
135.000	79.400	69.300/ 79.500	50.600/ 56.300	64/ 71

1) Se note til tabel 2 a.

Tabel 3 b. Dækningsgrader i model C-2 b  
 Tillægspensionen er 24 % af hele indtægten. Grundpen-  
 sionen er 33.600 kr. (= 2 x 16.800 kr.) for ægtepar  
 og 19.416 kr. for enlige.

Erhvervs- indtægt	Disponibel erhvervs- indtægt	Pension	Disponibel <sup>1)</sup> pension	Dæknings- <sup>1)</sup> grad
kr.	kr.	kr.	kr.	%
<u>Enlige</u>				
45.000	30.900	30.200	26.300	85
60.000	39.700	33.800	28.500	72
75.000	46.300	37.400	30.700	66
90.000	53.000	41.000	32.900	62
105.000	59.600	44.600	35.100	59
<u>Ægtepar</u>				
60.000	44.100	48.000	37.700	85
75.000	50.800	51.600	39.800	78
90.000	57.400	55.200	42.000	73
105.000	64.100	58.800	44.200	69
120.000	69.400	58.800/ 62.400	44.200/ 46.400	64/ 67
135.000	79.400	58.800/ 66.000	44.200/ 48.600	56/ 61

1) Se note til tabel 2 a.

#### 4. Model C-3. Model med garantibeløb

I tabel 4 a og 4 b nedenfor er vist dækningsgraden i en model med garantibeløb. Garantibeløbet er fastsat til summen af folkepensionens grundbeløb og pensionstillægget for henholdsvis en enlig pensionist og et pensionistægtepar pr. 1. april 1976.

Det er anslået, at en pensionsprocent på 53 giver god overensstemmelse med tjenestemandspensionens dækningsgrad. Af tabel 4 a fremgår, at der for ægtepar er god overensstemmelse mellem dækningsgraden i modellen her og tjenestemandspensionens dækningsgrad. For enlige er dækningsgraden derimod en del lavere. I tabel 4 b er vist dækningsgraden, når pensionsprocenten er 42.

I modellen med garantibeløb er hele pensionen indtægtsafhængig. Pensionen udgør en fast andel af indkomsten, når der ses bort fra området med ens pensioner. I tabellerne ses da også, at dækningsgraden for enlige er stort set konstant i indkomstintervallet 60-105.000 kr. Derimod er dækningsgraden faldende med stigende

indkomst ved ægtepar. Den ene ægtefælle forudsættes ikke at have optjent nogen pension og vil derfor kun få udbetalt garantibeløbet. Denne faste bestanddel af ægteparrets samlede pension bevirker, at dækningsgraden vil være faldende med stigende erhvervsindkomst.

Tabel 4 a. Dækningsgrader i model C-3 a

Pensionen er 53 % af hele indtægten. Garantibeløbet er 33.600 kr. (= 2 x 16.800 kr.) for ægtepar og 19.416 kr. for enlige.

Erhvervsindtægt	Disponibel erhvervsindtægt	Pension	Disponibel <sup>1)</sup> pension	Dæknings- <sup>1)</sup> grad
kr.	kr.	kr.	kr.	%
<u>Enlige</u>				
45.000	30.900	23.900	22.500	73
60.000	39.700	31.800	27.300	69
75.000	46.300	39.800	32.100	69
90.000	53.000	47.700	37.000	70
105.000	59.600	55.700	41.800	70
<u>Ægtepar</u>				
60.000	44.100	48.600	38.000	86
75.000	50.800	56.600	42.900	84
90.000	57.400	64.500	47.700	83
105.000	64.100	72.500	52.500	82
120.000	69.400	72.500/	52.500/	76/
		80.400	56.800	82
135.000	79.400	72.500/	52.500/	66/
		88.400	60.500	76

1) Se note til tabel 2 a.

Tabel 4 b. Dækningsgraderne i model C-3 b  
 Pensionen udgør 42 % af hele indtægten. Garantibeløbet er 33.600 kr. (= 2 x 16.800 kr.) for ægtepar og 19.416 kr. for enlige.

Erhvervsindtægt	Disponibel erhvervsindtægt	Pension	Disponibel <sup>1)</sup> pension	Dæknings- <sup>1)</sup> grad
kr.	kr.	kr.	kr.	%
<u>Enlige</u>				
45.000	30.900	19.400	19.400	63
60.000	39.700	25.200	23.300	59
75.000	46.300	31.500	27.100	59
90.000	53.000	37.800	30.900	58
105.000	59.600	44.100	34.800	58
<u>Ægtepar</u>				
60.000	44.100	42.000	34.000	77
75.000	50.800	48.300	37.800	75
90.000	57.400	54.600	41.700	73
105.000	64.100	60.900	45.500	71
120.000	69.400	60.900/ 67.200	45.500/ 49.300	66/ 71
135.000	79.400	60.900/ 73.500	45.500/ 53.200	57/ 67

1) Se note til tabel 2 a.

I tabel 4 c og 4 d nedenfor er vist en anden variant af modellen med garantibeløb. I modsætning til den foran viste variant, hvor pensionsprocenten er konstant, antages det her, at pensionsprocenten varierer med stigende indkomst. Pensionen udgør således 86,5 % af indkomsten under 19.416 kr. og 44 % af resten (jfr. tabel 4 c). Den høje pensionsprocent for den første del af indkomsten betyder, at området for de ens pensioner bliver ret kort, for enlige op til en erhvervsindkomst på ca. 22.500 kr. og for ægtepar op til en erhvervsindkomst på ca. 19.500 kr.

Pensionsprocenterne er i øvrigt konstrueret således, at dækningsgraden for ægtepar er helt identisk med dækningsgraden i model C-1 (model med basisbeløb). Det gælder således, at man altid kan konstruere en garantimodel på en sådan måde, at dækningsgraden bliver identisk med dækningsgraden i en model med basisbeløb. At der ikke er overensstemmelse mellem dækningsgraderne for enlige i de to modeller, skyldes den tidligere nævnte forudsætning om grundpensionernes størrelse.

I tabel 4 d er vist dækningsgraderne, når pensionsprocenten udgør **86,5** % af indkomsten under 19.416 kr., og 30 % af resten.

Tabel 4 C. Dækningsgraderne i model C-3 c  
Pensionen udgør 86,5 % af den del af indtægten, der er under 19.416 kr. og 44 % af resten. Garantibeløbet et 33.600 kr. (= 2 x 16.800 kr.) for ægtepar og 19.416 kr. for enlige,,

Erhvervs- indtægt	Disponibel erhvervs- indtægt	Pension	Disponibel <sup>1)</sup> pension	Dæknings- <sup>1)</sup> grad
kr.	kr.	kr.	kr.	%
<u>Enlige</u>				
45.000	30.900	28.100	25.000	81
60.000	39.700	34.700	29.000	73
75.000	46.300	41.300	33.100	71
90.000	53.000	47.900	37.100	70
105.000	59.600	54.500	41.100	69
<u>Ægtepar</u>				
60.000	44.100	51.500	39.800	90
75.000	50.800	58.100	43.800	86
90.000	57.400	64.700	47.800	83
105.000	64.100	71.300	51.800	81
120.000	69.400	71.300/ 77.900	51.800/ 55.600	75/ 80
135.000	79.400	71.300/ 84.500	51.800/ 58.700	65/ 74

1) Se note til tabel 2 a.

Tabel 4 d. Dækningsgraderne i model C-3 d  
 Pensionen udgør 86,5 % af den del af indtægten, der er under 19.416 kr., og 30 % af resten. Garantibeløbet er 33.600 kr. (= 2 x 16.800 kr.) for ægtepar og 19.416 kr. for enlige.

Erhvervs- indtægt	Disponibel erhvervs- indtægt	Pension	Disponibel <sup>1)</sup> pension	Dæknings- <sup>1)</sup> grad
kr.	kr.	kr.	kr.	%
<u>Enlige</u>				
45.000	30.900	24.500	22.900	74
60.000	39.700	29.000	25.600	64
75.000	46.300	33.500	28.300	61
90.000	53.000	38.000	31.100	58
105.000	59.600	42.500	33.800	57
<u>Ægtepar</u>				
60.000	44.100	45.800	36.300	82
75.000	50.800	50.300	39.100	77
90.000	57.400	54.800	41.800	73
105.000	64.100	59.300	44.500	69
120.000	69.400	59.300/	44.500/	64/
		63.800	47.300	68
135.000	79.400	59.300/	44.500/	56/
		68.300	50.000	63

1) Se note til tabel 2 a.

#### D. Sammenligning af modellerne

Modellerne C-1, C-2 og C-3 er vist samlet i tabel 5 nedenfor. Der er i tabellen kun medtaget de varianter, hvor der ingen maksimumsgrænse er for den pensionsgivende indtægt, og hvor det er tilstræbt, at dækningsgraden er den samme som tjenestemandspensionens dækningsgrad.

Det fremgår af tabellen, at det for ægtepar stort set er muligt at udforme de forskellige varianter på en sådan måde, at dækningsgraden bliver af nogenlunde samme størrelse i det givne indkomstinterval som tjenestemandspensionens dækningsgrad. For de enlige er dækningsgraden dog en del lavere, end tilfældet er ved tjenestemandspensionen. Som tidligere nævnt kunne man i stedet have valgt at udforme modellerne således, at der blev god overensstemmelse for de enliges vedkommende (men så ikke længere for ægtepar). Kun hvis man opgiver forudsætningen om, at grundpensionen skal svare til summen af grundbeløbet og pensionstillægget for henholdsvis enlige og ægtepar, vil det være muligt samtidig at opnå god overensstemmelse for begge grupper.

Af tabellen fremgår endvidere, at dækningsgraden i model C-2 (model uden basisbeløb) afviger mest fra tjenestemandspensionens dækningsgrad. Således giver model C-2 en noget højere dækningsgrad ved de lave indtægter og en noget lavere dækningsgrad ved de høje indtægter end tjenestemandspensionen. Model C-2 adskiller sig fra de øvrige modeller ved, at erhvervsindkomsten giver ret til en vis tillægspension, uanset hvor lille erhvervsindkomsten er. For de helt lave indkomster vil model C-2 derfor normalt give en noget større dækningsgrad end de øvrige modeller. Det må dog her erindres, at model C-2 i realiteten blot er et **specialtilfælde** af model C-1 (model med basisbeløb), hvor basisbeløbet er nedsat til 0 kr. Ønsker man således ved model C-1 at give de lave indtægter en noget højere dækningsgrad, kan dette ske ved at nedsætte **basisbeløbet**.

Tabel 5. Sammenligning mellem dækningsgraderne i de forskellige varianter

Er- hvervs- indtægt	Tjeneste- mandspen- sionens dæknings- grad	Model C-1a	Model C-2a	Model C-3a	Model C-3c
		Model med basisbeløb TP = 44	Model uden basisbeløb TP = 34	Garanti- model TP = 53	Garanti- model TP=86,5/44
kr.	%	%	%	%	%
<u>Enlige</u>					
45.000	98	86	94	73	81
60.000	89	77	81	69	83
75.000	87	75	76	69	71
90.000	86	73	72	70	70
105.000	82	72	70	70	69
<u>Ægtepar</u>					
60.000	85	90	93	86	90
75.000	83	86	87	84	86
90.000	83	83	83	83	83
105.000	81	81	79	82	81
120.000	80	80	77	82	80
135.000	79	79	71	76	74

### E. Betydningen af indkomstens fordeling mellem ægtefællerne

Indkomstens fordeling mellem **ægtefællerne** har væsentlig betydning for størrelsen af de beregnede dækningsgrader, dels på grund af progressionen i statsskatteskalaen, dels på grund af et eventuelt basis- eller maksimumsbeløb ved beregningen af den pensionsgivende indtægt.

Progressionen i statsskatteskalaen medfører, at ægteparrets samlede indkomst vil kunne blive beskattet hårdere, når indkomsten er koncentreret hos en af **ægtefællerne**, end hvis indkomsten var fordelt på begge ægtefæller. Den disponible erhvervsindkomst vil derfor som hovedregel være mindre og pensionens dækningsgrad derfor højere, når hele indtægten er placeret hos en af ægtefællerne.

Virkningen af et eventuelt basisbeløb ved beregningen af den pensionsgivende indtægt er, at erhvervsindtægten skal reduceres med et beløb svarende til basisbeløbet, før tillægspensionen beregnes. Såfremt en given indtægt er fordelt på begge **ægtefællerne**, skal hver af **ægtefællernes** indtægter derfor reduceres med basisbeløbet. Dette svarer til, at der i **ægtefællernes** samlede indtægt fradrages et beløb svarende til 2 gange basisbeløbet. Er derimod hele indtægten koncentreret hos den ene ægtefælle, skal indtægten kun reduceres med ét basisbeløb. Den beregnede tillægspension og dækningsgrad vil derfor være mindre, når indtægten er fordelt mellem **ægtefællerne**.

Det kan nævnes, at man i Norge har indført en specialregel, der medfører, at den beregnede tillægspension som hovedregel vil være den samme, uanset hvorledes indtægten er fordelt mellem ægtefællerne. Efter denne regel bliver den pensionsgivende indtægt for den ene af **ægtefællerne** forøget med et beløb, som svarer til **basisbeløbet**.

Virkningen af en eventuel maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt er den modsatte af den virkning, basisbeløbet har. Når ægteparrets samlede indtægt overstiger maksimumsgrænsen, vil den beregnede tillægspension og dækningsgrad være større, når indtægten er fordelt på begge ægtefæller, end hvis hele indtægten er koncentreret hos en af ægtefællerne.

Ved beregningen af tillægspensionsprocenterne har det som nævnt været forudsat, at hele erhvervsindkomsten er koncentreret hos én af ægtefællerne. Såfremt indtægten faktisk er ligeligt for-

delt mellem ægtefællerne, vil dækningsgraden som hovedregel være lidt lavere ved alle modellerne end de dækningsgrader, der er beregnet i tabellerne. Modellen uden basisbeløb vil have den mindste nedgang. Hvis erhvervsindtægten dog er meget høj (højere end maksimumsgrænsen), og det forudsættes, at der er en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt, så vil dækningsgraden som hovedregel være større end de dækningsgrader, der er vist i tabellerne.

## Kapitel 16

### Økonomiske beregninger

Formålet med beregningerne er at bestemme størrelsen af de **bidrags-**procenter, der er nødvendige til finansiering af tillægspensionerne, når det forudsættes, at ordningen på langt sigt skal kunne hvile økonomisk i sig **selv**. Herudover har beregningerne til formål at vise størrelsen af de opsamlede fonds og størrelsen af de årlige bidragsindbetalinger og pensionsudbetalinger. Arbejdsgruppen har i denne forbindelse også ønsket at vise, at det er muligt stort set frit at vælge, hvor stor en fond der skal opbygges ved ordningen.

#### A. Forudsætninger ved beregningerne

De beregningstekniske forudsætninger, der er lagt til grund ved beregningerne, er i vid udstrækning de samme, som er anvendt ved beregningerne over model B, hvortil der i det følgende vil blive henvist flere gange.

##### 1. Modellens grundtræk

Ved beskrivelsen i **kapitel 12** af grundtrækkene i de 3 varianter af model C er ved omtalen af hvert element nævnt den forudsætning, der er lagt til grund ved beregningerne. I det følgende er disse forudsætninger kort resumeret.

Nedenfor er vist en oversigt over de i alt 8 undervarianter, som der er foretaget beregninger over.

	Tillægspensions- procent	Basisbeløb/ garantibeløb
Model C-1 a	44	19.416
b	30	19.416
Model C-2 a	34	-
b	24	-
Model C-3 a	53	19.416
b	42	19.416
c	86,5/44	19.416
d	86,5/30	19.416

Ved modellerne C-3 c og C-3 d beregnes pensionen som 86,5 % af indkomsten op til garantibeløbet og henholdsvis 44 og 30 % af resten.

For alle 8 varianter er beregningerne gennemført alternativt under forudsætning af, at der er en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt på 105.000 kr., og at der ingen maksimumsgrænse er. Alle beregningerne er tillige foretaget alternativt under forudsætning af, at de aktuelle pensioner pristalsreguleres, og at de både pris- og reallønsreguleres.

Medlemskab af ordningerne er obligatorisk, og bidragsbetaling finder sted fra og med det kalenderår, personen fylder 18 år til og med året, i hvilket han fylder 65 år.

Pensionernes størrelse beregnes på grundlag af den gennemsnitlige pensionsgivende indkomst i de 20 bedste år. Optjeningstiden for fuld uafkortet pension er 40 år. Ved ordningens start er dog fastsat nogle lempeligere overgangsbestemmelser. For personer, der på dette tidspunkt er 45 år eller derover, er optjeningstiden for uafkortet pension 20 år. For personer på 44 år er optjeningstiden 21 år, for personer på 43 år er den 22 år, for 42-årige 23 år **etc.** Optjeningstiden forøges på denne måde gradvis, indtil man er oppe på det normale krav om 40 års optjeningstid.

Det er ved beregningerne blevet forudsat, at 2 % af ordningens samlede bidragsindtægter går til dækning af administrationsomkostninger.

Ordningen forudsættes at træde i kraft 1. januar 1979. Midlerne i den sociale pensionsfond overføres på dette tidspunkt til ordningen.

## 2. Bidragsprocentens stigningstakt og bidragsprocenten i ordningens første år

Beregningerne er gennemført under forudsætning af, at bidragsprocenten årligt øges med 0,25 procentpoint, indtil bidragsprocenten er kommet op på sit endelige niveau. Enkelte beregninger er dog gennemført med andre forudsætninger om den årlige stigningstakt.

Bidragsprocenten i ordningens første år er 3,25 % ved modellen med basisbeløb og 2,75 % ved de øvrige modeller.

**Arsagen** til, at der her anvendes forskellige startprocenter, er, at indtægtsgrundlaget ikke er det samme ved de forskellige mo-

deller. Ved modellen med basisbeløb opkræves der således ikke noget bidrag af den del af indkomsten, som ligger under basisbeløbet. Ved de øvrige modeller opkræves bidraget derimod af hele indtægten. En given bidragsprocent vil derfor være en større økonomisk belastning ved modellerne iden basisbeløb end ved modellen med basisbeløb.

Udgangspunktet for valget af bidragsprocenten i ordningens første år har været, at et bidrag på 3 % ved modellen med basisbeløb og 2,5 % ved de øvrige modeller giver næsten samme økonomiske belastning for melle ni indkomsterne (omkring 70.000 kr.) som summen af det nuværende bidrag til den sociale pensionsfond og bidraget til ATP. Såvel bidraget til den sociale pensionsfond som bidraget til ATP forudsættes at falde bort, når ordningen træder i kraft. På grundlag heraf har man valgt at fastsætte bidragsprocenten i ordningens første år til 3,25 % (3 % + årlig stigningstakt) ved modellen med basisbeløb og til 2,75 % (2,5 % + årlig stigningstakt) ved de øvrige modeller.

### 3. Fødsels- og dødshyppigheder

Forudsætningerne om fødsels- og dødshyppighederne er de samme, som er omtalt ved beregningerne over model B. Disse forudsætninger er af afgørende betydning for tillægspensionsordningens økonomi. I slutningen af dette kapitel er beregningerne sammenlignet med andre tilsvarende beregninger, og der er for en af modellerne foretaget beregninger med andre forudsætninger om fødsels- og dødshyppighederne. Resultaterne af disse beregninger viser klart den meget store betydning, forudsætningerne om fødsels- og dødshyppighederne har for tillægspensionsordningens økonomi.

#### k. Antal erhvervsaktive

Beregninger af de samlede bidragsindbetalinger og pensionsrettigheder forudsætter keidskab til antallet af personer med erhvervs-mæssig beskæftigelse.

Ved beregningene er benyttet erhvervsfrekvenserne for henholdsvis mænd og kviader ifølge Danmarks Statistiks beskæftigelsesundersøgelse i oktober 1974. (Det bemærkes, at erhvervsfrekvenserne ikke er korrigeret for tjenestemænd, der således er taget med i be-

regningerne). De erhvervsmæssigt beskæftigede er dernæst fordelt på forskellige stillingskategorier. Denne fordeling er foretaget på grundlag af oplysninger baseret på et udsnit af kildeskatteregistret for 1973. Dette register er benyttet, fordi de aldersindkomstkurver - jfr. herom nedenfor - som er beregnet for hver af stillingskategorierne, er baseret på dette register.

De beregnede erhvervsfrekvenser forudsættes at være konstante i hele beregningsperioden. Fremskrivningen af de erhvervsaktive fra et år til det næste og beregningen af tilgangen til eller afgang fra arbejdsstyrken er baseret på disse frekvenser. Beregningen sker på samme måde som omtalt i forbindelse med beregningerne over model B.

## 5. Indkomsterne

Til brug ved beregningerne af årlige bidragsindbetalinger og de optjente pensionsrettigheder er der for de forskellige stillingskategorier beregnet kurver over indkomsternes variationer med alderen samt udtryk for indkomsternes spredning omkring gennemsnitsindtægten. Kendskab til indkomsternes spredning er nødvendig af hensyn til belysningen af virkningerne af eventuelle basis- og maksimumsbeløb for den pensionsgivende indtægt.

Det statistiske materiale, som ovennævnte kurver og fordelinger er baseret på, er tilvejebragt ved statistik kørsler på et udsnit af kildeskatteregistret for 1973. For lønmodtagernes vedkommende er anvendt A-indkomsten, der praktisk taget er identisk med de former for lønindkomst o.l., der forudsættes at skulle indgå i den pensionsgivende indkomst.

For de selvstændiges vedkommende er i første omgang anvendt bruttoindkomstens fordeling med alderen. Denne kurve er dernæst korrigeret således, at den beregnede gennemsnitsindtægt for alle aldersklasser under ét bliver i overensstemmelse med det ifølge selvangivelsesundersøgelsen 1974 for samtlige selvstændige beregnede gennemsnitlige overskud ved selvstændig erhvervsvirksomhed. Dette overskud er opgjort eksklusive renteudgifter og -indtægter og er derved i nær overensstemmelse med definitionen på pensionsgivende anden erhvervsindkomst. Grunden til den skitserede fremgangsmåde er, at det i selvangivelsesundersøgelsen nævnte overskudsbegreb ikke tidligere har været anvendt i indkomststatistikken.

Beregningen af de optjente pensionsrettigheder er sket med udgangspunkt i aldersindkomstkurverne. Den enkelte persons indkomst over alderen vil imidlertid ikke have et så regelmæssigt forløb, som disse kurver angiver, men variere år for år. Der vil således være år, hvor indkomsten er over gennemsnittet for den pågældende alder og gruppe, samt år, hvor indkomsten ligger under gennemsnittet. På grund af reglen om de 20 bedste år medfører disse indkomstvariationer, at den gennemsnitlige pensionsgivende indkomst i de 20 bedste år vil være højere, end hvad en beregning på grundlag af aldersindkomstkurverne ville føre til. For at tage hensyn hertil har man ved beregningerne antaget, at hvert år vil 15 % af de erhvervsaktive få et udsving i indkomsten på 15 % af gennemsnitsindkomsten. Procenterne er skønnet på grundlag af en statistik over de samme personers indkomst i 1970 og 1971. Skønnet er dog meget usikkert, dels på grund af det statistiske materiales beskaffenhed, dels fordi f.eks. dagpengereformen må antages at have medført, at størrelsen af indtægtsnedgangen ved sygdom er mindre i dag end i 1970/71.

Ved beregningerne er det blevet forudsat, at de optjente pensionsrettigheder pri:3- og reallønsreguleres i optjeningsperioden.

#### 6. Rentefod m.v.

Ved alle beregningerne er forudsat en årlig vækst i realindkomsterne på 3 % og en årlig forrentning på 4,5 %. Den lave rentefod skal ses på baggrund af, at alle beregningerne er sket i **faste priser**.

De beløb, der er vist i tabellerne, er ydermere alle opgivet i "1976-realindkomstkroner". I afsnit I, kapitel 3, er der i forbindelse med beregningerne over den sociale pensionsfond givet en nærmere begrundelse for, hvorfor alle beløb er opgivet i denne enhed. Hovedformålet er at gøre det muligt at sammenligne beregningsresultaterne med de forskellige økonomiske nøgletal for 1976, f.eks. med bruttonationalproduktet.

#### 7. Balancekriterium

Et hovedformål ved beregningerne er at bestemme de bidrag, der er nødvendige, for at ordningen skal kunne hvile i sig selv.

Som kriterium, for at ordningen er kommet i balance, kræves, at det efter opbygningsperioden skal gælde, at fonden pr. indbygger vokser i takt med stigningen i realindkomsterne. Dette kriterium sikrer, at fondens bidrag til finansieringen af pensionerne vil bevare sin betydning i relation til bidragsindbetalingerne.

I afsnit III, kapitel 10, er der i forbindelse med beregningerne over model B givet en nærmere begrundelse for valget af balancekriterium.

I overensstemmelse med dette balancekriterium antages, at 3 % ud af fondens samlede forrentning på 4,5 % forbliver i fonden, således at denne vokser i takt med realindkomsterne. Kun de resterende 1,5 %, der i tabellerne er benævnt "reduceret renteindtægt", vil kunne komme til udbetaling til finansiering af pensionerne.

## B. Resultatet af beregningerne

### 1. De endelige bidragsprocenter

I tabellen nedenfor er vist størrelsen af de endelige bidragsprocenter, d.v.s. de procenter, der på langt sigt vil sikre, at ordningen kommer i balance. Tallet i parentes angiver det år, hvor bidragsprocenten første gang er oppe på sit endelige niveau.

Tabel 1. De endelige bidragsprocenter

	Regulering af pension			
	Pris- og reallønsregulering		Pristalsregulering	
	Maksimumsgrænse		Maksimumsgrænse	
	Ingen	lo5.000 kr.	Ingen	lo5.000 kr.
Model C-1a TP=44	11,3(2012)	10,7(2009)	8,4(2000)	8,0 (1999)
b TP=30	6,8(1994)	6,5(1992)	5,3(1988)	5,0 (1987)
Model C-2a TP=34	8,0(2001)	7,7(1999)	6,1(1993)	5,9 (1992)
b TP=24	5,2(1989)	5,1(1989)	4,1(1985)	4,0 (1984)
Model C-3a TP=53	15,6(2031)	14,9(2028)	11,0(2013)	10,6 (2011)
b TP=42	10,7(2011)	10,3(2010)	8,0(2001)	7,7 (1999)
c TP=86,5/44	16,5(2035)	16,4(2034)	11,5(2015)	11,5 (2014)
d TP=86,5/30	11,6(2015)	11,8(2016)	8,5(2003)	8,7 (2003)

Anm.: De bidragsprocenter, der er vist i tabellen, angiver de endelige bidrag i forhold til den pensionsgivende indkomst, d.v.s. indkomsten under et eventuelt maksimumsbeløb og reduceret med et eventuelt basisbeløb. Ved garantimodellerne skal bidragene også finansiere grundpensionen til personer, hvis optjente pensionsrettigheder overstiger garantibeløbet.

Anm.: TP = Tillægspensionsprocent.

Ved beregningerne er det antaget, at bidragsprocenten i ordningens første år er 3,25 % ved modellen med basisbeløb og 2,75 % ved de øvrige modeller. Bidragsprocenten forudsættes ved alle modellerne at stige med 0,25 % årligt, indtil bidragsprocenten er kommet op på sit endelige niveau.

Det fremgår af tabel 1, at der er betydelig forskel i størrelsen af de beregnede bidragsprocenter mellem de forskellige modeller. Årsagen til denne forskel er, at den pensionsgivende indtægt ikke er afgrænset på samme måde ved de forskellige modeller, at bidragene ved garantimodellen også helt eller delvis skal finansiere grundpensionen (dette vil blive nærmere omtalt nedenfor), og at fondsopbygningen ikke er ens ved modellerne. Herudover må det også erindres, at størrelsen af tillægspensionerne ikke er ens ved modellerne. Modellerne er konstrueret således, at dækningsgraden for ægtepar svarer til tjenestemandspensionens dækningsgrad. Det er imidlertid den enkelte person, der betaler bidrag og erhverver ret til tillægspension. Eetragtes tabellerne i kapitel 15, er det derfor størrelsen af tillægspensionen til enlige, der skal lægges til grund ved vurderinger af, hvor dyre modellerne er i forhold til hinanden. Det fremgår af tabellerne i kapitel 15, at der er noget større forskel mellem de tillægspensioner, der ydes til enlige, end det er tilfældet for ægtepar.

Ses der bort fra den sidstnævnte årsag til forskellen i størrelsen af bidragsprocenterne, så gælder, at de bidragsprocenter, der er nødvendige til finansieringen af tillægspensionerne (ved garantimodellen pensionen ud over garantibeløbet), stort set er de samme ved alle modellerne. I tabel 1 er bidragsprocenterne ved model C-2 indrammet. Med denne model er der intet basisbeløb, og bidragene skal kun finansiere tillægspensionen. Disse bidragsprocenter kan derfor tages som et udtryk for, hvor store bidrag der er nødvendige ved alle modellerne, når det forudsættes, at der opbygges en fond af samme størrelse som ved model C-2, hvilket indebærer, at bidragene finansierer ca. 2/2 af pensionsudgifterne og fondens renteindtægter de resterende ca. 1/3.

Bidragsprocenterne i tabel 1 er som nævnt ikke sammenlignelige, fordi definitionen på den pensionsgivende indkomst, hvoraf bidragene beregnes, afviger ved de forskellige modeller. I tabellerne nedenfor er derfor vist de endelige bidrag i procent af en erhvervsindkomst på 60.000, 90.000 og 120.000 kr.

Tabel 2 a. De endelige bidrag i procent af en erhvervsindkomst på 60.000 kr.

	Pris- og realløns- regulering	Pristalsregulering
	Ingen maksimumsgrænse	Maksimumsgrænse = 105.000 kr.
Model C-1a TP=44	7,6	5,4
b TP=30	4,6	3,4
Model C-2a TP=34	8,0	5,9
b TP=24	5,2	4,0
Model C-3a TP=53	15,6	10,6
b TP=42	10,7	7,7
c TP=86,5/44	16,5	11,5
d TP=86,5/30	11,6	8,7

Tabel 2 b. De endelige bidrag i procent af en erhvervsindkomst på 90.000 kr.

	Pris- og realløns- regulering	Pristalsregulering
	Ingen maksimumsgrænse	Maksimumsgrænse = 105.000 kr.
Model C-1a TP=44	8,9	6,3
b TP=30	5,3	3,9
Model C-2a TP=34	8,0	5,9
b TP=24	5,2	4,0
Model C-3a TP=53	15,6	10,6
b TP=42	10,7	7,7
c TP=86,5/44	16,5	11,5
d TP=86,5/30	11,6	8,7

Tabel 2 c. De endelige bidrag i procent af en erhvervsindkomst på 120.000 kr.

	Pris- og realløns- regulering	Pristalsregulering
	Ingen maksimumsgrænse	Maksimumsgrænse = 105.000 kr.
Model C-1a TP=44	9,5	5,7
b TP=30	5,7	3,6
Model C-2a TP=34	8,0	5,2
b TP=24	5,2	3,5
Model C-3a TP=53	15,6	9,3
b TP=42	10,7	6,7
c TP=86,5/44	16,5	10,1
d TP=86,5/30	11,6	7,5

Det fremgår af tabellerne, at der kun er ringe forskel mellem bidragsprocenterne ved model C-1 og model C-2. Ved mellemindkomster er bidraget således næsten ens ved de to modeller. Dette er i overensstemmelse med, at størrelsen af tillægspensionerne er stort set ens ved modellerne.

Garantimodellen ses at medføre langt de højeste bidragsprocenter. Bidragsprocenterne ved garantimodellen er imidlertid ikke sammenlignelige med bidragsprocenterne ved de øvrige modeller. Dette skyldes, at i garantimodellen er hele pensionen indkomstafhængig.

Ved beregningerne over garantimodellen er det forudsat, at personer, hvis optjente pension overstiger garantibeløbet, vil få hele pensionen finansieret via den etablerede ordning. Personer, hvis optjente pension er mindre end garantibeløbet, vil få deres pension suppleret op til garantibeløbet. Dette supplerende beløb er ved beregningerne forudsat finansieret via et tilskud fra det offentlige og forudsættes at ske uafhængigt af ordningen. Tilskuddet indgår således ikke i de bidragsindbetalinger og pensionsudbetalinger, der er vist i tabellerne.

Garantibeløbet, der svarer til grundpensionen i de andre modeller, skal således helt eller delvis finansieres af de indbetalte bidrag. Grundpensionen i de andre modeller forudsættes imidlertid fortsat finansieret ligesom i dag via skatter m.v. og altså uafhængigt af den etablerede tillægspensionsordning. De højere bidragsprocenter ved garantimodellen vil derfor blive modsvaret af mindre offentlige udgifter til pensioner i øvrigt og vil derfor give mulighed for en sænkning af skatterne.

Størrelsen af den mulige nedsættelse af skatterne er vanskelig at beregne præcist. Af tabellerne i kapitel 15 fremgår, at dækningsgraden for enlige i garantimodellen som hovedregel er mindre end i de øvrige modeller. Det vil derfor gælde, at den mulige nedsættelse af skatterne i hvert fald vil være større end forskellen mellem pensionsudbetalingerne ved garantimodellen og pensionsudbetalingerne ved de øvrige modeller.

2. Betydningen af, om pensionerne pristals- eller indkomstregeres, og af en eventuel maksimumsgrænse for den pensionsgivende indkomst

I tabel 1 ses, at en eventuel maksimumsgrænse på 105.000 kr. for den pensionsgivende indkomst kun får ringe virkning på størrelsen af de endelige bidragsprocenter. Som hovedregel vil virkningen af maksimumsgrænsen være, at de endelige bidragsprocenter falder med nogle få tiendedele procentpoints. I et enkelt tilfælde - model C-3 d med pensionsprocenterne 86,5 og 30 - vil bidragsprocenten dog stige med to tiendedele procentpoints.

Hvorvidt de aktuelle pensioner pristalsreguleres eller både pris- og reallønsreguleres, har betydelig indflydelse på størrelsen af de endelige bidragsprocenter. I tabellen ses, at ændres forudsætningen om både pris- og reallønsregulering til kun pristalsregulering, vil de endelige bidragsprocenter falde med omkring  $\frac{1}{4}$ .

Bidragsprocenten i ordningens første år samt den takt, hvormed bidragsprocenten hæves til sit endelige niveau, har væsentlig indflydelse på størrelsen af den endelige bidragsprocent. I punkt 7 nedenfor er dette nærmere belyst.

3. De årlige bidragsindbetalinger

I tabellerne nedenfor er vist de årlige bidragsindbetalinger i ordningens første år (1979), år 2010 og 2035, omkring hvilket tidspunkt alle ordningerne er kommet i balance. I tabellerne er ikke medregnet de 2 % af bidragsindbetalingerne, som går til dækning af administrationsomkostninger.

Tabel 3 a. De årlige bidragsindbetalinger år 1979

	Pris- og reallønsregulering Ingen maksimumsgrænse	Pristalsregulering Maksimumsgrænse = 105.000 kr.
<u>Millioner kr.</u>		
Model C-1a TP=44	3.701	3.299
b TP=30	3.701	3.299
Model C-2a TP=34	4.281	3.941
b TP=24	4.281	3.941
Model C-3a TP=53	4.281	3.941
b TP=42	4.281	3.941
c TP=86,5/44	4.281	3.941
d TP=86,5/30	4.281	3.941

Tabel 3 b. De årlige bidragsindbetalinger år 2010

	Pris- og realløns- regulering Ingen maksimumsgrænse	Pristalsregulering Maksimumsgrænse = 105.000 kr.
Millioner kr.		
Model C-1a TP=44	13.812	8.901
b TP=30	8.533	5.589
Model C-2a TP=34	13.696	9.247
b TP=24	8.931	6.184
Model C-3a TP=53	17.900	16.371
b TP=42	17.900	12.024
c TP=86,5/44	17.900	16.371
d TP=86,5/30	17.900	13.486

Tabel 3 c. De årlige bidragsindbetalinger år 2035

	Pris- og realløns- regulering Ingen maksimumsgrænse	Pristalsregulering Maksimumsgrænse = 105.000 kr.
Millioner kr.		
Model C-1a TP=44	12.987	8.119
b TP=30	7.781	5.098
Model C-2a TP=34	12.488	8.433
b TP=24	8.144	5.640
Model C-3a TP=53	24.296	15.065
b TP=42	16.703	10.966
c TP=86,5/44	25.694	16.306
d TP=86,5/30	17.986	12.299

Forskellen i størrelsen af bidragsindbetalingerne i 1979 skyldes dels, at bidragsprocenten er 3,25 % ved modellen med basisbeløb mod 2,75 % ved de øvrige, og dels forskelle i afgrænsningen af den pensionsgivende indtægt, d.v.s. om ordningen indeholder et basisbeløb, og om der er en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt.

Bidragsindbetalingerne vil være stigende i de år, hvor bidragsprocenten hæves til sit endelige niveau. Derefter vil bidragsindbetalingerne kun ændres som følge af ændringer i folketallet og befolkningens fordeling efter alder.

#### 4. De årlige pensionsudbetalinger

Pensionsudbetalingerne vil være voksende over en meget lang år-række. Udbetalingerne vil stige, dels fordi stadig flere af de 67-årige og derover vil have optjent tillægspension, dels fordi de nye 67-årige pensionister vil have været med i ordningen i flere år og derfor har optjent større tillægspensioner.

I tabellerne nedenfor er vist de beregnede pensionsudbetalinger år 1990, 2010 og 2035. Det ses, at variationerne i størrelsen af pensionsudbetalingerne mellem de forskellige modeller svarer til, hvad der var tilfældet for bidragsprocenter og bidragsindbetalinger.

Tabel 4 a. De årlige pensionsudbetalinger år 1990

	Pris- og reallønsregulering	Pristalsregulering
	Ingen maksimumsgrænse	Maksimumsgrænse 105.000 kr.
Millioner kr.		
Model C-1a TP=44	1.450	1.156
b TP=30	988	788
Model C-2a TP=34	1.476	1.226
b TP=24	1.042	865
Model C-3a TP=53	2.302	1.911
b TP=42	1.824	1.514
c TP=86,5/44	2.356	2.002
d TP=86,5/30	1.895	1.634

Tabel 4 b. De årlige pensionsudbetalinger år 2010

	Pris- og reallønsregulering	Pristalsregulering
	Ingen maksimumsgrænse	Maksimumsgrænse 105.000 kr.
Millioner kr.		
Model C-1a TP=44	10.267	7.295
b TP=30	7.001	4.974
Model C-2a TP=34	10.453	7.745
b TP=24	7.378	5.467
Model C-3a TP=53	16.294	12.072
b TP=42	12.912	9.567
c TP=86,5/44	16.675	12.657
d TP=86,5/30	13.408	10.336

Tabel 4 c. De årlige pensionsudbetalinger år 2035

	Pris- og realløns- regulering Ingen maksimumsgrænse	Pristalsregulering Maksimumsgrænse 105.000 kr.
Millioner kr.		
Model C-1a TP=44	17.803	12.254
b TP=30	12.138	8.355
Model C-2a TP=34	18.327	13.144
b TP=24	12.937	9.278
Model C-3a TP=53	28.568	20.490
b TP=42	22.639	16.237
c TP=86,5/44	29.430	21.604
d TP=86,5/30	23.765	17.705

### 5. Fondsopsamlingen

Midlerne i den sociale pensionsfond vil ved tillægspensionsordningens start blive overført til denne. Tillægspensionsordningen vil således allerede fra starten råde over en betydelig fond, der den 1. januar 1979 er beregnet til 14.860 mill. kr. (jfr. punkt A 6).

I tabellerne nedenfor er vist fondsopbygningen ved de forskellige ordninger ved udgangen af årene 1990, 2010 og 2035.

Tabel 5 a. Størrelsen af fonden år 1990

	Pris- og realløns- regulering Ingen maksimumsgrænse	Pristalsregulering Maksimumsgrænse 105.000 kr.
Milliarder kr.		
Model C-1a TP=44	83,1	76,4
b TP=30	84,9	75,2
Model C-2a TP=34	98,4	92,3
b TP=24	99,7	85,2
Model C-3a TP=53	95,3	89,7
b TP=42	97,1	91,2
c TP=86,5/44	95,1	89,3
d TP=86,5/30	96,8	90,7

Tabel 5 b. Størrelsen af fonden år 2010

	Pris- og realløns- regulering Ingen maksimumsgrænse	Pristalsregulering Maksimumsgrænse 105.000 kr.
	<u>Milliarder kr.</u>	
Model C-1a TP=44	229,9	203,8
b TP=30	221,9	165,5
Model C-2a TP=34	292,9	237,0
b TP=24	247,5	186,3
Model C-3a TP=53	239,2	253,0
b TP=42	284,3	259,5
c TP=86,5/44	234,0	244,9
d TP=86,5/30	277,6	264,3

Tabel 5 c. Størrelsen af fonden år 2035

	Pris- og realløns- regulering Ingen maksimumsgrænse	Pristalsregulering Maksimumsgrænse 105.000 kr.
	<u>Milliarder kr.</u>	
Model C-1a TP=44	289,3	236,1
b TP=30	256,9	185,3
Model C-2a TP=34	354,1	273,2
b TP=24	287,2	210,3
Model C-3a TP=53	283,7	319,4
b TP=42	366,5	307,1
c TP=86,5/44	262,2	317,5
d TP=86,5/30	368,7	321,4

Betragtes de ordninger, som har de høje **tillægspensionsprocenter**, ser man i tabellen, at størrelsen af fondene i flere tilfælde er ret ens år 2035. Renteindtægterne på dette tidspunkt vil derfor også være af nogenlunde samme størrelse. At nogle ordninger har større pensionsudgifter end andre, kommer således hovedsageligt til udtryk i større endelige bidragsprocenter. I tabellen ses specielt, at der ved model C-3 c, som har de største bidragsindbetalinger og pensionsudbetalinger af samtlige modeller, kun bliver opbygget en forholdsvis beskedne fond. Størrelsen af de fonde, der opbygges, afhænger især af den tidsmæssige placering af bidragsindbetalinger og pensionsudbetalinger. Ved model C-3 c er **bidragsprocenten** først oppe på sit endelige niveau år 2033, altså omkring

samme tidspunkt, hvor ordningen i pensionsmæssig henseende er fuldt udbygget. Den (i grove træk) gode tidsmæssige overensstemmelse mellem indtægter og udgifter ved denne ordning betyder derfor, at den fond, der opbygges, bliver forholdsvis beskeden.

Det kan nævnes, at såfremt man ved beregningerne havde anvendt en noget højere stigningstakt for bidragsprocenten end 0,25 procentpoint, f.eks. 1 procentpoint, så ville det gælde, at store pensionsudbetalinger, store bidragsindbetalinger og stor fondsopsamling følges ad og vice versa.

#### 6. Renteindtægterne

I tabellerne nedenfor er vist størrelsen af den reducerede renteindtægt i årene 1990, 2010 og 2035. Forskellen mellem renteindtægterne ved de forskellige ordninger svarer stort set helt til forskellen mellem de fonde, der er opbygget.

Tablet 6 a. Reduceret renteindtægt år 1990

	Pris- og reallønsregulering Ingen maksimumsgrænse	Pristalsregulering Maksimumsgrænse 105.000 kr.
	<u>Millioner kr.</u>	
Model C-1a TP=44	1.151	1.058
b TP=30	1.173	1.046
Model C-2a TP=34	1.358	1.274
b TP=24	1.375	1.185
Model C-3a TP=53	1.318	1.240
b TP=42	1.341	1.260
c TP=86,5/44	1.316	1.236
d TP=86,5/30	1.338	1.254

Tabel 6 b. Reduceret renteindtægt år 2010

	Pris- og realløns- regulering	Pristalsregulering
	Ingen maksimumsgrænse	Maksimumsgrænse 105.000 kr.
<u>Millioner kr.</u>		
Model C-1a TP=44	3.275	2.913
b TP=30	3.174	2.372
Model C-2a TP=34	4.181	3.392
b TP=24	3.542	2.669
Model C-3a TP=53	3.422	3.600
b TP=42	4.045	3.707
c TP=86,5/44	3.350	3.488
d TP=86,5/30	3.952	3.771

Tabel 6 c. Reduceret renteindtægt år 2035

	Pris- og realløns- regulering	Pristalsregulering
	Ingen maksimumsgrænse	Maksimumsgrænse 105.000 kr.
<u>Millioner kr.</u>		
Model C-1a TP=44	4.188	3.419
b TP=30	3.719	2.684
Model C-2a TP=34	5.124	3.956
b TP=24	4.157	3.044
Model C-3a TP=53	4.104	4.623
b TP=42	5.303	4.446
c TP=86,5/44	3.791	4.596
d TP=86,5/30	5.334	4.653

7. Virkning på fondsopbygning m.v. af at ændre bidragsprocenten i ordningens første år og af at ændre den takt, hvormed bidragsprocenten øges til sit endelige niveau

Til belysning af, hvilken virkning det har på fondsopbygningen og størrelsen af de endelige bidragsprocenter, at man ændrer på henholdsvis startprocenten og stigningstakten for bidragsprocenterne, er i det følgende vist resultaterne af en række beregninger over en enkelt af modellerne, nemlig model C-1 a (model med basisbeløb, uden maksimumsgrænse, indkomstregulering af pensionerne og tillægspensionsprocent 44).

Som følge af den måde, beregningerne er gennemført på, vil virkningen af en sænkning af stignings- eller startbidragsprocent-

ten være, at der på langt sigt vil blive opbygget en noget mindre fond. Renteindtægterne og den andel, de udgør af ordningens samlede indtægter, når ordningen er i balance, vil tilsvarende blive reduceret. De endelige bidragsprocenter må som følge heraf blive noget højere. (Dette kan i en vis udstrækning kompensere den mindre fondsopbygning, fordi den takt, hvormed fonden opbygges, efter at bidragsprocenten er kommet op på sit endelige niveau, vil være lidt større end før på grund af den højere bidragsprocent).

I tabellerne nedenfor er vist virkningen af at ændre henholdsvis bidragsprocenten i ordningens første år og af at ændre den takt, hvormed bidragsprocenten hæves til sit endelige niveau. Tallet i parenteser angiver det år, hvor bidragsprocenten er oppe på sit endelige niveau.

Tablet 7. Virkning på fondsopsamling m.v. af at ændre startbidragsprocenten. Model med basisbeløb, indkomstregulering af pensionerne, uden maksimumsgrænse og med tillægspensionsprocent 44.  
Fonden er angivet i mia. kr.

Start- bidrags- pCt.	Årlig stigning i bidragsprocent			
	0,5 pCt.point		0,2 pCt.point	
	Fond (år 2035)	Endelig bi- dragspCt.	Fond (år 2035)	Endelig bi- dragspCt.
3,5	363	10,2 (1993)	256	11,9 (2021)
2,5	345	10,5 (1995)	174	13,1 (2033)
1,5	324	10,8 (1998)	68	15,0 (2047)
0,5	299	11,2 (2001)	-	- -

Tablet 8. Virkning på fondsopsamling m.v. af at ændre den årlige stigning i bidragsprocenten. Model med basisbeløb, uden maksimumsgrænse, indkomstregulering af pensionerne og med tillægspensionsprocent 44.  
Fonden er angivet i mia. kr.

Årlig stignings- takt	Bidragsprocent i ordningens første år			
	3,5 pCt.		2,5 pCt.	
	Fond (år 2035)	Endelig bi- dragspCt.	Fond (år 2035)	Endelig bi- dragspCt.
1,00	385	9,8 (1986)	378	10,0 (1987)
0,50	363	10,2 (1993)	345	10,5 (1995)
0,25	301	11,2 (2010)	250	12,0 (2017)
0,20	256	11,9 (2021)	174	13,1 (2033)

Af tabel 7 ses, at virkningen af at ændre startprocenten med en given størrelse ikke er særlig stor, når startprocenten i forvejen er ret høj. En høj startprocent betyder, at der kun vil gå ret få år, før bidragsprocenten er oppe på sit endelige niveau. En sænkning af startprocenten vil derfor kun have virkning over et ret begrænset antal år. Omvendt vil en lille startprocent medføre, at der går lang tid, før bidragsprocenten er oppe på sit endelige niveau. En sænkning af startprocenten i denne situation vil derfor have virkning over en lang årrække og således få væsentlig indflydelse på fondsopbygning m.v. I tabellen ses endvidere, at jo mindre stigningstakten er, desto større virkning får en given sænkning af startprocenten. Forklaringen herpå er, at jo lavere stigningstakten er, jo flere år vil en given sænkning af startprocenten udskyde det tidspunkt, hvor bidragsprocenten er oppe på sit endelige niveau. Når startprocenten er 1,5 og stigningstakten 0,2, ses fonden år 2035 at være 68 mia. kr. Fonden er på dette tidspunkt aftagende. År 2047, på hvilket tidspunkt ordningen er i balance, er fonden nede på 55 mia. kr. På dette tidspunkt er ordningen således næsten et rent fordelingsystem. Når startprocenten er 0,5 og stigningstakten 0,2, vil fonden på et tidspunkt blive negativ, hvorfor denne ordning ikke er mulig.

Det fremgår af tabel 8, at når stigningstakten i forvejen er høj, vil en given reduktion af stigningstakten kun have begrænset virkning på størrelsen af den fond, der opbygges. Forklaringen herpå er analog til den ovenfor beskrevne virkning af at ændre startprocenten. Er stigningstakten høj, vil bidragsprocenten være oppe på sit endelige niveau i løbet af ganske få år. Sænkes stigningstakten, vil den lavere bidragsprocent derfor kun få virkning i et begrænset antal år. Er stigningstakten derimod i forvejen ret lav, så vil en yderligere sænkning af denne medføre, at bidragsprocenten og dermed fondsopsamlingen over en meget lang årrække vil være mindre end før.

Tabel 7 og tabel 8 vedrører kun en enkelt af tillægspensionsmodellerne. De beskrevne virkninger af at ændre stigningstakten eller startbidragsprocenten gælder imidlertid for samtlige modeller. Generelt kan man sige, at jo større startbidragsprocenten eller stigningstakten i forvejen er, desto mindre virkning har en given ændring af disse procenter på størrelsen af de opsamlede fonde, og vice versa.

Tabel 7 og tabel 8 illustrerer endvidere klart, at det stort set er muligt frit at vælge størrelsen af den fond, som bliver opbygget ved ordningen. Ved alle beregningerne, der er vist i dette kapitel, er det blevet forudsat, at den takt, hvormed bidragsprocenten årligt øges, indtil den er oppe på sit endelige niveau, er konstant i hele denne periode. Andre forudsætninger er naturligvis mulige, f.eks. kan man tænke sig, at stigningstakten varierer fra år til år på grund af nye prognoser for ordningens økonomi eller på grund af den øjeblikkelige økonomiske situation i samfundet. Dette betyder også, at der er muligt, efter at ordningen er trådt i kraft, at ændre den målsætning, der var fastsat ved ordningens start, med hensyn til hvor stor en fond man ønskede, der skulle opbygges.

### C. Sammenligning med andre beregninger

Det kan være af interesse at sammenligne resultaterne af de beregninger, der her er foretaget, med andre tilsvarende beregninger. Det vil derfor her blive omtalt, i hvilket omfang resultaterne er i overensstemmelse med de beregninger, der blev foretaget af tillægspensionsudvalget af 1964, samt de svenske beregninger. Sammenligninger med tillægspensionsudvalgets beregninger har speciel interesse, dels fordi man har lagt væsentlig vægt på at belyse virkningerne af at indføre forskellige former for enketillægspension, og resultaterne heraf eventuelt kan antages fortsat at være gyldige, dels fordi de anvendte beregningsmetoder er de samme som de her anvendte.

#### 1. Beregninger foretaget af tillægspensionsudvalget af 1964

(Betænkning nr. 452)

Tillægspensionsudvalget har i et enkelt eksempel udført beregninger over en model, hvor der ikke indgår nogen enketillægspensionsordning (jfr. tillægspensionsudvalgets betænkning, bilag 7, tabel 14).

#### Tabel 9. Tillægspensionsudvalgets model.

1965-indkomstniveau

Maksimumsgrænse: 45.000 kr.

Basisbeløb: 7.600 kr.

Tillægspensionsprocent: 50

Regulering af aktuelle pensioner: Efter realløn

Fondens forrentning:  $4\frac{1}{2}$  %

Bidragssats: 1970 4 %

Stigning 1 % årlig indtil 13 % i 1979, derefter 13,4 %.

Det blev ved beregningerne forudsat, at ordningen skulle træde i kraft i 1970. År 2020, omkring hvilket tidspunkt ordningen vil være kommet i balance, er de samlede bidragsindbetalinger beregnet til 3.911 mill. kr., pensionsudbetalingerne til 4.559 mill. kr. og den reducerede renteindkomst til 1.242 mill. kr., hvilket svarer til 24 % af ordningens samlede indtægter. Pensionsudgifterne år 2020 udgør 15,6 % af de samlede pensionsgivende indkomster på dette tidspunkt.

For at kunne sammenligne de ovennævnte resultater med de nye beregninger er der foretaget en beregning over en model, der er identisk med modellen ovenfor, blot er alle beløb reguleret op med en faktor på 3,6, hvilket svarer til stigningen i en typisk arbejders årsløn ved fuld beskæftigelse fra 1965 til 1976. Ifølge denne beregning bliver den endelige bidragsprocent 11,5, og år 2030, omkring hvilket tidspunkt ordningen vil være kommet i balance, vil de samlede bidragsindbetalinger være 11.195 mill. kr., renteindtægterne 5.051 mill. kr. og pensionsudgifterne 15.911 mill. kr., svarende til 16,3 % af de samlede pensionsgivende indkomster.

Pensionsudgifterne udgør altså en større andel af de samlede pensionsgivende indkomster ved de nye beregninger end ved de tidligere, medens det forholder sig omvendt, hvad angår størrelsen af de endelige bidragsprocenter. Denne forskel modsvares af, at renteindtægterne udgør 31 % af ordningens samlede indtægter ved de nye beregninger mod 24 % ved de tidligere.

De beskrevne karakteristiske forskelle mellem de to sæt beregninger skyldes først og fremmest de helt forskellige forudsætninger med hensyn til fødsels- og dødshyppigheder. Beregningerne for tillægspensionsudvalget er således gennemført under forudsætning om væsentlig højere fødselshyppigheder og væsentlig lavere dødshyppigheder end ved nærværende beregninger. De anvendte forudsætninger indebar, at 50 år efter ordningens start i 1970 ville folketallet være steget til 7,1 mill. eller med ca. 40 %. Med de nu anvendte forudsætninger vil folketallet 50 år efter ordningens start i 1979 være stort set uændret (efter i perioden at have været først stigende og dernæst aftagende).

For at få et indtryk af betydningen af forudsætningerne vedrørende fødsels- og dødshyppighederne er der foretaget endnu en beregning over tillægspensionsudvalgets model. Ved denne beregning er fødselshyppighederne blevet forøget med 20 %, og dødeligheden er reduceret med 30 %. Fødselshyppighederne vil derved komme op på et niveau, der svarer til tillægspensionsudvalgets forudsætninger. Reduktionen af dødeligheden indebærer en forøgelse af den forventede levealder på alle alderstrin. Den forventede levealder vil dog stadig være mindre, end hvad tillægspensionsudvalget antog ville være tilfældet fra år 2000.

Med disse forudsætninger vil den endelige bidragsprocent stige til 14,0. Pensionsudgifterne vil år 2030 udgøre 17,7 % af de samle-

de pensionsgivende indkomster, og renteindtægternes andel af ordningens samlede indtægter på dette tidspunkt vil være faldet til 28 %.

Overensstemmelsen med de tidligere beregninger ses at være blevet væsentligt bedre. Det må dog understreges, at der ikke her er tale om en egentlig eftergørelse af tillægspensionsudvalgets beregninger, specielt er forudsætningerne om dødeligheden stadig meget forskellige. Også befolkningens aldersfordeling ved beregningernes start afviger meget.

Sammenligningen mellem tillægspensionsudvalgets beregninger og de beregninger, der er redegjort for i dette kapitel, viser, at der er betydelige forskelle i de anvendte forudsætninger og derfor også med hensyn til resultaterne. Sammenligningen har endvidere illustreret, at forudsætningerne vedrørende fødsels- og dødshypothederne har afgørende betydning for tillægspensionsordningens økonomi.

## 2. Svenske beregninger

I Sverige er bidragsprocenten for perioden 1977-1979 fastsat til 11,75. Man har skønnet, at år 2000 vil de samlede pensionsudgifter udgøre 19,74 % af de samlede pensionsgivende indkomster, når det forudsættes, at den årlige realindkomststigning er 0 %. Antager man, at 4/5 af udgifterne går **til** finansiering af alderstillægspensionen, bliver procenten 15,4. Dette **tal** er på niveau med de her foretagne beregninger. Egentlige sammenligninger med de svenske beregninger er det dog umuligt at foretage, dels fordi den svenske pensionsmodel afviger fra de modeller, som der her er foretaget beregninger over, dels fordi de demografiske forhold m.v. ikke er de samme som i Danmark.

## Kapitel 17

### Fondsforvaltningen

#### A. Fondsanbringelsen

##### 1. Gældende ordninger

###### a. Sverige

Allmänna Pensionsfonden er opdelt i *k* delfonde. Der gælder i vidt omfang fællesregler for de 3 første delfonde, hvorimod den fjerde delfond indtager en særstilling, jfr. nedenfor. Første fond er baseret på bidragene fra staten, kommunerne og sådanne selvejende institutioner, hvor (J)et offentlige har afgørende indflydelse. Anden fond er baseret på bidragene fra arbejdsgivere, der i gennemsnit af året har mindst 20 ansatte, mens tredje fond er baseret på bidrag fra arbejdsgivere med mindre end 20 ansatte og bidrag fra forsikrede med anden erhvervsindkomst end lønindkomst.

Ifølge den målsætning, der gælder for placering af midlerne i **Almänna** Pensionsfonden, skal midlerne anbringes således, at der opnås betryggende sikkerhed, god fortjeneste og tilfredsstillende likviditet.

De 3 nævnte delfonde kan placere midlerne i stats- eller kommuneobligationer eller obligationer, der er garanteret af staten eller en kommune, i obligationer udstedt af realkreditinstitutioner eller i udlån direkte til erhvervslivet (reverslån). Endelig kan arbejdsgivere i visse nærmere angivne pengeinstitutter tilbagelåne (refinansieringslån) halvdelen af de betalte bidrag for foregående år, dog mindst 500 kr. Låneansøgningen behandles efter sædvanlige regler, således også med hensyn til spørgsmålet om kreditværdighed, og lånene skal almindeligvis tilbagebetales i løbet af 10 år. Pengeinstitutter, der har ydet et tilbage lån, har ret til at modtage et tilsvarende lån i pågældende delfond. De 3 **delfonde** havde i 1975 en udlånskapacitet på tilsammen 10,8 mia. sv. kr.

Den fjerde delfond er først kommet til i 1974. Ved fondens start blev der stillet et beløb til rådighed på 500 mill. kr. og

i foråret 1976 besluttedes det at tilføre den fjerde fond yderligere 500 mill. kr. Fonden har til formål at tilføre erhvervslivet risikovillig kapital og kan derfor - i modsætning til de øvrige delfonde - placere i aktier i svenske selskaber bortset fra bank- og forsikringsselskaber.

Når adgangen til at placere i aktier er henlagt til en særlig fond, skyldes det et ønske om at sikre en styring af placeringen, så aktiemarkedet ikke påvirkes for stærkt. Gennem aktieopkøbene ønsker man at støtte - men ikke dominere - de enkelte sektorer. Den fjerde fond betragtes stadig som et eksperiment, og fonden skal derfor hvert år over for Rigsdagen redegøre for sine placeringer.

Nedenfor i afsnit V, kapitel 23, er foretaget en nærmere gennemgang af **Almänna** Pensionsfondens placeringskapacitet og placeringspolitik. Her skal blot nævnes, at ved udgangen af 1975 var fondens samlede udlån på godt 86 mia. sv. kr. fordelt med ca. 76 % i obligationer, ca. 18 % i direkte lån til erhvervslivet (**reverslån**) og ca. 6 % i tilbagelån til arbejdsgivere (refinansieringslån).

#### b. Norge

De norske målsætningsregler for fondsanbringelsen svarer stort set til de svenske. Midlerne skal anbringes således, at der opnås betryggende sikkerhed, god forrentning og nødvendig likviditet. Midlerne skal endvidere bidrage til udbygning af landet især i industri- og kapitalfattige områder.

Fondsforvaltningen i Norge er i princippet decentraliseret. Fondsmidlerne kan af de 5 distriktsstyrelser (se nedenfor under punkt B) anbringes i ihændehaverobligationer og som indskud i banker og sparekasser. Derimod kan der ikke som i de øvrige nordiske lande ydes tilbagelån til arbejdsgivere eller erhverves aktier. Indskud i banker har til formål at lette imødekommelsen af lokale kreditbehov, hvilket er anset for en bedre løsning end ordningen med tilbagelån. Bankindskudsordningen har været et omdebatteret spørgsmål i Stortinget. For hvert af årene 1968-73 vedtog Stortinget, at fondsstyrelserne skulle kunne placere indtil 12 % af tilvæksten som indskud i banker, mens det for årene **1974** og 1975 blev vedtaget, at intet af fondstiltvæksten skulle kunne anvendes på denne måde.

Ved udgangen af 1975 udgjorde folketrygdfonden knap 12,5 mia. n. kr., hvoraf ca. 92 % var anbragt i obligationer og ca. 8 % var bankindsbud.

### c. Finland

Den finske tillægspensionsordning er i høj grad decentraliseret. Ordningen bygger på en lang række pensionsanstalter, som i princippet fører en selvstændig placeringspolitik. Der er således ikke tale om en lovmæssigt fastsat målsætning for fondsmidlernes anbringelse, men socialministeriet påser, at midlerne placeres mod betryggende sikkerhed og til en forrentning, der mindst svarer til beregningsrenten (fra 1971 7 %).

Tilbagelån til arbejdsgiverne indtager den helt dominerende stilling i fondsplaceringen. Den enkelte virksomhed har mod fornøden sikkerhed ret til at tilbagelåne hele det fondsbeløb, som virksomheden har indbetalt i bidrag, og lånet ydes normalt på meget lempelige vilkår. Amortiseringsperioden er i almindelighed 20 år og forrentningen den samme som beregningsrenten. Et andet væsentligt placeringsobjekt er langfristede direkte lån. Ved disse fondsplaceringer bestræber pensionsanstalterne sig på at følge henstillinger fra Finlands Bank om fortrin for investeringer, som er egnede til at fremme beskæftigelsen og eksporten samt til at skabe nye arbejdspladser.

Fondsplaceringen udgjorde ved udgangen af 1975 9,6 mia. kr., hvor tilbagelån til arbejdsgivere udgjorde ca. 52 %, direkte lån ca. 43 % og ihændehaberobligationer kun ca. 5 %.

### d. Danmark

For den danske ATP-ordning er det fastsat, at midlerne skal anbringes til størst mulig gavn for ordningen, idet der skal tilstræbes betryggende sikkerhed, opretholdelse af midlernes realværdi samt højest mulig forrentning. Disse målsætningsregler svarer stort set til de norske og sverske og til dem, der herhjemme gælder for private forsikringsselskaber og pensionskasser, bortset fra at ønsket om at opretholde fondens realværdi er blevet fremhævet.

De placeringsmuligheder, som ATP-loven fastsætter, er ligeledes i det væsentlige identiske med de tilsvarende bestemmelser for forsikringsselskaber og pensionskasser. Fondsmidlerne skal primært anbringes i de forskellige arter af børsnoterede obligationer, men indtil 15 % kan dog placeres i aktier eller fast ejendom. Erhver-

velse af et enkelt selskabs aktier er dog begrænset til 1 % af de samlede fondsmidler og 15 % af selskabets aktiekapital. Adgangen til at investere i aktier og fast ejendom skal ses på baggrund af målsætningen om at opretholde fondens realværdi. Endvidere er der mulighed for at yde lån til arbejdsgivere med indtil halvdelen af de indbetalte bidrag, dog mindst 500 kr.

Som et led i det politiske forlig fra august 1976 (folketingsbeslutning af 20. august 1976) er det aftalt, at regeringen skal fremsætte lovforslag om at udvide adgangen til at investere i aktier og fast ejendom fra de nuværende 15 % til 25 % af ATP-fondens midler.

ATP lægger i sit placeringsarbejde vægt på en stilfærdig optræden på kapitalmarkedet. I overensstemmelse hermed søges placeringerne foretaget så vidt muligt løbende med pengeinstitutter og vekselerere som formidlende led.

Under planlægningen af obligationsplaceringerne vurderes de aktuelle kursforskelle for papirer under hensyn til rentefod, løbetid og prioritetsstilling. Endvidere indgår forventning til fremtidig kursudvikling i planlægningen.

Bidrag samt rente- og udtrækningsbeløb indgår stærkt koncentreret på et mindre antal indbetalingsterminer fordelt over året. Derfor udgør terminsplaceringer - d.v.s. køb til en på købstidspunktet fikseret kurs til senere afvikling - et vigtigt instrument til at opnå såvel spredning af placeringerne med tilpasning til markedsvilkårene som en hurtig forrentning af fondsmidlerne. **Aktieplaceringerne** baseres på egne analyser af de enkelte selskabers årsregnskaber for en længere årrække, idet der i særdeleshed lægges vægt på en positiv udvikling i selskabernes indtjeningssevne. I den aktuelle investeringssituation ses der tillige på relationen mellem kurs og udbytte samt forventningerne til den fremtidige udvikling heri.

I det omfang fondsbeholdningerne ikke lever op til investeringsforudsætningerne, finder der i et vist omfang omplaceringer sted. Dette gælder såvel obligations- som aktiebeholdningerne.

ATP's fondsplaceringer androg ved udgangen af 1975 **7.664 mill.** kr. Beholdningen fordelte sig med 88,6 % i obligationer, 9,6 % i aktier samt knap 2 % i arbejdsgiverlån og fast **ejendom**. (om baggrunden for sidstnævnte lave procentandel henvises til punkt 2 nedenfor).

Bestyrelsen af den sociale pensionsfonds midler varetages af et særligt udvalg med repræsentanter for socialministeriet, finansministeriet og Nationalbanken. Pensionsfondens midler skal anbringes i børsnoterede obligationer, og det er Nationalbanken, der for midler indkøbet og varetager forvaltningen af obligationsbeholdningen.

Ved valget af obligationstyper tilstræbes en god effektiv forrentning under hensyn til nominel rente og restløbetid. Indkøbene fordeles således, at der ikke sker væsentlige forskydninger i de naturlige kursrelativer på markedet. Der tilsigtes i øvrigt en vis spredning i forhold til det samlede obligationsmarked.

## 2. Fodsanbringelsen i en ny dansk almindelig tillægspensionsordning

Ved overvejelserne om, hvilken placeringspolitik der skal fastlægges for pensionsfonden i en dansk almindelig tillægspensionsordning, vil det være et naturligt udgangspunkt at antage, at målsætningen skal være den samme som i den nuværende ATP-ordning, nemlig at midlernes placering skal være til størst mulig gavn for tillægspensionsordningen, hvorfor der må kræves god sikkerhed og forrentning og tilstræbes er opretholdelse af fondens realværdi.

Som det omtales i kapitel 23 om tillægspensionsordningens virkning på kapitalmarkedet er det imidlertid et spørgsmål, om det ikke vil være hensigtsmæssigt, at tillægspensionsfonden under en eller anden form skal yde et større bidrag til erhvervslivets finansiering, end det har været tilfældet for den nuværende ATP-fonds vedkommende. Det synspunkt, at de opsparede midler i højere grad bør kanaliseres tilbage til erhvervslivet i form af risikovillig kapital, har været fremført med stigende styrke, efterhånden som virksomhedernes selvfinansieringsgrad er dalet gennem de senere år. Synspunktet må da også antages at ligge bag augustforligspartiernes beslutning om at udvide ATP-fondens mulighed for at investere i aktier til 25 % af fondens midler. I forbindelse med augustforliget blev det også besluttet at drøfte muligheden af, at ATP-fonden kan foretage udlån til erhvervsorganisationer, herunder også til finansieringsinstitutioner. Som nævnt i kapitel 23 kan det også forventes, at reformen i opbygningsfasen vil kunne betyde en stigning i opsparingskvoten og dermed en langsommere vækst i den indenlandske forbrugsefterspørgsel, erhvervslivet stilles overfor. Spørgsmålet om etablering af et system, hvorved fondens midler i langt større

omfang, end tilfældet er 1 dag for **forsikringsopsparingen**, kanaliseres tilbage til erhvervslivet, kan derfor blive aktuelt, såfremt situationen skal kunne udnyttes til større erhvervsmæssige investeringer.

På denne baggrund kan det tænkes, at fonden ikke blot skal have adgang til "passiv" investering i ihænderobligationer og pantsikrede eller garanterede obligationslån til industrien **m.fl.**, men også skal have adgang til en mere "aktiv" placering i aktier og i direkte lån eventuelt gennem nyoprettede **finansieringsinstitutter** som ansvarligt mellemlid.

Som nævnt foran har arbejdsgiverne i dag mulighed for at opnå tilbagelån af en del af de indbetalte ATP-bidrag. Den **hidtidige** ringe interesse for disse lån (omkring 1 % af **ATP's** midler er placeret i tilbagelån) skyldes måske, at lånene ydes via de private pengeinstitutter på sædvanlige markedsvilkår. Såfremt tillægspensionsordningen helt eller delvis baseres på bidrag fra arbejdsgiverne, må der antages at være en principiel interesse for, at der også fremover gives mulighed for, at midlerne umiddelbart kan vende tilbage til erhvervslivet i form af tilbagelån. I Finland, hvor godt 50 % af fondsmidlerne er anbragt i tilbagelån, kan virksomhederne låne hele den indbetalte bidragssum, og som tidligere nævnt anvendes normalt en amortiseringsperiode på 20 år med en rente svarende til beregningsrenten.

Udover de nævnte **placeringsobjekter** er der måske grund til at overveje en endnu mere decentraliseret placeringsform. Man kunne således overveje en ordning, hvor bidragene forblev i den enkelte virksomhed. Ordningen måtte forudsætte en kreditværdighedsanalyse og en særlig garantiordning til sikring af, at den oparbejdede bidragsforpligtelse (pensionsskyld) vil kunne indfries, når pensioneringen bliver aktuel.

Til illustration kan nævnes, at der i Sverige eksisterer en sådan ordning - det såkaldte **FPG/PRI-system** - som et led i den private pensionsordning (**ITP**), som gælder for funktionærer i industrien. **ITP-ordningen** er udformet som et supplement til den offentlige folkepension og tillægspensionen.

**FPG/PRI-systemet** går i hovedtræk ud på, at visse virksomheder kan opnå ret til at lade pensionsbidragene forblive i virksomheden på betingelse af, at der tegnes en kreditforsikringsaftale i et særligt pensionsgarantiselskab (FPG), og at ordningen bliver admi-

nistreret i et særligt pensionsregistreringsinstitut (PRI). Forsikringsaftalen træffes for en femårig periode med ret til automatisk forlængelse.

Ordningen står kan åben for virksomheder, der drives som juridisk person (enkeltmandsvirksomheder falder altså udenfor). Det er endvidere en betingelse, at virksomheden skønnes kreditværdig, og at den har eksisteret i mindst 3 år, og at der i øvrigt er mindst 5 funktionærer i virksomheden. I praksis **fraråder** man dog virksomheder med mindre end 10 ansatte at tilmelde sig ordningen.

På grundlag af oolysninger fra arbejdsgiveren beregner PRI de ansattes pensionsrettigheder og virksomhedens samlede pensionsforpligtelse (pensionsskylden). Da der ikke finder bidragsindbetaling sted, inkluderes ved beregningen af pensionsskylden en forrentning svarende til den forsikringstekniske beregningsrente (3,5 %) med tillæg af en vis overrente (1,4 %). For at bedømme arbejdsgiverens samlede omkostninger ved denne kreditform skal til renteomkostningerne desuden lægges forsikringspræmien på 0,3 % og et mindre **administrationstillæg** på 0,07 %. Omkostningerne for arbejdsgiveren udgør således i alt knap 5,3 % af pensionsskylden, men arbejdsgiveren får kun en likviditetsbelastning på 0,37 % p.a. i hele perioden, indtil pensionsskylden skal afvikles.

Afviklingen af pensionsskylden starter, når en af virksomhedens ansatte pensioneres. Pensionen beregnes og udbetales af PRI, men arbejdsgiveren skal hvert halve år indbetale pensionsbeløbet. Amortiseringen af virksomhedens samlede pensionsskyld vil således afhænge af den aldersmæssige fordeling af virksomhedens ansatte.

Knap 2.000 virksomheder er tilsluttet FPG/PRI-systemet.

I det foregående er omtalt forskellige direkte placeringsformer, som naturligvis vil have størst interesse, såfremt der kommer til at gælde relativt lempelige lånevilkår. Det må dog samtidig tages i betragtning, at lånevilkår, som er lempeligere end de på kapitalmarkedet gældende, i realiteten indebærer tilskud fra fonden til erhvervslivet. Der er ikke i arbejdsgruppens aktuarmæssige beregninger taget hensyn til sådanne tilskud, som enten vil bevirke en langsommere vækst end ellers i fondsopbygningen eller nødvendiggøre større bidragsindbetalinger. Ud over spørgsmålet vedrørende finansieringen af disse tilskud må også peges på de

problemer, som vil være forbundet med udvælgelsen af de investeringsprojekter, som skal kunne modtage lån på attraktive vilkår, idet det, som det omtales i kapitel 24, vil være af væsentlig betydning, at den øgede opsparing i forbindelse med pensionsreformen modsvares af produktive investeringer, som vil fremme den økonomiske vækst i samfundet.

#### B. Fondens bestyrelse

I Sverige er fondsforvaltningen centraliseret, men adskilt fra den løbende administration af tillægspensionsordningen, der ligger i **Riksförsäkringsverket**. Hver af de 4 delfonde har sin bestyrelse, hvis medlemmer alle er udpeget af regeringen. Første, anden og tredje fondsstyrelse har 9 medlemmer, mens fjerde fondsstyrelse har 11 medlemmer. Formanden er altid statsrepræsentant, mens de øvrige medlemmer udpeges efter indstilling fra de interesserede grupper.

I Norge er fondsforvaltningen i princippet decentraliseret. Fondsplaceringerne foretages af 5 distriktsfondsstyrelser udpeget af regeringen. De indbetalte bidrag fordeles mellem de 5 fondsstyrelser i forhold til folketallet i de 5 distrikter. Som koordinerende og rådgivende organ fungerer et hovedstyre i Oslo, bestående af de 5 formænd for distriktsfondene, 2 medlemmer udpeget af Stortinget og 2 medlemmer, herunder formanden, udpeget af regeringen. Den decentraliserede forvaltning er begrundet med ønsket om dels at undgå en uheldig magtkoncentration, dels at inddrage repræsentanter for de forskellige landsdele i placeringsarbejdet, samtidig med at hovedstyret kan sikre, at fondsforvaltningen bliver koordineret med den almindelige kreditpolitik.

Fondsforvaltningen i Finland er i endnu højere grad decentraliseret. De mange pensionsanstalter, hvorom tillægspensionssystemet er bygget op, kan i princippet føre en meget selvstændig placeringspolitik.

I den danske ATP-ordning er der ingen særskilt fondsforvaltning. ATP's bestyrelse fastlægger retningslinierne for placeringspolitikken, mens den løbende anbringelse af midlerne foretages af direktionen.

Uanset spørgsmålet om centraliseret eller decentraliseret fondsforvaltning i en kommende dansk almindelig tillægspensionsordning må den nødvendige sagkundskab i fondsforvaltningen sikres.

Kravene til denne sagkundskab vil i høj grad afhænge af de retningslinier, der fastlægges for placeringspolitikken, og vil i øvrigt bl.a. afhænge af, i hvilke aktiver midlerne skal kunne anbringes. Det vil f.eks. være af betydning, i hvilket omfang fonden skal placere midler i aktier og fast ejendom. Såfremt det for visse virksomheder skal være muligt at lade pensionsbidragene blive stående i virksomheden, eller en betydelig del af fondsmidlerne skal placeres i direkte udlån til arbejdsgiverne, vil der være behov for særlig sagkundskab til bedømmelse af virksomhedernes kreditværdighed. Såfremt tillægspensionsfonden skal have adgang til sådanne "aktive" former for kapitalplacering, kan det tale for, at fondens ledelse holdes adskilt fra administrationen af den øvrige administration af **tillægspensionsordningen.**

Det vil være naturligt, at de direkte interesserede parter - lønmodtagere og arbejdsgivere (selvstændige) - er repræsenteret i fondens bestyrelse. Under hensyn til den vægt, hvormed fonden vil indgå på kapitalmarkedet, vil det endvidere være påkrævet, at også det offentlige er repræsenteret i bestyrelsen. Man må ligeledes forestille sig, at fondens placeringspolitik løbende drøftes med de pengepolitiske myndigheder.

## Afsnit V

### Samfundsøkonomiske virkninger

#### Kapitel 18

##### Indledende bemærkninger

I 1976 androg det offentliges udgifter til folke-, invalide- og enkepension samt ATP-pension i alt ca. 18,6 mia. kr. svarende til 17 % af de samlede offentlige udgifter til indkomstoverførsler og køb af varer og tjenester. I forhold til bruttonationalproduktet udgjorde de nævnte pensioner i dette år ca. 7 %.

En udbygning af pensionssystemet vil,, hvad enten det sker i form af arbejdsgruppens model A, B eller C, der alle er indgående omtalt i de foregående afsnit, betyde, at der i årene efter 1. januar 1979 vil ske en stigning i de udbetalte pensionsbeløb. For model A, som er baseret på den antagelse, at de fulde pensionsforhøjelser skal nås i løbet af en periode på 6 år, vil der allerede fra januar 1979 være tale om forhøjede pensionsbeløb, mens der for de egentlige tillægspensionsmodeller, B og C, ikke vil forekomme udbetalinger af tillægspension før fra 1981 og da i de første mange år med ret små beløb. Den i økonomisk henseende mindst omfattende udbygning, model A, vil således i en lang årrække medføre den største stigning i pensionsudbetalingerne.

De større pensioner i årene efter 1979 vil i sig selv bevirke en ændring af forholdet imellem indkomsterne hos erhvervsaktive og pensionister. For model A og B, hvis økonomiske omfang for begges vedkommende er forholdsvis begrænset, og som begge er tænkt finansieret ved bidrag, der allerede i dag påhviler den erhvervsaktive del af befolkningen, vil de omfordelende virkninger imellem de to persongrupper stort set være udtømt med stigningen i pensionsydelse. For model C vil det gælde, at disse ydelser - på grund af den større dækningsgrad - med tiden vil vokse langt kraftigere end i de andre modeller. Da der endvidere er regnet med, at denne vækst skal finansieres ved bidragsindbetalinger, som er betydeligt større end dem, der i dag er pålagt de erhvervsaktive, vil omfordelingen i denne model være noget større end i de to andre. Dette vil, medmindre gennemførelsen af en tillægspensionsordning forøger den økono-

miske **vækst**, være ensbetydende med, at levestandarden for den erhvervsaktive del af befolkningen vil vokse langsommere, end det ellers ville have **været** tilfældet, og at der altså på længere sigt vil blive tale om en udjævning af levestandardsforskellen imellem erhvervsaktive og pensionister.

Ved en vurdering af denne udjævnings omfang spiller det ikke nogen rolle, om penslonsudbygningen har form af et rent **fordelings-**system, således at der i hvert år kun opkræves et beløb svarende til det, som skal udbetales i tillægspensioner i dette år, eller om ordningen er udformet som et præmiereservesystem, hvor der i en år-række opsamles et beløb, hvis afkast derefter i større eller mindre udstrækning kan finansiere tillægspensionsudbetalingerne. Ved et rent fordelingsystem uden overgangsordninger sker der imidlertid straks en overflytning af indkomst mellem erhvervsaktive og pensionister. Et rent **præmiereservesystem** sigter imod en aktuarmæssig dækning af de bidragsydendes pensionskrav gennem opsamling af de erhvervsaktives **bidragsindbetalinger** i en overgangsperiode. Dette indebærer, at udjævningen mellem erhvervsaktive og pensionister i formen sker via en horisontal indkomstfordeling over den enkeltes livsløb. I dette sidste tilfælde kan det da i en vis forstand hævdes, at tillægspensionerne er betalt af pensionisterne selv. I realiteten sker der dog også med et præmiereservesystem en omfordeling mellem erhvervsaktive og pensionister i det enkelte år.

Arbejdsgruppens modeller af C-typen er forskellige kombinationer af fordelings- og præmiereservesystemerne - jfr. kapitel **14** - således at de fjldt udbyggede tillægspensioner både finansieres ved løbende bidrag fra de erhvervsaktive og ved renteafkastet fra den opsamlede præmiereserve. Et mere præcist mål for udjævningen mellem erhvervsaktive og pensionister, når ordningen er fuldt udbygget, er svært at angive, men ser man alene på **overflytningen** af de erhvervsaktives løbende bidrag til pensionisterne, vil der i forhold til det nuværende pensionssystem være tale om en yderligere overflytning til pensionistgruppen på ca. **5 %** af **bruttofaktor-**indkomsten. Tages der også hensyn til den rentefinansierede del af pensionerne, bliver der tale om **7 %** af bruttofaktorindkomsten.

Med hensyn til pensionsudbygningens finansiering har arbejdsgruppen forudsat, at model A skal finansieres af afkastet fra den sociale pensionsfond samt det løbende bidrag hertil på **2 %** af den skattepligtige indkomst, mens model B ud over de under model A

nævnte indtægter også skal omfatte et bidrag svarende til de nuværende ATP-bidrag for lønmodtagere samt et bidrag for selvstændige erhvervsdrivende. Da den økonomiske ramme for model C er betydelig mere vidtgående end for model B, er de endelige **bidrags**procenter også langt større, hvilket - som allerede nævnt - er ensbetydende med, at der ved model C pålægges den erhvervsaktive del af befolkningen ekstra byrder i forhold til situationen i dag.

Arbejdsgruppen tager ikke stilling til, om de forsikredes bidrag skal udredes af arbejdsgiverne eller af de forsikrede selv i form af personlige bidrag, men uanset hvad der måtte blive resultatet i så henseende, er det forudsat, at bidragsprocenten kun gradvis skal vokse op til det endelige niveau, hvilket svarer til fremgangsmåden i både Sverige og Norge.

De med pensionsudbygningen følgende større pensioner vil selvsagt bevirke, at de individuelle pensioners dækningsgrad, som er forholdet mellem den disponible pension og den tidligere disponible erhvervsindtægt, vil gå i vejret. Mens der for model A og B ligger en øvre grænse for den opnåelige dækningsgrad i forudsætningen om disse modelleres finansiering og begyndelsestidspunkt, har arbejdsgruppen i forbindelse med model C arbejdet med to alternativer vedrørende dækningsgraden. I ét sæt beregninger er man således gået ud fra, at den individuelle pensions dækningsgrad skal svare til de i øjeblikket gældende tjenestemandspensioners, mens man i et andet sæt beregninger har valgt en dækningsgrad, som er 10 % lavere. Af tabel 1 i kapitel 6 og tabel 5 i kapitel 10 ses, at der for model A og B bliver tale om en forbedring af dækningsgraden på henholdsvis 5-10 og 10-20 procentpoints. Med hensyn til model C vil forbedringen i dækningsgraden naturligvis afhænge af, hvilken af de to ovenfor nævnte alternativer som vælges, men af tabellerne 2-5 i kapitel 15 ses, at der, såfremt den til tjenestemandspensionen svarende dækningsgrad vælges, vil blive tale om meget betydelige forbedringer i dækningsgraden. For en tidligere erhvervsindkomst på 90.000 kr. vil der således ved model C-1 a for en enlig pensionist ske en stigning i dækningsgraden fra 37 % til 73 % og for et ægtepar fra 50 % til 83 %.

Man har ikke i det efterfølgende søgt at tage stilling til den udligning af forbrugsevnen over et livsforløb, som en vidtgående pensionsreform vil medføre; der kan imidlertid være grund til at påpege, at en væsentlig forhøjelse af pensionsniveauet kan be-

virke, at forbrugsevnen hos nogle af pensionisterne, når hensyn tages til de særlige indkomstskattebegunstigelser for en del af disse samt de mindre forsørgerforpligtelser, bliver større end for vanskeligt stillede erhvervsaktive, f.eks. enlige ufaglærte med forsørgerforpligtelser.

Det har formodningen for sig, at en væsentlig forbedring af de økonomiske vilkår for folk i pensionsårene vil svække interessen hos yngre erhvervsaktive for at foretage en privat opsparing med henblik på alderdommen, hvorfor en sådan pensionsudbygning må forventes at have en formindskende virkning på den private pensionsopsparing. Det må også antages, at en af pensionsudbygningen eventuelt fremkaldt forskydning i indkomstfordelingen mellem lønmodtagere og virksomheder til gunst for lønmodtagerne vil påvirke den samlede private opsparing i nedadgående retning.

Vil man hindre, at pensionsudbygningen bevirker et fald i den samlede opsparing med de deraf følgende virkninger for den indenlandske efterspørgsel, kan det derfor være hensigtsmæssigt at indrette pensionssystemet som et i hvert fald delvist præmiereservesystem, hvilket indebærer en vis fondsopsamling i en overgangsperiode. Ved **iværksættelsen** af den svenske tillægspensionsordning, som er en kombination af et fordelingsystem og et præmiereservesystem, var motiveringen for fondsopsamlingen netop et ønske om at undgå en nedgang i den samlede opsparing, hvilket - som det fremgår af kapitel 22 nedenfor - også lykkedes.

Spørgsmålet om fondsopsamling eller ej må diskuteres i sammenhæng med en vurdering af en pensionsudbygningens hele indvirkning på den samfundsøkonomiske balance, og der skal her henvises til diskussionen i kapitel 24.

Problemerne i forbindelse med en egentlig tillægspensionsordnings indpasning i samfundsøkonomien vil formentlig navnlig være fremtrædende i de år, hvor hverken bidragsprocenter eller pensionsniveau endnu har nået det endelige leje. Det må således forventes, at udviklingen i disse størrelser vil indvirke på pris- og løndannelsen og forbrugs- og opsparingsadfærden i samfundet som helhed. Hertil kommer, at opbygningen af en eventuel fond er betydelig større i disse første år end senere, således at den især i denne periode vil styrke kapitaldannelsen. Virkningerne for samfundsøkonomien efter år 2000 vil være så usikre, at den i kapitlerne **21-24** foretagne analyse af de egentlige tillægspen-

sionsmodellens økonomiske virkninger stort set begrænses til de første ca. 20 år efter ordningernes eventuelle ikrafttræden.

I de følgende kapitler vil der blive foretaget en nærmere gennemgang af de samfundsøkonomiske virkninger af en pensionsudbygning.

Da model A adskiller sig væsentligt fra de to egentlige til-lægspensionsmodeller B og C, giver man derfor allerede i kapitel 19 en samlet vurdering af A-modellen.

Derefter sammenlignes i kapitel 20 nogle af arbejdsgruppens beregningsresultater vedrørende model B og C med tal for dansk økonomi i 1975 med henblik på at give et indtryk af disse pensionsudbygningers omfang.

I kapitlerne 21-23 gennemgås tre væsentlige aspekter af pensionsudbygningernes samfundsøkonomiske virkninger, nemlig betydningen for pris- og lønudvikling, for opsparingen og for kapitalmarkedet.

Til slut foretages der i kapitel 24 en samlet vurdering af pensionsudbygningernes virkninger for den økonomiske udvikling og de krav, der stilles til den økonomiske politik.

## Kapitel 19

### De samfundsøkonomiske konsekvenser af en pensionsudbygning svarende til model A

En vurdering af de virkninger for samfundsøkonomien, som vil være forbundet med at udbygge det sociale pensionssystem i overensstemmelse med model A, må tage sit udgangspunkt i den økonomiske ramme for modellen. Som allerede nævnt i kapitel 1 har arbejdsgruppen her forudsat, at pensionssystemets udbygning skal holdes inden for rammerne af den sociale pensionsfond med det gældende bidrag på 2 % af den skattepligtige indkomst. Ligeledes har man forudsat, at den i modellen indeholdte generelle forhøjelse af de nugældende pensionsbeløb fra 1. januar 1979 sker etapevis, således at udbetalingerne i de første 3 år udgør 1/3 og i de næste 3 år 2/3 af hele pensionsforhøjelsen. Fra 1985 skal pensionsudbygningen være helt gennemført, således at de fulde pensionsbeløb nu kommer til udbetaling. Disse beløb vil da bestå i summen af de bidrag, der er indbetalt i årets løb, samt fondens renteindtægter med fradrag af den andel, som anvendes til opretholdelse af fondens værdi.

I kapitel 3 er for perioden 1976-1986 vist beløbsstørrelser for den sociale pensionsfond ultimo hvert af årene samt de årlige bidragsindbetalinger og pensionsudbetalinger. Alle beløb er angivet i "**1976-realindkomstkroner**", og det fremgår da, at fonden i denne tiårs-periode vil vokse fra knap 10 mia. kr. til godt 22 mia. kr. De årlige bidragsindbetalinger vil ligge ret konstant omkring 2,3 mia. kr., mens pensionsudbetalingerne på grund af den etapevise forhøjelse af pensionerne årligt vil beløbe sig til ca. 0,9 mia. kr. i perioden 1979-1981, ca. 1,8 mia. kr. i 1982-1984 og herefter ca. 2,7 mia. kr.

Anvendes pensionsudbygningen til en generel forhøjelse af grundbeløbet for alle folke-, invalide- og enkepensionister, ses det af kapitel 6, at den årlige forhøjelse til den enkelte pensionist i "**1976-realindkomstkroner**" i årene 1979-1981 vil være 1.100 kr., i årene 1982-1984 2.200 kr. og herefter 3.200 kr. Til en vurdering af, hvilken forbedring en sådan pensionsforhøjelse vil medføre for pensionisterne, er i tabel 1 i kapitel 6 vist den

fuldt udbyggede pensions dækningsgrad henholdsvis med og uden forhøjelse, idet der ved dækningsgraden forstås størrelsen af den disponible pension i forhold til størrelsen af den disponible indkomst, som pågældende har haft som erhvervsaktiv. Af tabellen ses, at der - alt efter husstandstype og størrelsen af den tidligere erhvervsindkomst - fra 1985 vil være tale om en stigning i dækningsgraden på 5-10 procentpoints.

Folkepensionen (grundbeløb + pensionstillæg) til en enlig var pr. 1. april 1976 19.400 kr. Sættes forhøjelsen pr. 1. januar 1979 på 1.100 "1976-realindkomstkroner" over for dette beløb, ses, at en folkepensionist ved pensionsudbygningens start vil få en indkomstfremgang på godt 5 %.

Da model A er forudsat finansieret ved den sociale pensionsfonds renteindtægter samt de løbende bidrag på 2 % af den skattepligtige indkomst, som jo allerede opkræves i dag, vil pensionsforhøjelsen alt andet lige ikke modsvares af nogen tilsvarende indskrænkning i den samlede efterspørgsel, og der vil derfor være tale om, at disse forhøjelser er ensbetydende med en lempelse af finanspolitikken med et beløb i 1979 svarende til knap 1 mia. kr. i 1976. Fra 1985, når forhøjelsen er ført helt igennem, vil den finanspolitiske lempelse svare til 2,7 mia. kr. i 1976, hvilket udgør godt 1 % af bruttofaktorindkomsten i dette år. Ønskes denne lempelse ikke, må der med virkning fra 1. januar 1979 gennemføres en modgående tilpasning af den økonomiske politik, som formentlig i første række må tage sigte imod en dæmpning af forbruget, idet det må antages, at pensionsforhøjelserne for en stor dels vedkommende vil blive givet ud til forbrug, hvilket forstærkes, hvis forhøjelsen sker for de økonomisk svageste stillede pensionister.

Ud over pensionsforhøjelsernes direkte påvirkning af den samfundsøkonomiske balance via virkningerne på det samlede forbrug vil der ske en mere indirekte påvirkning derved, at de større pensionsudbetalinger bevirker, at den årlige tilvækst i den sociale pensionsfond fra 1979 etapevis vil blive mindre og fra og med 1985 kun beløbe sig til det, der skal til for at sikre, at fonden vokser i takt med realindkomsten. Da fondens renteindtægter og de løbende bidragsindbetalinger hidtil er blevet anvendt til køb af obligationer, hvorved fonden i 1975 overtog omkring 10 % af den samlede nettotilgang til kursværdi af børsnoterede obligationer på ca. 27 mia. kr., vil pensionsudbygningens fulde gennemførelse så-

ledes bevirke et bortfald af en ikke uvæsentlig del af obligationsefterspørgslen. Eftersom fonden overvejende aftager langfristede obligationer, vil et sådant efterspørgselsbortfald især kunne føre til rentestigninger på markedet for disse med de hertil knyttede ulemper for investeringsaktiviteten, navnlig i byggesektoren. Såfremt der som berørt ovenfor sker en modgående tilpasning af finanspolitikken fer at modvirke væksten i forbruget, vil dette på den anden side føre: til et mindsket underskud på statens finanser, som vil gøre behovet for salg af statsobligationer mindre. I denne sidste situation vil ovennævnte tendenser til rentestigning næppe gøre sig gældende.

## Kapitel 2o

### Sammenligning mellem arbejdsgruppens beregningsresultater vedrørende model B og C og tal for dansk økonomi i 1975

#### A. Forudsætninger

**1.** Da de fleste af de skitserede tillægspensionsmodeller typisk udvikler sig over en længere årrække, inden der opnås en "ligevægt" et godt stykke inde i næste århundrede, er det meget vanskeligt at anskueliggøre såvel deres betydning set i forhold til en situation uden en tillægspensionsordning som forskelle mellem de enkelte ordninger.

Denne vanskelighed hænger især sammen med, at der over dette lange åremål må forventes at foregå en udvikling i produktion og priser, således at de beløbsstørrelser, der vil blive tale om, allerede inden århundredskiftet overhovedet ikke lader sig sammenligne med kendte størrelser af i dag.

I de foregående dele af betænkningen har man derfor set bort fra prisstigninger og foretaget alle beregninger i de i 1976 gældende priser. Da en væsentlig del af den markedsrente, der betales i dag, må henlægges, hvis kapitalens realværdi skal bevares, kan man, når man regner i faste priser, benytte en lavere såkaldt "realrente" ved opgørelsen af, hvor hurtigt tillægspensionsfonden vokser, og hvor stort dens årlige afkast vil blive. Under hensyn til renteniveau og prisstigningstakt over en årrække har man derfor ved beregningerne valgt at benytte en rentesats på **4,5 %** p.a.

Selv når man ser bort fra prisstigningerne ved beregningerne, vil der dog være tale om en vis vækst fra år til år i produktion og indkomster. Denne "reale" vækst er en følge af væksten i beskæftigelsen og navnlig produktionen pr. beskæftiget, og man har ved beregningerne antaget, at den vil være 3 % om året.

For at kunne bringe alle fremtidige tal ned til en størrelsesorden, der svarer til aktuelle beløb, har man tilbagediskonteret pensionsfondens kapital, dens indtægter og udgifter med netop disse 3 %, således at de er angivet i såkaldte "1976-realindkomstkroner". I nærværende kapitel har man dog benyttet "1975-realindkomstkroner", idet de nationalregnskabstal, der skal benyttes til

sammenligning, kun foreligger i tilstrækkelig detaljeret form for 1975. Forskydningen af sammenligningsgrundlaget er dog uden betydning for det principielle indhold af beregningerne.

2. Den konkrete betydning af en sådan opgørelse af beløb i "1975-realindkomstkroner" kan det være ganske svært at gøre sig klart. Man kan til en vis grad anskueliggøre det ved at sige, at fondens indtægter, udgifter og kapital i år 2000 opgjort i "1975-realindkomstkroner" svarer til de beløb, man i princippet ville have haft i 1975, hvis man havde sat den pågældende tillægspensionsordning i gang i 1945.

Samtidig med, at dette eksempel gør begrebsdannelsen anskuelig, afslører det dog dens skrøbelighed. Beregningerne er jo som omtalt gennemført under antagelse om konstant real vækst og konstant realrente gennem hele perioden, mens en blot overfladisk betragtning af det historiske forløb overbeviser en om, at det på ingen måde har været tilfældet.

Konsekvenserne er nok mindst af, at forudsætningen om konstant real vækst ikke holder stik, hvis blot den gælder i gennemsnit for en ikke alt for lang årrække ("det, der tabes i det ene år, indhentes i det næste"). Mere vidtrækkende følger vil det få, hvis der indtræder svingninger i prisstigningstakten. Sker der f. eks. en uforudset forstærket prisstigning, vil det få til følge, at man må anvende en større andel af afkastet af den allerede investerede kapital til at opretholde kapitalens realværdi. Opbygningen af fonden kommer da til at forløbe langsommere set i forhold til pensionsforpligtelserne, og det vil være nødvendigt at forhøje bidragsbetalingen, hvis fondens soliditet skal bevares. Omvendt vil det naturligvis forholde sig, hvis der sker en afsvækkelse af prisstigningstempoet.

3. Med de store forbehold, der som allerede antydnet må tages over for sådanne sammenligninger, er der i det følgende i tabellerne 1-4 for udvalgte år vist de årlige bidragsindbetalinger, de årlige pensionsudbetalinger, de årlige fondsopsamlinger samt tillægspensionsfondens størrelse ved følgende tre af arbejdsgruppens beregningsalternativer, idet der ved de to modeller af C-typen forudsættes, at dækningsgraden skal svare til den gældende **tjenestemandspensions** (jfr. kapitel 15):

- A) Model B, variant a, hvor de aktuelle pensioner og det faste bidrag pris- og reallønsreguleres (i det følgende benævnt model B-a).
- b) Model C-1, variant a, hvor de aktuelle pensioner pris- og real-lønreguleres, og hvor der ikke er nogen maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt, som bidragsprocenterne anvendes på. (I det følgende benævnt model C-1 a:1).
- c) Model C-1, variant a, hvor de aktuelle pensioner kun pristalsreguleres, og hvor der er en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indkomst på 90.000 kr. (I det følgende benævnt model C-1 a:2).

Valget af modeller til sammenligningen omfatter således med hensyn til B-modellen den i økonomisk henseende mest vidtgående model B-a. Hvad angår model C, er der med valget af en dækningsgrad svarende til tjenestemandspensionens (model C-1 a) også her sigtet imod en belysning af de økonomisk mest omfattende ordninger. Ved sondringen mellem modellerne C-1 a:1 og C-1 a:2 tages der herefter hensyn til forskelle dels i de aktuelle pensioners reguleringsmåde, dels i maksimumsgrænsen for den pensionsgivende indtægt. <sup>1)</sup>

I tabellerne 1-4 er desuden anført en række relevante samfundsøkonomiske størrelser for 1975, og beregningsalternativernes resultater er sat i forhold til disse.

**4.** Inden der ses nærmere på beregningsresultaterne i tabellerne 1-4, må det understreges, at disse alene vedrører ordninger for almindelige alderspensionister. De økonomiske virkninger ved at indarbejde en invalidetillægspension og eventuelt en tillægspension til personer med førtidig folkepension i B- og C-modellerne er omtalt i kapitel 29, hvor det for C-modellerne er anslået, at en udvidelse af alderstillægspensionsordningerne til også at omfatte en invalidetillægspension af samme størrelse som alderspensionen vil kræve en forhøjelse af de endelige bidragsprocenter (og dermed af bidragsbeløbene) med ca. 1/7. I model B er indtægtsrammen givet, hvorfor indarbejdelsen af en invalidetillægspension her må føre til en reduktion af den fulde uafkortede pension med ca. 1/7. Da en tillægspensionsordning for invalidepensionister

1) Grundtrækkene i varianterne af model C er omtalt nærmere i kapitel 12, og et resumé er givet i kapitel 16.

formentlig vil medføre en vis reduktion af den nuværende invalidepension, vil dog det offentliges nettoudgifter til en invalidetil-lægspension være betydeligt mindre end bruttoudgifterne.

Går man ud fra, at en tillægspensionsordning skal omfatte en ægtefælletillægspension, fremgår det af kapitel 30, at de endelige bidragsprocenter i model C skal forhøjes med ca. 3/10, mens der for model B's vedkommende skal ske en reduktion af den fulde uafkortede pension med ca. 3/10.

Sammenlagt ses virkningerne af invalide- og ægtefælletillægspensionsordningerne således i model C at være en forhøjelse af bidragsindbetalingerne med næsten halvdelen af det i tabel 1 viste, mens virkningerne i model B på det nærmeste vil blive en halvering af de fulde uafkortede pensioner.

Endelig bør nævnes, at iværksættelsen af en tillægspensionsordning i stil med modellerne B eller C ikke i sig selv vil bedre de økonomiske vilkår for de personer, der allerede er pensionister på tidspunktet for ordningens start. Der er således ikke regnet med, at en egentlig tillægspensionsordning vil blive ledsaget af en forhøjelse af pensionerne til de nuværende pensionister, hvilket ville medføre, at de samlede yderligere pensionsudbetalinger under en tillægspensionsordning i en årrække ville blive højere, end det fremgår af tabel 2.

#### B. De årlige bidragsindbetalinger

I tabel 1 er vist de årlige bidragsindbetalinger ifølge de tre nævnte beregningsalternativer i årene 1979, 1990, 2010 og 2035. Det påregnes, at samtlige ordninger vil være kommet i balance omkring det sidstnævnte år, hvilket er ensbetydende med, at fonden pr. indbygger herefter vokser i takt med stigningen i realindkomsterne.

Ud over de samlede årlige bidragsindbetalinger ifølge de 3 modeller er i tabellen også vist de samlede personskatter, bruttonationalproduktet og bruttoopsparingen i 1975, og det ses, at de årlige bidragsindbetalinger i model B-a, hvis økonomiske ramme er forholdsvis snæver, ligger på omkring 3 mia. kr. svarende til 9 % af bruttoopsparingen, hvilket stort set er den samme procentdel af bruttoopsparingen, som de nuværende bidrag til den sociale pensionsfond og ATP-fonden udgør.

Beløbene for de årlige bidragsindbetalinger i de to modeller af C-typen vokser ret kraftigt i årene frem til omkring år 2000, hvorefter de stagnerer. Væksten skyldes, at bidrags-satsen i begge modeller forhøjes med 0,25 % om året, indtil den når sit endelige niveau. For model C-1 a:1 er dette ensbetydende med, at bidrags-satsen stiger fra 3,25 % i 1979 til 11,6 % i år 2012, mens der for model C-1 a:2, hvor de aktuelle pensioner kun pristalsreguleres, er tale om en stigning fra 3,25 % i 1979 til 8,2 % i 1998. Det ses, at bidragsindbetalingerne i model C-1 a:1 allerede i 1990 når en størrelse svarende til knap 20 % af bruttoopsparingen, og at procenten vokser til ca. 36 i år 2010, hvorefter den forbliver på dette niveau. I model C-1 a:2 er de tilsvarende procenter ca. 17 i 1990 og knap 24 i 2010.

I tabellen er også vist, hvor store bidragsindbetalingerne er i forhold til de samlede personskatter m.v. Selv når man tager hensyn til, at nogle af bidragsindbetalingerne, (jfr. fodnote 4) til tabellen, allerede indgår i personskatterne i 1975, indebærer bidragsindbetalingerne under model C en væsentlig forøgelse af de omhandlede skatter i de senere faser af pensionsudbygningen. Denne forøgelse kommer således op på ca. 18 % for model C-1 a:1 på år 2010-niveau.

**Tabel 1. De årlige bidragsindbetalinger i forbindelse med model B-a<sup>1)</sup>, model C-1 a:1<sup>2)</sup> og model C-1 a:2<sup>3)</sup>**

1975-real- indkomst- kroner	Årlige bidragsindbetalinger <sup>3)</sup>			Personskat- ter (incl. arbejdsgi- verbidrag og kontin- genter) i 1975 <sup>4)</sup>	Bruttona- tionalpro- duktet (excl.repa- ration og vedligehol- delse) i 1975	Bruttoop- sparing (excl. re- paration og vedlige- holdelse) i 1975	Kolonne 1 i pct. af kolonne 6	Kolonne 2 i pct. af kolonne 6	Kolonne 3 i pct. af kolonne 6
	Model B-a	Model C-1a-1	Model C-1a-2						
	1	2	3						
	Mia. kr.			Mia. kr.		Pct.			
1979-niveau	2,9	3,3	2,9	51,3	206,2	33,8	8,6	9,8	8,6
1990-niveau	3,1	6,5	5,7	51,3	206,2	33,8	9,2	19,2	16,9
2010-niveau	3,2	12,2	8,0	51,3	206,2	33,8	9,5	36,1	23,7
2035-niveau	2,9	11,9	7,3	51,3	206,2	33,8	8,6	35,2	21,6

- 1) I model **B-a** reguleres såvel det faste bidrag som de aktuelle pensioner efter reallønsudviklingen.
- 2) I model **C-1a-1** er basisbeløbet **17.376 kr.** og **tillægspensionsprocenten** 45. Der er ingen maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt, og de aktuelle pensioner reguleres efter reallønsudviklingen.
- 3) I model **C-1a-2** svarer basibeløb og **tillægspensionsprocent** til model C-1a-1. Men der er i model **C-1a-2** en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt på **90.000 kr.**, ligesom de aktuelle pensioner kun pristalsreguleres.
- 4) De hidtidige indbetalinger af såvel bidrag til den sociale pensionsfond som til ATP - i 1975 henholdsvis 2,2 og 0,7 mia. kr. - indgår både i de årlige bidragsindbetalinger (kolonne 1-3) og i tallet for personskatter m.v. (kolonne 4).

### C. De årlige pensionsudbetalinger

Den tilvækst i pensionsudbetalingerne i forhold til de udbetalte beløb i dag, der vil blive et resultat af gennemførelsen af en tillægspensionsordning, er belyst i tabel 2.

Når pensionsudbetalingerne - udtrykt i "1975-realindkomstkroner" - i alle 3 beregningsalternativer vokser over tiden, skyldes det, at flere og flere af gruppen på 67 år og derover vil have optjent tillægspensionsrettigheder, hvortil kommer, at de nye 67-årige pensionister år for år vil have en stadig længere optjeningstid bag sig - og dermed ret til større tillægspension end de tidligere årgange af pensionister. Først når alle pensionister, der modtager tillægspension, er berettiget til uafkortet pension, vil de årlige pensionsudbetalinger nå deres endelige niveau.

Tabel 2. De årlige, hidragsindbetalinger i forbindelse med model B-a , model D-1 a:1<sup>2)</sup> og model C-1 a:2<sup>3)</sup>

1975-real- indkomst- kroner	Årlige pensionsudbetalinger			Det offentlige udgifter til folkepension i 1975	Det samlede private forbrug i 1975	Bruttonationalproduktet (excl. reparation og vedligeholdelse) i 1975	Kolonne 1 i pct. af kolonne 5	Kolonne 2 i pct. af kolonne 5	Kolonne 3 i pct. af kolonne 5
	Model B-a	Model C-1a-1	Model C-1a-2						
	1	2	3						
	Mia. kr.			Mia. kr.			Pct.		
1979-niveau	0	0	0	9,5	118,9	206,2	0	0	0
1990-niveau	0,4	1,3	1,0	9,5	118,9	206,2	0	1,1	0,8
2010-niveau	2,8	9,2	6,5	9,5	118,9	206,2	2,4	7,7	5,5
2035-niveau	5,0	16,0	10,9	9,5	118,9	206,2	4,2	13,5	9,2

1),2),3) Jfr. noterne til tabel 1.

Sammenholder man i første omgang modellernes udbetalinger med beløbet for de i 1975 udbetalte folkepensioner, ses, at der frem til 1990 kun vil være tale om merudbetalinger af størrelsesordenen op til godt 1 mia. kr. svarende til ca. 10 %. Efterhånden vil tillægspensionsbeløbene dog stige - navnlig i C-modellerne - og af tabellen fremgår, at det samlede udbetalte beløb i model C-1 a:2 ved fuldt udbygget niveau vil være lidt større end udgifterne til folkepension i 1975 på 9,5 mia. kr., og at det i model C-1 a:1 vil være ca. 70 % større end disse udgifter.

Det har formodningen for sig, at en stor del af de udbetalte **tillægspensionsbeløb** vil blive anvendt til forbrug, og i tabellen er derfor angivet modellernes **pensionsudbetalinger** i procent af det private forbrug i 1975. Mens 1990-niveauet endnu er beskedent i forhold til forbruget, vil der, når ordningerne er i balance omkring år 2035, for C-1 a:1-modellen være tale om udbetalinger svarende til godt 13 % af det private forbrug, mens den tilsvarende procent for henholdsvis model C-1 a:2 og **B-a** vil være ca. 9 og ca. 4 (jfr. i denne forbindelse den videre diskussion i kapitel 2k).

Tabellen indeholder endelig i søjle 6 størrelsen af bruttonationalproduktet i 1975, og det ses, at år 2035-udbetalingsniveauet for model B-a, C-1 a:1 og C-1 a:2 udgør henholdsvis 2,5 %, 7,5 % og 5 % heraf. Til sammenligning kan anføres, at udgifterne til folkepension i 1975 beløb sig til knap 5 % af ovennævnte bruttonationalprodukt.

#### D. Den årlige fondsopsamling

Sammenstilles tallene i tabel 1 vedrørende de årlige bidragsindbetalinger med tallene for de årlige pensionsudbetalinger i tabel 2, ses det, at bidragsindbetalingerne overstiger pensionsudbetalingerne frem til omkring niveauet for år 2010, men at der ved niveauet for år 2035 er tale om, at pensionsudbetalingerne er betydeligt større end bidragsindbetalingerne. Dette forløb afspejler i og for sig blot udviklingen i fondsopbygningen i de 3 modeller, hvor der i de første årtier af ordningernes eksistens opsamles beløb ikke blot ved de løbende bidragsindbetalinger, men også ved renteafkastet af den til enhver tid eksisterende fond. Fondens renteafkast (den "reducerede" renteindtægt, jfr. kapitel 10) kan dække en betydelig del af pensionsudbetalingerne, og ved at sammenholde de 2 nævnte tabeller, som dog ikke eksplicit viser den reducerede renteindtægt, ses, at der f.eks. for model C-1 a:1 er tale om, at dette afkast ved niveauet i år 2035 dækker 20-25 % af pensionsudbetalingerne. Tilsvarende vil for model B-a det reducerede renteafkast i år 2035 svare til knap 37 % af de udbetalte pensioner.

For nærmere at belyse fondsopsamlingen i de enkelte år er denne i tabel 3 vist for de 3 modeller B-a, C-1 a:1 og C-1 a:2 i de 4 år: 1979, 1990, 2010 og 2035.

Af tabellen fremgår, at der i de 3 modeller opbygningsfase sker en kraftig årlig opsparing. For model B-a udgør denne i de

første 20-30 år af ordningens levetid således omkring 3 mia. kr., hvorefter den langsomt aftager og stabiliserer sig omkring 0. (Når der i år 2035 sker en vis **fondsnedbygning** i alle 3 modeller, hæn-ger det sammen med forskydninger i befolkningstallet). Ifølge mo-del C-1 a:1 vil der i en lang årrække fra slutningen af **1980'erne** og frem til omkring år 2010 være tale om en årlig opsparing på 6 mia. kr. eller mere; hvorefter den nærmer sig 0 ved opbygnings-fasens ophør; et tilsvarende billede tegner sig for model C-1 a:2, idet de absolutte beløb for opsparingen dog er lidt mindre end i model C-1 a:1.

I tabellen er også vist tal for såvel den private som den of-fentlige opsparing samt bruttonationalproduktet i 1975, og endelig er i kolonne 8-10 angivet de 3 modelleres årlige opsparingsbeløb i procent af den samlede bruttoopsparing. Det fremgår af tabellen, at opsparingen i både model C-1 a:1 og C-1 a:2 stort set helt frem til år 2010-niveauet vil overstige den offentlige bruttoopsparing - i lange perioder endda med ret betragtelige beløb. Det må dog i denne forbindelse bemærkes, at tallet for den offentlige opsparing er lavt i 1975 i forhold til tidligere år som følge af **konjunktur-**tilbageslaget. Ser man på forholdet mellem de i opbygningsfasen opsparede beløb og den samlede bruttoopsparing, udgør opsparingen i model B-a op til ca. 10 % af denne bruttoopsparing, mens der for modellerne C-1 a:1 og C-1 a:2 er tale om procentsatser på op til henholdsvis ca. 18 % og ca. 16 %. Tænker man sig, at de opsparede beløb i det store og hele anvendes **til** køb af obligationer, vil det med en nettotilgang af obligationer af samme størrelsesorden som i 1975 (til kursværdi ca. 27 mia. kr.) betyde, at tillægspen-sionsordningen udfornet som en af C-modellerne her vil aftage ca. 22 % af obligationst.:lgangen netto og dermed være en væsentlig faktor på obligationsmarkedet, jfr. kapitel 23.

Tabel 3« Den årlige fondsoopsamling i forbindelse med model B-a , model C-1 a:1<sup>2</sup>) og model C-1 a:2<sup>3</sup>) .

1975-real- indkomst- kroner	Årlig fondsoopsam- ling			Den priva- te brutto- opsparing (excl. re- paration og vedlige- holdelse) 1975	Offentlig bruttoop- sparing (excl. re- paration og vedlige- holdelse) 1975 <sup>4</sup> )	Bruttoop- sparing i alt i 1975 (excl. re- paration og vedlige- holdelse) 1975	Bruttona- tionalpro- duktet (excl. re- paration og vedlige- holdelse) 1975	Kolonne 1 i pct. af kolonne 6	Kolonne 2 i pct. af kolonne 6	Kolonne 3 i pct. af kolonne 6
	Model B-a	Model C-la-1	Model C-la-2							
	1	2	3							
	Mia. kr.			Mia. kr.				Pct.		
1979-niveau	3,1	3,5	3,1	29,3	4,5	33,8	206,2	9,2	10,4	9,2
1990-niveau	3,4	6,2	5,6	29,3	4,5	33,8	206,2	10,1	18,3	16,6
2010-niveau	2,0	5,8	4,0	29,3	4,5	33,8	206,2	5,9	17,2	11,8
2035-niveau	-0,2	-0,4	-0,5	29,3	4,5	33,8	206,2	-0,1	-1,2	-1,5

1),2),3) Jfr. noterne til tabel 1.

4) Beløbet på 4,5 mia. kr. indeholder opsparingen i såvel ATP-fonden som i den sociale pensionsfond. Denne opsparing indgår også i kolonne 1-3.

Det anførte tal for den reale fondsofbygning set i forhold til obligationstilgangen i 1975 er imidlertid et godt eksempel på, at opgørelsen i "1975-realindkomstkroner" kan være et mangelfuldt middel til at vise virkningerne af en pensionsreform.

De viste tal vedrører **nemlig** kun de obligationskøb, der skal til for at sikre fondens reale vækst og ikke anbringelsen af de meget store henlæggelser af renteindtægter, der hvert år må finde sted for blot at opretholde fondens realværdi i en situation med stigende priser. Dette er også ensbetydende med, at der - selv når opbygningsperioden er tilendebragt - må ske betydelige nyanbringelser i obligationer. Placeringsbehovet i forbindelse med pensionsfondens "inflationssikring" vil naturligvis vokse i takt med fondens størrelse, men vil derudover bero på prisstigningstakten, som finder udtryk i forskellen mellem markedsrente og realrente. Som omtalt foran under punkt A 2 vil der endvidere kunne opstå "ekstraordinære" placeringsbehov, hvis prisstigningstakten tager til, og der må opkræves ekstra bidrag.

Alt i alt må det antages, at fondens obligationskøb - især når den første del af opbygningsfasen er tilendebragt - vil være

en del større målt i forhold til obligationstilgangen end de ovenfor anførte 22 %, der har gyldighed under forudsætning om konstant prisniveau.

Derimod kan det måske være mere illustrerende for størrelsen af fondens placeringsbehov, at den samlede fuldt udbyggede fond opgjort i "1975-realiadkomstkrone" som omtalt under punkt E vil være større end den i 1975 cirkulerende Obligationsmasse.

#### E. Tillægspensionsfondens størrelse

I tabel 3 blev vist, at der i de 3 tillægspensionsmodellens opbygningsfase vil finde en betydelig fondsopsamling sted, og i tabel 4 er herefter for udvalgte år anført størrelsen af den kumulerede fond ved udgangen af disse år.

Når der for alle 3 ordninger allerede i det første år er tale om en fond af en størrelse på 16-17 mia. kr., skyldes det, at det er forudsat, at midlerne i den sociale pensionsfond ved en tillægspensionsordnings start overflyttes til denne; disse midler vil pr. 1. januar 1979 udgøre 13,6 mia. kr.

Som det ses ved en sammenligning af tabel 3 og 4, er der god overensstemmelse mellem dem, idet model C-1 a:1, hvis årlige fondsopsamling i store dele af opbygningsfasen er dobbelt så stor som model B-a's, ender med en fond, der er ca. dobbelt så stor som fonden i denne model. Sammenligner man i stedet model C-1 a:1 med model C-1 a:2, ses, at forskellen i fondsstørrelsen er mindre, hvilket svarer til, at den årlige fondsopsamling i opbygningsperioden er noget større i sidstnævnte model end i model B-a.

Ved læsningen af tabel 4 bør have i erindring, at de viste fondsstørrelser er resultatet af de valgte beregningsforudsætninger. Hertil kommer, at der ikke vil være noget principielt i vejen for at ændre i en ordning, som måtte være trådt i kraft, såfremt f.eks. den økonomiske udvikling skulle forløbe anderledes end forudsat ved ordningens udformning og igangsættelse.

**Tabel fr. Tillægspensionsfondens størrelse i udvalgte år i forbindelse med model B-a<sup>1)</sup>, model C-1 a:1<sup>2)</sup> og model C-1 a:2<sup>3)</sup>**

1975-real indk.kr. (ult.året)	Tillægspensions- fondens størrelse			Saml. ejend. værdi v. 15. alm. vurd. i 1973 4	Brutto- nat.- prod. (ekskl. rep. og vedl.h.) i 1975 6	Natio- nal- formue <sup>5)</sup> 1975 7	Kol. 1 i pCt. af kol. 6 8	Kol. 2 i pCt. af kol. 6 9	Kol. 3 i pCt. af kol. 6 10
	Model B-a 1	Model C-1a: 2 2	Model C-1a: 2 3						
	mia. kr.			kr.			pCt.		
1979- niveau	16,7	17,1	16,7	397,7	206,2	931	8,1	8,3	8,1
1990- niveau	53,8	73,8	67,4	397,7	206,2	931	26,1	35,8	32,7
2010- niveau	109,5	201,4	179,3	397,7	206,2	931	53,1	97,7	87,0
2035- niveau	127,5	256,1	209,5	397,7	206,2	931	61,8	124,2	101,6

1), 2), 3). Jfr. note 1 til tabel 1

4) Opgørelsen af nationalformuen i 1975 baserer sig på beregninger af nationalformuen i årene 1950-1974 offentliggjort i Finanstidende 1974 nr. 4. Som opregningsfaktor fra 1974 til 1975 er brugt den gennemsnitlige årlige stigning i perioden 1970-1974

I kolonne 4 fremgår de samlede ejendomsværdier ved 15. almindelige vurdering i 1973, hvor disse udgjorde knap 400 mia. kr., og det ses, at det for begge de 2 C-modellers vedkommende gælder, at fonden ved ordningernes fulde udbygning (år 2035-niveau) vil udgøre mere end halvdelen af de samlede ejendomsværdier. For den mere begrænsede model B-a vil fonden tilsvarende dække knap 1/3 af ejendomsværdierne. Ved denne sammenligning må dog påpeges, at fondsbeløbene i tabellen er anført i **"1975-realindkomstkroner"**, mens ejendomsværdierne vedrører 1973 og derfor ligger en del under de faktiske 1975-værdier.

I tabellen er også vist bruttonationalproduktet i 1975, og sammenholdes dette med de forskellige niveauer for fondsbeløbene, ses af kolonne 8-10, at fondene i de 2 C-modeller allerede på 1990-niveauet svarer til ca. 35 % heraf. På niveauet for år 2035, når opbygningsfasen er afsluttet, vil fonden i begge disse modeller være større end bruttonationalproduktet i 1975.

Sammenligner man fondsbeløbene i C-modellerne med et nødvendigvis meget usikkert skøn over størrelsen af nationalformuen i 1975, hvori indgår værdierne af de faste ejendomme, offentlige anlæg, landbrugets besætninger, maskiner og inventar, varige for-

brugsgoder m.v. med fradrag af nettogælden til udlandet - jfr. note *k* til tabellen - ses de fuldt udbyggede fonde at nå en størrelse, som svarer til 20-25 % af nationalformuen.

Sætter man endelig fondsbeløbene over for den samlede cirkulerende mængde børsnoterede obligationer til nominel værdi, som ultimo 1975 androg ca. 199 mia. kr., fås, at de fuldt udbyggede fonde i de 2 C-modeller vil være større end den cirkulerende mængde obligationer.

## Kapitel 21

### Virkningerne af bidragsfinansiering for løn- og prisudviklingen

#### A. Generelle betragtninger

1. Den gennemgang, der er foretaget i kapitel 19 af de samfundsøkonomiske virkninger af en mærkbar hævelse af pensionsniveauet uden samtidig kompenserende forhøjelse af beskatningen eller socialbidrag, viser med al tydelighed, at der i forbindelse med indførelse af en tillægspensionsordning må ske overvejelser over den hertil fornødne finansiering.

En sådan finansiering behøver strengt taget ikke over for borgerne at fremtræde som et let kendeligt bidrag til netop dette formål, men kunne f.eks. bestå i en årlig overførsel til pensionsfonden af en del af statens almindelige skatteindtægter. Noget ganske andet er imidlertid, at det kan være af stor betydning for befolkningens forståelse af ordningen, at der opkræves specielle bidrag, ikke mindst hvis en betydelig del af de indkomne midler skal henlægges til opbygning af en fond, hvis pensionsforpligtelse overfor den enkelte bidragyder fremtræder tydeligt.

Sådanne specielle finansieringskilder kan for så vidt tænkes etableret i mange forskellige former, men det vil til brug for mere principielle overvejelser være tilstrækkeligt at samle sig om de to typer af finansiering af skattemæssig art, der allerede i dag forekommer her i landet. Den ene type er de bidrag, der indbetales til ATP af arbejdsgiverne for de fleste lønmodtagere, og hvoraf 2/3 anses for arbejdsgivernes bidrag, mens 1/3 betragtes som lønmodtagerens bidrag og som sådan udgør en ikke udbetalt del af lønnen. Den anden finansieringstype er de personlige bidrag til den sociale pensionsfond, der betales af skattepligtige personer under pensionsalderen, og som for lønmodtagere indeholdes af arbejdsgiverne sammen med den almindelige kildeskat.

2. Det er et fælles træk for personlige pensionsbidrag og arbejdsgiverbidrag (et udtryk, der i det følgende også vil blive anvendt om arbejdsgiverindeholdte lønmodtagerbidrag), at de på samme måde

som indkomstskatten og forbrugsafgifter reducerer den disponible indkomst hos befolkningen og dermed skaber det samfundsøkonomiske spillerum for en udvidelse af pensionsudgifterne. Ændringer i skatte- og bidragsbetalingen sætter imidlertid en tilpasningsproces i gang i økonomien, som alt efter bidragsbetalingens form kan give sig forskellige udslag i vigtige økonomiske størrelser som løn, priser, produktion, beskæftigelse, eksport m.m.

Det er indlysende, at de arbejdsgivere, der indbetaler bidrag, ikke ønsker og måske heller ikke er i stand til at bære byrden ved et (forhøjet) arbejdsgiverbidrag. Arbejdsgiverne vil imidlertid blive lettet for byrden i det omfang, lønniveauet stiger langsommere end ellers i forbindelse med pålæggelsen af bidraget ("tilbagevæltning" af arbejdsgiverbidraget). I modsat fald vil virksomhederne søge at vælte de højere lønomkostninger over på varepriserne. Også i disse tilfælde vil lønmodtagerne komme til at bære en del af byrden ved bidragsbetalingen - nemlig i kraft af de højere varepriser. Dertne overvæltning mulighed vil dog kun i begrænset omfang stå åben for virksomhederne i de situationer, hvor de konkurrerer med virksomheder i andre lande, hvor pris- og lønstigningstempoet er langsommere end i Danmark. I dette tilfælde vil (forhøjelse af) et arbejdsgiverbidrag til en pensionsfond under et system med faste valutakurser derfor give sig udslag i en lavere fortjeneste i virksomhederne og muligvis også få følger for produktion og beskæftigelse. I en verden med mere bevægelige valutakurser vil de udlandskonkurrerende virksomheder i en vis udstrækning kunne retablere indtjeningsniveauet, hvis omvekslingsforholdet over for andre valutaer ændres, og lønmodtagerne vil da komme til at bære en del af byrderne ved bidraget i form af højere importpriser.

**3.** Der kan i forbindelse med en omtale af arbejdsgiverbidragenes virkning på varepriserne være grund til at fremhæve, at bidragene vil komme til at indgå med meget forskellig vægt i lønningerne for forskellige typer arbejdskraft (lavtlønnede kontra højtlønnede) og priserne for forskellige varer (arbejdskraftsintensiv kontra kapitalintensiv produktion). Arbejdsgiverbidrag vil derfor i to henseender adskille sig fra momsen, som de ellers har flere fælles træk med.

For det første er det ikke teknisk muligt at "afløfte" bidragsbyrden på varer, der går til eksport ved at tilbagebetale eksportøren de bidrag, der er påløbet ved produktion, transport og di-

tribution inden for landets grænser, og det er endnu vanskeligere at finde frem til en rimelig "udligningsafgift" for importvarer, der skulle hjælpe danske producenter i konkurrencen med import, der ikke er belastet med de danske pensionsfondsbidrag. De tekniske vanskeligheder ved at fastsætte størrelsen af afløftnings- og udligningsbeløb kan til en vis grad undgås ved at sætte beløbene så højt, at de selv i ekstreme tilfælde giver fuld kompensation; men det må forventes, at selv moderate beløb vil rejse stærk kritik fra udlandet. Man kan også rejse det spørgsmål, om det i det hele taget vil være i særlig god samklang med hele tanken om henlæggelse af personlige bidrag til en pensionsfond, at der sker justeringer for varer, der passerer landegrænsen.

Den anden betydningsfulde forskel mellem arbejdsgiverbidrag og en almindelig indirekte skat som f.eks. moms er, at de netop omtalte vanskeligheder med at opgøre "bidragsindholdet" i den enkelte vares pris også forhindrer, at virkningerne af en bidragsforhøjelse kan holdes uden for reguleringspristallet.

**4.** Det er i realiteten ikke muligt at ræsonnere sig igennem de meget komplicerede sammenhænge frem til, hvilke virkninger finansiering med arbejdsgiverbidrag vil få for pris- og lønniveauet, beskæftigelse og erhvervsindtægter. Resultatet vil desuden bero på, hvordan udviklingen former sig i andre lande, samt på udformningen af arbejdsmarkedets overenskomster (f.eks. om der er pristalsregulering af lønningerne) og af den økonomiske politik, herunder valutakurspolitikken.

En vis vejledning med hensyn til virkningerne for lønudviklingen af en langt mere intensiv benyttelse af arbejdsgiverbidrag, end det hidtil har været tilfældet i Danmark, kan eventuelt findes ved at betragte udviklingen i Sverige siden indførelsen af en almindelig tillægspension i 1960. En sammenligning mellem svenske og danske forhold i den pågældende periode er foretaget i punkt b nedenfor. Med de betydelige forbehold, der følger af den omstændighed, at en stærkt øget anvendelse af arbejdsgiverbidrag i Sverige ikke er den eneste forskel i udviklingen, synes sammenligningen mellem de to lande at vise, at lønudviklingen har været klart svagere i Sverige end i Danmark, når man ser væk fra, at arbejdsgiverbidragene er en del af lønnen, jfr. figur 2. Derimod synes udviklingen i indkomstfordelingen mellem på den ene side lønninger inklusive bidrag og på den anden side anden indkomst ikke at have formet sig meget forskelligt fra forløbet i Danmark, jfr. figur 1.

Såfremt de svenske erfaringer kunne overføres på Danmark, måtte man derfor formode, at indførelse af et arbejdsgiverbidrag til en pensionsfond ikke i sig selv skulle give stødet til en forstærket opgang i indkomstniveauet og dermed skabe vanskeligheder for opnåelsen af en vedvarende og mærkbar forbedring af betalingsbalancen.

En række omstændigheder kan imidlertid tale for, at en finansiering med arbejdsgiverbidrag kan rejse problemer her i landet. For det første er valutakurserne i dag i mindre grad fikseret, end tilfældet var i 1960'erne. For det andet er løndannelsen i Danmark - men ikke i Sverige - påvirket af den automatiske dyrtidsregulering. Hertil kommer for det tredje, at forhøjelser af de svenske arbejdsgiverbidrag i de senere år er sket med det sigte at reducere den personlige indkomstbeskatnings betydning i den samlede beskatning. Endelig kan for det fjerde peges på de vanskeligheder, der vil være forbundet med at "tilbagevælte" arbejdsgiverbidragene på lønnen i en situation med afdæmpet lønstigningstakt.

5. Det mest nærliggende alternativ til finansiering med arbejdsgiverbidrag er som foran omtalt "direkte" personlige bidrag til pensionsfonden af samme type som dem, der i dag opkræves til den sociale pensionsfond (for selvstændige må et sådant bidrag under alle omstændigheder træde i stedet for et arbejdsgiverbidrag). Det er forudsat, at den omstændighed, at et "nyt pensionsfondsbidrag" skal beregnes på et andet indkomstgrundlag end den personlige indkomstbeskatning, ikke gør det uoverkommeligt at opkræve bidraget under kildeskattesystemet.

Hvis der sker opkrævning af pensionsbidrag i forbindelse med den almindelige kildeskat, vil det måske ikke altid stå helt klart for den enkelte, i hvilken udstrækning den ændring af skattetrækket, der normalt finder sted ved nytårstid, kan sættes i forbindelse med en forhøjelse af netop pensionsbidraget, fordi det måtte forudsætte, at en lang række andre faktorer, der bestemmer skattetrækssituationen, er uforandret.

Det er dog ikke dermed givet, at der ikke kan opstå tendenser til stigende omkostninger og priser på linie med den, man måtte imødesee i situationen med arbejdsgiverbidrag. Det kan således i almindelighed tænkes, at lønmodtagere med et bevægeligt lønsystem i en situation med pres på arbejdsmarkedet vil rejse lønkrav for at få kompensation for et større kildeskattetræk. Afhængigt af løn-

modtagernes holdning til det personlige bidrag til pensionsfonden vil dette tillige kunne påvirke forhandlingerne om overenskomstfornyelser. Der kan også forekomme en mere langsigtet virkning på lønniveauet i opadgående retning, hvis personer med høj effektiv marginalbeskatning (enten fordi de er højtlønnede, eller fordi de er udsat for **indtægtsregulering** af en eller flere ydelser fra det offentlige samtidig med skatten) vil søge at begrænse deres arbejdsudbud.

Sådanne "**overvæltningsreaktioner**" på ændringer af den direkte beskatning bliver så meget mere sandsynlige, hvis der i forvejen er tale om et relativt højt beskatningsniveau. Da høje skatte- og afgiftssatser også i øvrigt rummer betydelig tilskyndelse til at søge at undgå eller omgå beskatningen (grænsehandel, fritidsarbejde, overtrædelse af lovgivningen m.m.), kan de være et selvstændigt argument for at udforme et pensionsbidrag som et arbejdsgiverbidrag, idet denne finansieringsform - i modsætning til en række andre europæiske lande - spiller en meget tilbagetrukket rolle i det danske skattesystem. Det vil dog ved udformningen af et sådant bidrag til en pensionsfond være meget vigtigt at have opmærksomheden henledt på de betydelige risikomomenter for omkostningsudviklingen, der kan være knyttet til et sådant arbejdsgiverbidrag, jfr. omtalen foran under punkterne **2-4**.

6. Det er en velkendt skattepolitisk maksime, at "gamle skatter er gode skatter" i den forstand, at produktion og priser forlængst har indrettet sig efter beskatningen, og at ændringer heri kan give anledning til uforudsete og måske uønskede reaktioner hos virksomheder og forbrugere.

Denne problemstilling vil få aktualitet, såfremt man foretager en pensionsudbygning efter model B eller C, idet der allerede i dag finder opkrævning sted af stort set hele det beløb, der ifølge model B skal tilflyde pensionsfonden og en del af det beløb, der bliver tale om ifølge model C. Som omtalt indledningsvis i dette kapitel sker bidragsopkrævningen imidlertid i dag i to former, nemlig dels som arbejdsgiverbidrag til ATP (der igen er delt i en arbejdsgiver- og en lønmodtagerdel), dels som et led i kildeskatten, for så vidt angår den sociale pensionsfond.

### B. Arbejdsgiverbidrag til pension m.v. i Sverige

Til belysning af de ovenfor anførte generelle betragtninger vedrørende en **tillægspensionsordnings** virkninger på løn- og prisdannelse er i det følgende givet en kort beskrivelse af udviklingen i Sverige, hvor en sådan ordning har været i kraft siden 1960 (jfr. gennemgangen af de svenske regier i bilag nr. 5 til rapporten).

Som det fremgår af tabel 1, startede man i 1960 med et bidrag på 3 % af den pensionsgivende indtægt og er efter en række forhøjelser, hvis tempo har været dalende over tiden, nået til en bidragsprocent på 11 i 1976. Den lave stigningstakt i de senere år ses af, at bidragsprocenten fra 1970 til 1976 kun er steget fra 10 til 11. For perioden 1977-1979 er den fastsat til 11,75.

Tabel 1. Udviklingen i bidragsprocenten i den svenske tillægspensionsordning

År	Bidragsprocent	År	Bidragsprocent
1960	3,00	1969	9,50
1961	4,00	1970	10,00
1962	5,00	1971	10,25
1963	6,00	1972	10,50
1964	7,00	1973	10,50
1965	7,50	1974	10,50
1966	8,00	1975	10,75
1967	8,50	1976	11,00
1968	9,00	1977	11,75

Kilde: Årsberetningerne fra **Allmänna** Pensionsfonden.

Det må dog samtidig tages i betragtning, at bidraget til pensionsfonden ikke var det eneste arbejdsgiverbidrag på det tidspunkt, det blev indført, og at der siden 1960 ikke alene er sket en forøgelse af pensionsbidragene, men tillige af en række andre bidrag. Der blev således i 1969 indført et "almindeligt arbejdsgiverbidrag" på statsbasis til finansiering af en lettelse af den øvrige beskatning, **jfr.** i øvrigt tabel 3.

En vurdering af den stigende bidragsprocents betydning for lønudviklingen er vanskelig at foretage, idet mange andre ting end ændringer i denne procent øver indflydelse på løndannelsen. Når man, som det er tilfældet i tabel 2, søger at give indtryk af bidragsbetalingens betydning ved at følge udviklingen i lønsummen, må det således erindres, at denne ikke kun er påvirket af lønniveauets højde, men også af udviklingen i antallet af lønmodtagere.

Da det har været et generelt træk ved udviklingen i de vestlige industrilande, at erhverv med høj lønkvote (f.eks. den offentlige sektor) har ekspanderet; i forhold til erhverv med lav lønkvote (f.eks. landbruget), ligger der alene heri en årsag til, at lønsummen i procent af de samlede indkomster er gået i vejret i disse år. Betydningen af arbejdsgiverbidragene i Sverige kan derfor ikke aflæses af den blotte udvikling i lønsummens andel af bruttofaktoriindkomsten, men en fornemmelse af disses indflydelse på indkomstfordelingen kan fås ved en sammenstilling af udviklingen i lønsumsandel for henholdsvis Sverige og Danmark, idet der her i landet ikke er sket en tilsvarende stærk stigning i arbejdsgivernes bidragsbetaling i denne periode.

Det bør dog igen understreges, at der med de i det følgende gjorte sammenligninger er tilstræbt, at de kan danne basis for en vurdering af den svenske tillægspensionsordnings virkninger på lønninger og priser og dermed på indkomstfordelingen i de første år. Sammenligningerne må betragtes med stor forsigtighed, idet der bag forløbene i lønninger og priser i de 2 lande gemmer sig mange andre faktorer end en udbredt anvendelse af finansiering med arbejdsgiverbidrag i det ene land.

Således kan det nævnes, at udviklingen i den offentlige sektors relative størrelse målt ved de offentlige ydelsers andel af bruttofaktoriindkomsten i perioden **1960-1974** har været lidt kraftigere i Danmark end i Sverige, idet de offentlige ydelser omkring 1960 i begge lande udgjorde godt 11 % af den samlede bruttofaktoriindkomst, men i **1974** i henholdsvis Danmark og Sverige androg ca. 22 % og 19 %. Da de offentlige ydelser stort set udgøres af lønninger, vil en sådan udvikling naturligvis trække i retning af en forholdsvis hurtigt voksende lønsumsandel i Danmark.

Selv om det over så lang en periode som årene 1960-1974 i nogen grad kan antages, at forskelle i de 2 landes konjunkturforløb udjævnes, kan der dog heller ikke ses bort fra, at sådanne forskelle inden for perioden kan have øvet en væsentlig indflydelse på udviklingen i indkomstfordelingen. Som det omtales nærmere i det følgende, må vurderingen af den forskelligartede lønandelsudvikling fra 1973 i de 2 lande i hvert fald medtage en hensyntagen til den forskellige måde, hvorpå de rammes af konjunkturtilbage-slaget i forbindelse med olieprisforhøjelserne i slutningen af 1973.

Også forskelle med hensyn til den i perioden førte skattepolitik i de 2 lande må med ved en vurdering af forløbet i lønsumsandelene.

### C. Sammenligning mellem Sverige og Danmark

1» De fordelingsmaessige konsekvenser af anvendelse af arbejds-gi-verbidrag til finansiering af den svenske tillægspensionsordning er i det følgende søgt belyst ved at sammenholde udviklingen i Sverige og Danmark af den andel, lønsummen udgør af den samlede bruttofaktorindkomst.

Tabel 2. Udviklingen i lønsum i henholdsvis Sverige og Danmark i perioden 1960-1974.

	SVERIGE					DANMARK				
	Lønsum excl. arbejds- giver- bidrag	Lønsum incl. ar- bejds- giver- bidrag	Brutto- faktor- ind- komst <sup>1)</sup>	Kolonne 1 i pct. af ko- lonne 3	Kolonne 2 i pct. af kolonne 3	Lønsum excl. ar- bejds- giver- bidrag	Lønsum incl. arbejds- giver- bidrag <sup>2)</sup>	Brutto- faktor- ind- komst <sup>1)</sup>	Kolonne 6 i pct. af kolonne 8	Kolonne 7 i pct af ko- lonne 8
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Mia.kr.	Mia.kr.	Mia.kr.	Pct.	Pct.	Mia.kr.	Mia.kr.	Mia.kr.	Pct.	Pct.
1960	35,8	38,6	65,7	54,5	58,8	19,0	19,2	36,0	52,8	53,3
1961	39,8	43,0	71,3	55,8	60,3	21,9	22,1	40,2	54,5	55,0
1962	44,0	48,2	76,6	57,7	62,9	24,9	25,1	45,0	55,3	55,8
1963	47,8	52,9	82,7	57,8	64,0	26,4	26,6	47,4	55,7	56,1
1964	52,8	58,8	92,3	57,2	63,7	29,7	30,1	54,2	54,8	55,5
1965	58,4	65,2	101,3	57,7	64,4	34,4	34,9	60,6	56,8	57,6
1966	64,7	72,4	109,6	59,0	66,1	38,4	38,9	66,0	58,2	58,9
1967	69,1	78,5	118,4	58,4	66,3	42,3	42,9	72,1	58,7	59,5
1968	73,6	84,5	125,2	58,9	67,5	46,9	47,6	78,6	59,7	60,6
1969	80,0	92,1	136,4	58,7	67,5	53,1	53,8	89,5	59,3	60,1
1970	89,5	103,0	151,5	59,1	68,0	60,8	61,5	98,6	61,7	62,4
1971	97,1	112,7	159,4	60,9	70,7	68,9	69,7	107,8	63,9	64,7
1972	105,5	123,0	172,9	61,0	71,1	77,1	78,1	121,9	63,2	64,1
1973	113,0	132,7	190,7	59,3	69,6	89,0	90,1	140,5	63,3	64,1
1974	126,8	153,2	219,0	57,9	70,0	104,7	105,8	160,2	65,4	66,0

1) Excl. reparation og vedligeholdelse.

2) Arbejdsgivers betaling af sygedagpenge fra 1-4-1973 er ikke indeholdt i arbejds-gi-verbidragene, men indgår i lønsummen.

Kilde: OECD: National Accounts, diverse årgange.

Dette forhold kan anskues på 2 måder. For det første kan man se på, hvor stor en del lønsummen (inklusive arbejdsgiverbidrag til sociale ydelser til lønmodtagerne) udgør af den samlede bruttofaktorindkomst. For det andet kan man se på den udbetalte lønsum (d.v.s. lønsummen eksklusivt arbejdsgiverbidrag) sat i forhold til bruttofaktorindkomsten.

Arbejdsgiverbidragenes størrelse i Sverige kan aflæses i tabel 2 som forskellen mellem kolonne 1 og 2, og det ses, at denne forskel er vokset fra 2,1 mia. kr. i 1960 til 26,4 mia. kr. i 1974. Da tillægspensionsbidragene i 1960 kun beløb sig til ca. 0,5 mia. kr. og i 1974 til knap 9 mia. kr., har der altså samtidig med tillægspensionsordningens indkøring fundet en udvikling sted i andre ordninger med hel eller delvis finansiering med arbejdsgiverbidrag, hvorfor det viste forløb for bidragene ikke alene kan tilskrives tillægspensionsprocenten. Det fremgår af tabel 2, at de samlede bidrag i 1974 udgjorde knap 21 % af lønsummen eksklusivt bidrag, og i tabel 3 er til illustration af tillægspensionsbidragenes betydning vist procentsatserne for de forskellige arbejdsgiverbidrag i 1975.

Tabel 3. De svenske arbejdsgiverbidragsprocenter i 1975

ATP-bidrag	10,75 %
Folkepensionsbidrag	4,20 %
Bidrag til sygeforsikring	7,00 %
Bidrag til arbejdsløshedsforsikring m.m.	0,40 %
Bidrag til ulykkesforsikring	0,25 %
Bidrag til arbejderbeskyttelse	0,10 %
Bidrag til løngarantiordning	0,02 %
Almindeligt arbejdsgiverbidrag <sup>2)</sup>	4,00 %

1) Da den andel af den udbetalte løn, som de enkelte procenter anvendes på, ikke er den samme i de forskellige ordninger, giver en summation af procenterne ikke udtryk for en samlet bidragsprocent i forhold til den udbetalte løn.

2) Det almindelige arbejdsgiverbidrag indgår ikke i lønsummen inklusive arbejdsgiverbidrag i tabel 2.

Kilde: "Skatteomlægning 1976". SOU 1974: 103. Stockholm 1974.

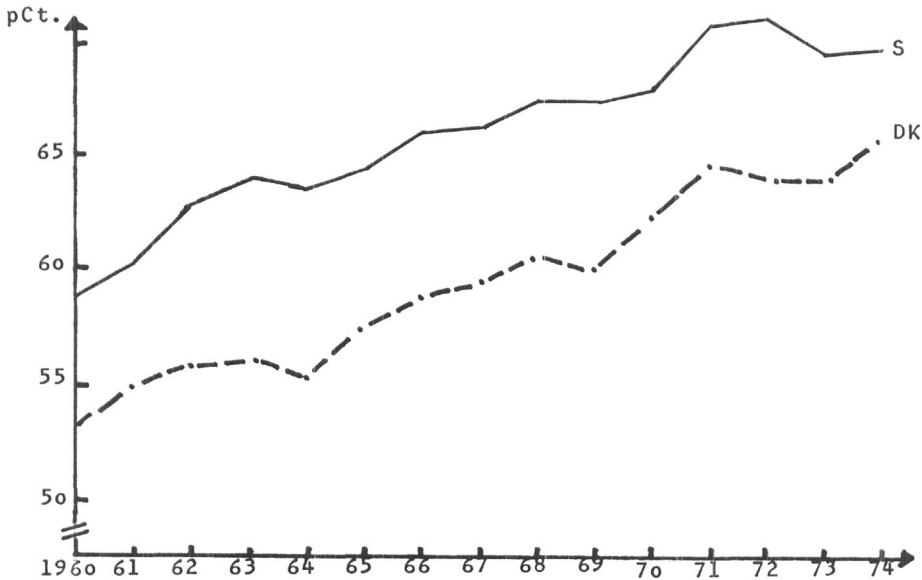
Den i tabel 2 viste lønsum inklusive arbejdsgiverbidrag indeholder ikke det almindelige svenske arbejdsgiverbidrag, som i 1975 var 4 % af lønnen, og som i den svenske statistik opfattes som en indirekte skat og derfor heller ikke indgår i bruttofaktorindkomsten. Derimod har man i det følgende betragtet alle øvrige arbejdsgiverbidrag under ét, idet man har antaget, at samtlige dis-

se bidrag - da de under en eller anden form går til sociale ordninger for lønmodtagerne - vil have nogenlunde samme virkning på løn- og prisudviklingen.

2. I figur 1 er med udgangspunkt i tabel 2 vist udviklingen i den andel af bruttofaktoriindkomsten, der udgøres af lønsum inklusive arbejdsgiverbidrag. Det ses, at lønandelen opgjort på denne måde gennem hele perioden fra 1960 til 1974 har været højere i Sverige end i Danmark.

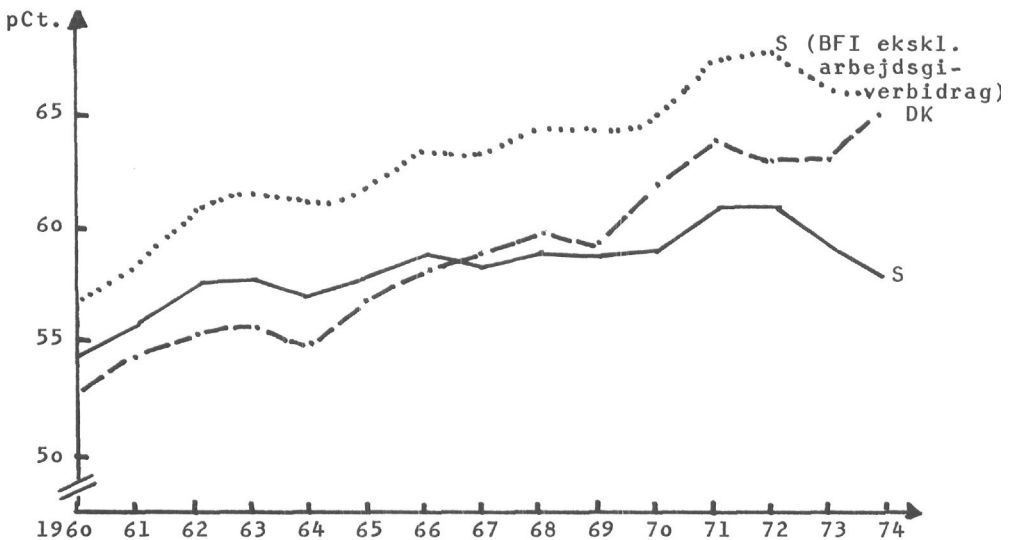
I de første år under den svenske tillægspensionsordning steg lønsumsandelene i Sverige noget hurtigere end i Danmark, men siden midten af 60'erne er udviklingen forløbet noget langsommere i Sverige end i Danmark, og den andel af bruttofaktoriindkomsten, der udgøres af lønninger, lå i 1974 snarest lidt tættere på den danske andel end i 1960.

Fig. 1. Lønsummen inklusive arbejdsgiverbidrag i procent af bruttofaktoriindkomsten. Danmark og Sverige 1960-1974.



Ser man på den udbetalte lønsum - d.v.s. eksklusive arbejdsgiverbidrag til sociale formål - har udviklingen i Sverige været klart svagere end i Danmark, jfr. tabel 2 og figur 2. Det fremgår heraf, at mens lønsumsandelens i Sverige i 1960 var et par procentpoints højere end i Danmark, har den siden 1967 været lavere end i Danmark. I 1972 var den således opgjorte lønandel 2 procentpoints lavere i Sverige end i Danmark, og i 1974 var forskellen 7-8 procentpoints.

**Fig. 2.** Lønsummen eksklusive arbejdsgiverbidrag i procent af bruttofaktoriindkomsten. Danmark og Sverige 1960-1974



Det kan imidlertid diskuteres, om lønsummen eksklusive arbejdsgiverbidrag måles på Korrekt måde ved at blive sat i forhold til bruttofaktoriindkomsten, der som foran omtalt indeholder arbejdsgiverbidrag (bortset fra det almindelige arbejdsgiverbidrag til statskassen). Man kan argumentere for at lade arbejdsgiverbidragene til tillægspensionsordningen indgå i bruttofaktoriindkomsten, idet bidragene tilskrives individuelle pensionskonti og således får ret klar karakter af personlig indkomst og opsparing, mens

dette argument ikke kan føres i marken i forbindelse med de mange bidrag, der i almindelighed går til finansiering af sociale formål, **jfr.** tabel 3, idet disse i ikke ringe grad kan sidestilles med det almindelige arbejdsgiverbidrag og betragtes som en indirekte skat, der ikke indgår i bruttofaktorindkomsten.

Da det ikke har været muligt at opdele de svenske arbejdsgiverbidrag på bidrag til tillægspensionsfonden og andre bidrag, har man i figur 2 indtegnet en kurve for Sverige, der viser lønsum eksklusive samtlige arbejdsgiverbidrag sat i forhold til bruttofaktorindkomsten eksklusive bidrag. Denne kurve viser også en noget svagere stigning end den danske, hvis forløb praktisk taget ikke påvirkes af en alternativ beregningsmåde. Den ligger imidlertid højere end den oprindelige kurve og slutter på stort set samme niveau som den danske.

Som allerede omtalt må den i figur 1 og 2 viste udvikling imidlertid tolkes med største forsigtighed. Den kan således ikke tages som noget entydigt vidnesbyrd om, at stigningen i de svenske arbejdsgiverbidrag overvejende er blevet båret af lønmodtagerne, omend det har formodningen for sig (og vel også har været hensigten), at en så stor byrde i hvert fald ikke alene har gjort indhug i virksomhedernes overskud.

Der skal i øvrigt mindes om, at den noget stærkere opgang i den danske lønsumsandel (ekskusive arbejdsgiverbidrag) også kan sættes i forbindelse med, at væksten i den offentlige sektor som foran omtalt har været hurtigere i Danmark end i Sverige i den betragtede periode. Den **store** forskel mellem udviklingen i de 2 lande i årene 1973 og 1974 må specielt sættes i forbindelse med den forskellige grad af automatik i lønfastsættelsen, hvilket fik til følge, at olieprisstigningerne i slutningen af 1973 slog hurtigere igennem i de udbetalte lønninger i Danmark end i Sverige, hvor de først i 1975 bevirkede en accelererende lønstigningstakt. Hertil kom, at den svenske økonomi endnu i 1974 var præget af gunstige konjunkturer som følge af udlandets efterspørgsel efter **cellulose-**produkter og jernmalm, mens der i Danmark skete en brat afkøling af konjunkturklimaet i løbet af 1974. Disse forhold har medvirket til, at lønandelen inklusive arbejdsgiverbidrag i Sverige steg fra 70 % i 1974 til godt 72 % i 1975 og formentlig har vist yderligere stigning i 1976.

3. Der har således ikke kunnet konstateres nogen klar tendens til, at indførelsen i Sverige af en tillægspensionsordning finansieret med arbejdsgiverbidrag har fremkaldt forskydninger i indkomstfordelingen, der adskiller sig fra udviklingen i Danmark.

Tilbage står herefter det **spørgsmål**, om den særlige mekanisme, hvorigennem tillægspensionsordningen finansieres, kan have øvet særlig indflydelse på udviklingen i pris- og lønniveauet i Sverige. For nærmere at belyse dette, er i tabel k vist prisindeks for henholdsvis bruttonationalproduktet og det private **forbrug** i Danmark og Sverige i perioden **1960-1974**.

**Tabel 4.** Indeks for prisudviklingen i Sverige og Danmark 1960-1974

År	Sverige		Danmark	
	Prisindeks for bruttonationalproduktet	Prisindeks for det private forbrug	Prisindeks for bruttonationalproduktet	Prisindeks for det private forbrug
1960	100,0	100,0	100,0	100,0
1961	103,0	102,2	104,3	103,6
1962	107,1	106,3	111,1	110,1
1963	110,1	109,5	117,5	116,2
1964	114,8	113,1	123,0	120,0
1965	121,6	118,9	132,1	128,0
1966	129,3	126,6	141,1	136,4
1967	135,2	131,9	148,4	144,3
1968	138,1	134,4	157,5	154,9
1969	142,3	138,6	165,9	161,2
1970	151,1	146,8	178,6	170,9
1971	161,3	157,7	188,9	179,8
1972	170,7	166,5	204,6	191,5
1973	182,2	177,5	226,4	208,0
1974	197,6	193,8	252,1	236,6

Kilde: OECD. "National Accounts". 1974.

Af tabellen ses, at det danske priseniveau er steget betydeligt stærkere end det svenske, men også, at forskellen navnlig gør sig gældende i de senere år, hvilket understreges af tabel 5, som viser udviklingen i de totale arbejdskraftomkostninger pr. arbejdstime i industrien i de 2 lande. Det **fremgår**, at det navnlig er i første halvdel af **1970'erne**, de danske arbejdskraftomkostninger pr. time er løbet fra de svenske. I 1975 og 1976 er tendensen derimod gået i retning af en hurtigere stigning i de svenske arbejdskraftomkostninger end i de danske.

Tabel 5. Indeks for totale arbejdskraftomkostninger pr. time 1 industrien i Sverige og Danmark 1964-1974

År	Sverige	Danmark
1964	100,0	100,0
1965	110,6	111,9
1966	120,2	126,2
1967	130,9	135,7
1968	138,3	152,4
1969	153,2	167,4
1970	172,3	186,7
1971	191,5	212,9
1972	214,9	239,1
1973	241,5	281,9
1974	284,0	340,7

Kilde: Svenska **Arbetsgivareföreningen** (SAF): "Wages and total labour-costs for workers. International survey 1964-1974".

Sammenholder man tabel 2, 4 og 5 vedrørende perioden 1960-1974, fås et billede, som hvad angår indkomstfordelingen mellem lønmodtagere og virksomheder i Sverige og Danmark viser stort set samme udvikling bortset fra de første år efter starten af tillægspensionsordningen i Sverige. Hvad derimod lønninger og priser angår, er disse steget betydeligt hurtigere i Danmark end i Sverige. Det kunne således se ud til, at den svenske tillægspensionsordning er gledet ind i økonomien med begrænsede virkninger for såvel indkomstfordeling som løn- og prisudvikling.

Dette forløb kan imidlertid ikke ses løsrevet fra den beskatningspolitik, der er ført i Sverige i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, og som sigtede imod en sænkning af den personlige indkomstskats betydning i den samlede beskatning til fordel for indirekte skatter (moms indført i 1970) og arbejdsgiverbidrag. Da det ved flere lejligheder i forbindelse med denne skatteomlægning blev accepteret fra lønmodtagerorganisationernes side, at lempelserne i personindkomstskatten skulle påvirke periodens overenskomstforhandlinger, er det ikke overraskende, at stigningen i de udbetalte lønninger i disse år er betydeligt lavere i Sverige end i Danmark. Denne forskellige tendens i de 2 lande afspejler nok også, at den danske skattepolitik i denne periode formentlig påvirkede udviklingen i de udbetalte lønninger i opadgående retning, idet der samtidig med overgangen til kildeskat i 1970 skete en kraftig forhøjelse af indkomstskatterne. Det er vanskeligt at sige, om en dansk tillægspensionsordning med arbejdsgiver-

finansierede lønmodtagerbidrag kan indføres med så begrænsede virkninger for pris- og lønudviklingen som i Sverige. I hvert fald to ting trækker i retning af, at det ikke er muligt. For det første vil den omstændighed, at vi her i landet - i modsætning til Sverige - har en automatisk pristalsregulering, bevirke, at en opgang i lønomkostningerne på grund af arbejdsgiverbidragene vil være vanskeligere at bringe til standsning. For det andet må det antages at være vanskeligere at tilbagevælge arbejdsgiverbidragene på lønmodtagerne, hvis der gennemføres en tillægspensionsordning i en situation, hvor den danske lønstigningstakt er bragt ned på et forholdsvist lavt niveau.

## Kapitel 22

### Opsparingen

I dette kapitel gennemgås først udviklingen i opsparingen i det danske samfund i perioden **1960-1974**. Der ses såvel på opsparingens fordeling på sektorer som på dens sammensætning på henholdsvis forsikringsopsparing og anden opsparing. Herefter følger en sammenligning af udviklingen i det danske og det svenske opsparingsmønster i perioden 1960-1974. Kapitlet afsluttes med en diskussion af en pensionsreforms virkninger på opsparingen. I tilslutning til kapitlet er der i bilag nr. 8 til rapporten givet mere detaljerede statistiske oplysninger om opsparingsforholdene i Danmark og Sverige i perioden 1960-1974.

#### A. Opsparingens størrelse og fordeling på sektorer

I tabel 1 er vist tal til belysning af udviklingen i bruttoopsparingen i Danmark i de sidste 15 år.

Fra et niveau på knap 9 mia. **kr.** i 1960 er den samlede bruttoopsparing i 1973 kommet op på et niveau på 37 mia. kr. Sættes disse tal i forhold til bruttonationalproduktet i de pågældende

Tabel 1. Bruttoopsparingen

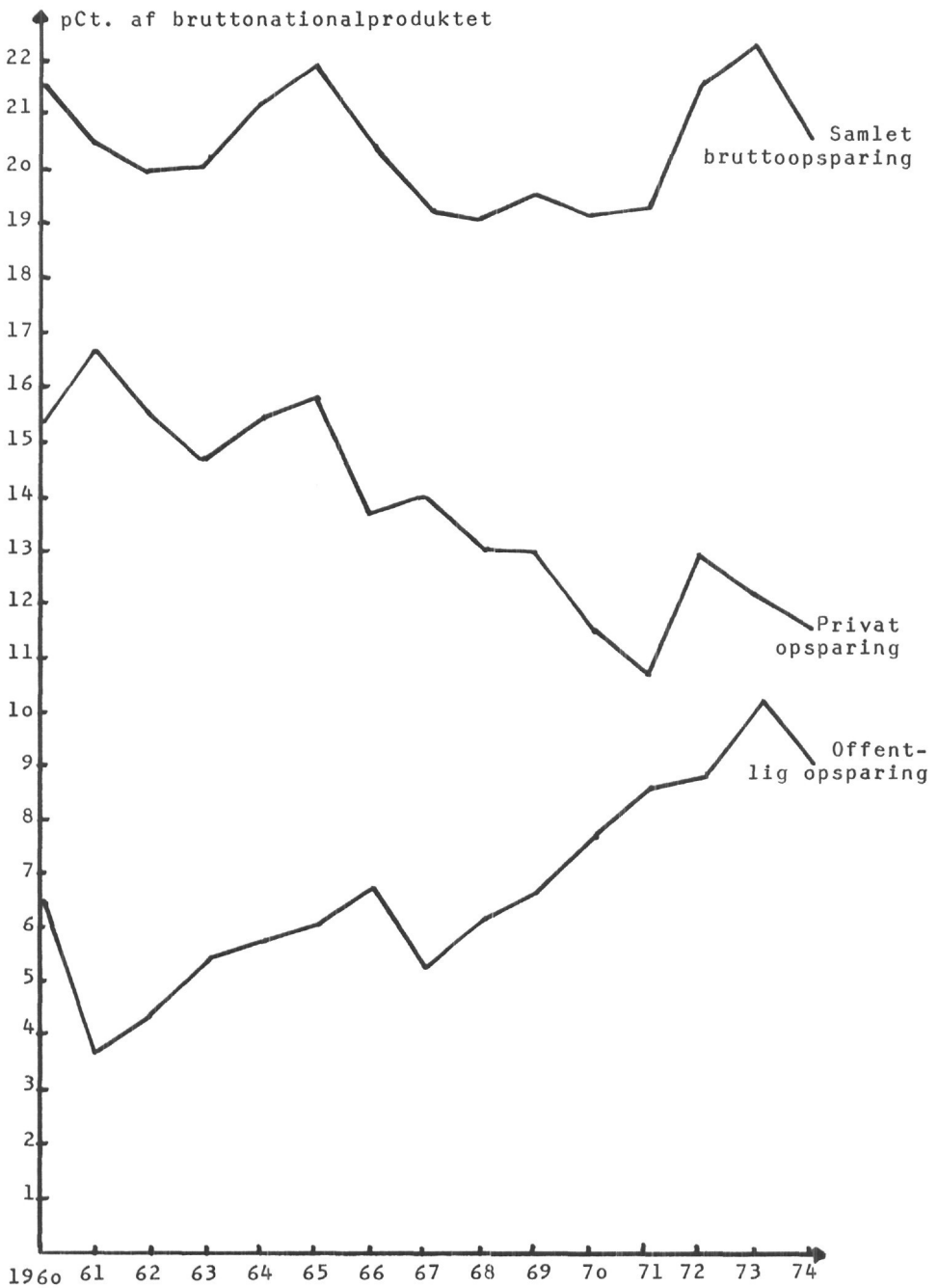
	1960	1965	1970	1973
<u>Bruttoopsparingen i:</u>	mill. kr.			
Offentlig sektor	2.632	4.204	8.934	16.890
Privat sektor	6.248	11.055	13.460	20.062
Samlet bruttoopsparing	8.880	15.259	22.394	36.952
<u>Bruttoopsparingen i procent af bruttona- tionalproduktet:</u>	pct.			
Offentlig sektor	6,4	6,0	7,6	10,1
Privat sektor	15,2	15,7	11,4	12,0
Samlet bruttoopsparing	21,6	21,7	19,0	22,1

Ann. Tallene er **åskkl.** reparation og vedligeholdelse.

år, fremgår det, at denne andel i begge årene udgjorde omkring 22 %. Tendensen i de mellemliggende år har været et fald i andelen til og med 1963, herefter i 1964 og 1965 en reetablering af **1960-niveauet** efterfulgt af et nyt fald frem til 1971 og herefter en stigende tendens i 1972 og 1973. Udviklingen i 1974 og især i 1975 har derimod været præget af et stærkt fald, først og fremmest som følge af faldet i den offentlige opsparing (statens andel) under konjunkturtilbageslaget, jfr. figur 1, der er tegnet på grundlag af tabel A i bilag nr. 8. Som det ses af figuren, har bevægelserne i den samlede bruttoopsparings andel af bruttonationalproduktet i den betragtede periode - når bortses fra det sidste år - ligget mellem 19 og 22 %.

Ser man imidlertid på, hvordan opsparingen fordeler sig på henholdsvis den offentlige og den private sektor, fremgår det af tabel 1, at der er sket ganske væsentlige forskydninger i denne fordeling. Mens omkring 30 % af den samlede opsparing i begyndelsen af **1960'erne** skete i den offentlige sektor, var denne andel ved begyndelsen af **1970'erne** vokset til omkring 45 %. Svarende hertil er den private sektors andel af den samlede opsparing gået tilbage fra omkring 70 til omkring 55 %. Beregnet som andele af bruttonationalproduktet betyder denne udvikling, at mens den offentlige sektors opsparing er vokset fra 6 til 10 %, er den private sektors bruttoopsparings andel af bruttonationalproduktet faldet fra omkring 15 til omkring 12 % siden begyndelsen af **1960'erne**. Denne udvikling har først og fremmest sin baggrund i de finanspolitiske bestræbelser, der i denne periode er blevet udfoldet for at bringe den indenlandske efterspørgsel i overensstemmelse med den indenlandske produktionskapacitet. Det fald i forbruget, som den stærke vækst i skattetrykket kunne have medført, synes således i betydelig grad at være blevet neutraliseret gennem et fald i opsparingskvoten. Måler man udviklingen i den private opsparing i forhold til den disponible indkomst, fremtræder der da heller ikke et nær så stærkt fald i perioden 1960-74. Også etableringen af ATP-ordningen i 1964 og SPF-ordningen i 1971 må antages at have spillet en vis rolle for det samlede opsparingsforløb.

Fig. 1. Bruttoopsparingen



## B. Opsparingens fordeling på forsikringsopsparing og anden opsparing

1. I relation til overvejelserne om de samfundsøkonomiske virkninger af en udbygning af det danske **tillægspensionssystem** er udviklingen i den del af den samlede opsparing, der foregår med henblik på sikring af alderdommen, af særlig interesse. Denne type af opsparing kan tage mange former. Mest direkte er opsparingen i form af forsikring med henblik på pensionsformål (i det følgende kaldet forsikringsopsparingen), men nævnes kan f.eks. også gældsnedbringelse og erhvervelse af realaktiver og finansielle forbedringer. Mens forsikringsopsparingen - som det vil fremgå nedenfor - er forholdsvis statistisk velbelyst, findes der ikke tilgængeligt materiale, der gør det muligt at give et indtryk af de øvrige former for opsparing med henblik på alderdommen. Fremstillingen i det følgende er derfor begrænset til forsikringsopsparingen og de faktorer, der må antages at have været afgørende for udviklingen i denne.

2. Den del af den samlede opsparing i den offentlige sektor, der har karakter af forsikringsopsparing, kan afgrænses til Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) og Den sociale Pensionsfond (SPF). Etableringen af ATP skete i **1964**, mens opbygningen af SPF begyndte i 1971.

For SPF er opsparingen beregnet som årets nettokøb af obligationer til kursværdi, da fondens indtægter (bidrag + renteindtægter) efter loven kun må placeres i sådanne.

I den private sektor kan forsikringsopsparingen afgrænses til den opsparing, der foregår i livsforsikringsselskaber, pensionskasser og ved indskud på indekskontrakter og kapital- og selvpensioneringskonti i pengeinstitutterne.

Forsikringsopsparingen i livsforsikringsselskaberne er beregnet som årets præmie- og renteindtægter, reduceret med forsikringsudgifter og driftsudgifter samt den selskabsopsparing, der i henhold til nationalregnskabsstatistikken foregår i disse selskaber.

I pensionskasserne er som forsikringsopsparing regnet årets bidragsindbetalinger og renteindtægter reduceret med udbetalte pensioner og udtrædelsesgodtgørelser.

Endelig er forsikringsopsparingen i pengeinstitutterne beregnet som væksten i årets løb i indestående beløb på konti for indekskontrakter, kapitalpension og selvpensionering.

3. Tal til illustration af udviklingen i forsikringsopsparingen beregnet efter disse retningslinier er vist i tabel 2, mens de mere detaljerede oplysninger for perioden 1960-1974 er vist i tabel C i bilag nr. 8 til rapporten.

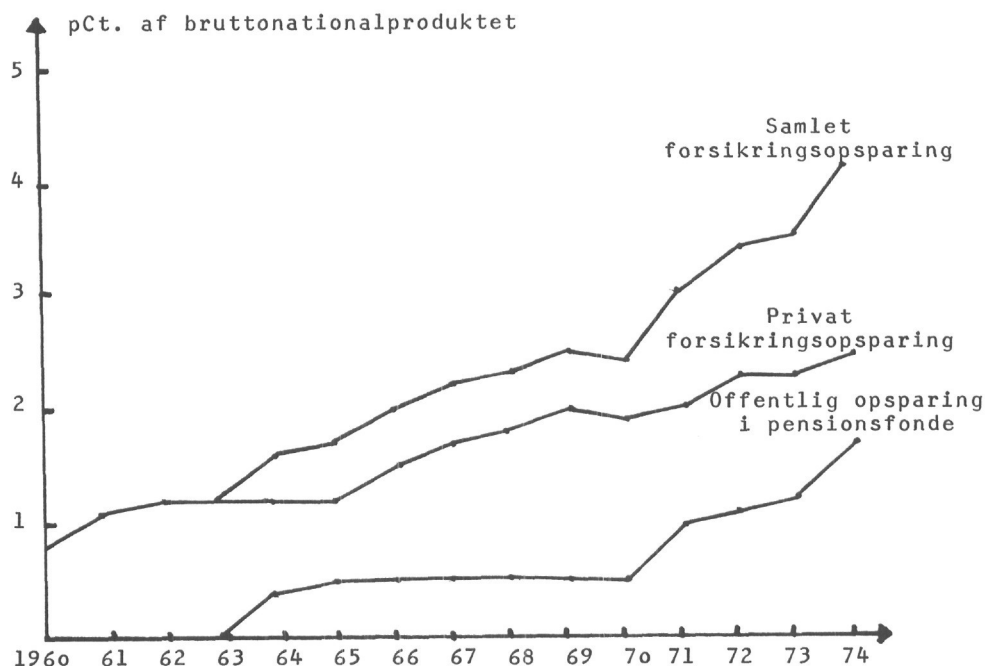
Mens den samlede forsikringsopsparing i 1960 lå på godt 300 mill. kr., er den for 1973 opgjort til 5.800 mill. kr. (og for 1974 er tallet næsten 7.900 mill. kr.). Forsikringsopsparingen er således vokset meget stærkt i de sidste 15 år. Beregnet som andel af bruttonationalproduktet er der tale om en stigning fra et niveau på knap 1 % i 1960 til et niveau på omkring 4 %. Af figur 2 fremgår det, at der stort set har været en ubrudt vækst i den samlede forsikringsopsparings andel af bruttonationalproduktet. En markant undtagelse er 1970, hvor der er tale om et direkte fald, som antagelig kan tilskrives overgangen til kildeskat.

Den kraftige vækst i forsikringsopsparingen betyder, at den stagnation i forhold til den opsamlede indkomst, der som ovenfor nævnt har præget opsparingsforløbet siden 1960, ikke har gjort sig gældende på forsikringsområdet. Mens den samlede forsikringsopsparing i begyndelsen af 1960'erne udgjorde 3-4 % af den samlede opsparing, er andelen således i 1973 nået op på knap 16 % (og 1974 endog på over 20 %).

Tabel 2. Forsikringsopsparingen

	1960	1965	1970	1973
	mill. kr.			
ATP + SPF .....	-	352	562	1.945
Livsforsikringsselskaber .....	136	396	1.170	1.880
Pensionskasser .....	169	340	703	1.115
Pengeinstitutter .....	35	135	345	883
Tilsammen .....	340	1.223	2.779	5.823
	pet.			
Samlet forsikringsopsparing i procent af:				
Bruttonationalproduktet .....	0,8	1,7	2,4	3,5
Bruttoopsparingen .....	3,8	8,0	12,4	15,8

Fig. 2. Forsikringsopsparingen



4. Sammensætningen af den private forsikringsopsparing har også undergået markante forskydninger siden 1960, jfr. tabel 2. På dette tidspunkt tegnede opsparingen i livsforsikringsselskaber og pensionskasser sig for omkring 90 % af den samlede forsikringsopsparing, mens de sidste 10 % fandt sted i pengeinstitutterne. I 1973 er livsforsikringsselskabernes og pensionskassernes andel blevet reduceret til ca. 77 %, mens pengeinstitutternes er steget til godt 23 %.

I figur 2 er på grundlag af oplysningerne i tabel C i bilag nr. 8 vist udviklingen i henholdsvis den offentlige opsparing i pensionsfonde (ATP + SPF) og den private forsikringsopsparing i forhold til bruttonationalproduktet.

Det fremgår af figuren, at mens væksten i den private forsikringsopsparings andel af bruttonationalproduktet har været forholdsvis jævn over hele den betragtede periode, er udviklingen i den offentlige opsparing, der foregår i pensionsfonde, alene bestemt af etableringen af henholdsvis ATP og SPF.

Resultatet af denne udvikling er blevet, at i 1974 var den private forsikringsopsparing nået op på at udgøre 2,5 % af brutto-

nationalproduktet mod 0,8 % i 1960. Den offentlige opsparing i ATP og SPF var i 1974 nået op på et niveau af 1,7 % af bruttonationalproduktet. At etableringen af disse fonde ikke synes at have virket mærkbart hæmmende på den private forsikringsopsparing, kan for ATP-ordningens vedkommende antagelig tilskrives bidragenes og pensionsydelseernes relativt begrænsede størrelse og det forhold, at en del af bidragene hidrører fra befolkningsgrupper, der kun i begrænset omfang har forsikringsopsparing. Med hensyn til den sociale pensionsfond må det antages, at bidraget til denne i et vist omfang er blevet opfattet som en skatteforhøjelse og derfor kun i begrænset udstrækning har påvirket de private pensionsforsikringsdispositioner, men derimod nok den øvrige private opsparing.

5. Den private forsikringsopsparing er en del af den opsparing, der i nationalregnskabsstatistikken betegnes den personlige opsparing, d.v.s. den opsparing, der foregår hos selvstændige erhvervsdrivende, lønmodtagere og pensionister m.v. Da den personlige opsparing, bl.a. som følge af faldet i antallet af selvstændige erhvervsdrivende - der til dels skyldes overgang fra enkeltmandseje til selskabsform - og væksten i antallet af husstande med personer ude af erhverv (pensionister og studerende), er vokset noget langsommere end den samlede private opsparing - der foruden den personlige opsparing består af selskabsopsparingen, d.v.s. opsparingen i alle andre private virksomheder end de enkeltmandsejede - er resultatet blevet, at forsikringsopsparingen i løbet af de sidste 15 år er blevet en stadig vigtigere del af den personlige opsparing. Til illustration kan nævnes, at mens den private forsikringsopsparing i 1960 udgjorde 8 % af den personlige opsparing, var andelen i 1970 steget til 32 % og i 1974 til ikke mindre end 47 %.

6. Den kraftige vækst i den samlede forsikringsopsparing kan især tilskrives 3 forhold. For det første den lovmæssige etablering af ATP og SPF, der siden 1964 og 1971 har bidraget stadig stærkere til denne vækst. Dette skyldes ikke mindst, at disse fonde er i etableringsfasen. Således kan det nævnes, at mens ATP's bidrags- og renteindtægter i 1974 udgjorde næsten 1.200 mill. kr., var pensionsudbetalingerne inklusive bonus kun ca. 100 mill. kr., mens SPF, der i 1974 havde bidrags- og renteindtægter på godt 2.000 mill. kr., indtil nu overhovedet ikke har foretaget udbetalinger.

Som det andet forhold kan nævnes, at den stærke vækst op igennem 1960'erne i den andel af lønmodtagerne, der er ansat som

funktionærer, har betydet en stadig større udbredelse af ansættelsestilknnyttede pensionsordninger såvel i den private som i den offentlige sektor. For sidstnævnte spiller den stigende anvendelse af overenskomstansættelser i stedet for tjenestemandansættelser en væsentlig rolle. Også her har det været af væsentlig betydning for udviklingen i forsikringsopsparingen, at man op gennem 1960'erne har befundet sig - og stadig befinder sig - i opbygningsfasen. Til illustration heraf kan nævnes, at mens pensionskassernes bidrags- og renteindtægter i 1974 udgjorde godt 1.800 mill. kr., heraf de godt 800 mill. kr. som renteindtægter, lå dette års pensionsudbetalinger kun på 300 mill. kr. Tilsvarende var der for livsforsikringsselskaberne tale om præmie- og renteindtægter på godt 4.400 mill. kr. (heraf renteindtægter 1.800 mill. kr.), mens forsikringsudgifterne lå på knap 1.000 mill. kr.

Endelig må for det tredje nævnes den rolle, det må antages at have spillet for den private sektors forsikringsopsparing, at denne er skattebegunstiget. Indbetalinger, der skal dække løbende pensionsudbetalinger, er således fradragsberettigede ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Herudover har der siden 1954, med ændringer og udbygninger i 1957 og 1962, eksisteret en række forsikringslignende ordninger med fradragsret inden for et maksimumsbeløb, der p.t. ligger på 3.000 kr. Hertil kommer, at den løbende rentetilskrivning holdes uden for opgørelsen af den skattepligtige indkomst, ligesom den opsparede præmiereserve holdes uden for opgørelsen af den skattepligtige formue.

Det er nok især for den del af forsikringsopsparingen, der har karakter af "overbygning", d.v.s. indekskontrakterne og de livsforsikringer, der er omfattet af 3.000 kr.'s-fradraget, samt indskuddene på kapitalpensions- og selvpensioneringskonti i pengeinstitutterne, at skattebegunstigelsen er af særlig betydning. For indekskontrakterne, hvor adgangen til nytegning blev stoppet i slutningen af 1971, men hvor der på grund af ringe afgang stadig sker en ret stærk vækst i de indestående beløb, må den af staten påtagne indekseringsforpligtelse tillige antages at udgøre en selvstændig motivation på baggrund af de stadig stærkere prisstigningstendenser, der har præget perioden 1960-1974.

7. Konklusionen af denne gennemgang bliver da, at den egentlige registrerede opsparing med henblik på pensionsformål i løbet af de sidste 15 år er blevet en stadig vigtigere del af den samlede op-

sparing. Særlig markant er denne udvikling for den del af den private opsparing, der præsteres i husholdningerne og hos de selvstændige erhvervsdrivende, hvor forsikringsopsparingen efterhånden er blevet en af de væsentligste opsparingsformer, ikke mindst som følge af den gunstige skattemæssige behandling, den er genstand for. Men også det forhold, at der i de sidste 15 år er sket en kraftig vækst i den andel af befolkningen, der har forsikringsmæssige pensionsordninger som et led i ansættelsen, har været af væsentlig betydning for denne udvikling. Hertil kommer, at man i denne periode har påbegyndt opbygningen af offentlige pensionsfonde, hvilket i stigende grad har bidraget til væksten i den samlede forsikringsopsparing.

### C. Opsparingsudviklingen i Danmark og Sverige

1. Da man i den ovenfor undersøgte periode fra 1960 til 1974 netop har gennemført en ganske omfattende pensionsreform i Sverige, kan det være af interesse at sammenligne opsparingsudviklingen i dette land med den danske for herved at forbedre grundlaget for en vurdering af en pensionsreforms virkning på opsparingen.

På basis af oplysningerne om bruttoopsparingen i Sverige i tabel D i bilag nr. 8 er i figur 3 vist opsparingsforløbet i henholdsvis Danmark (DK) og Sverige (S)., Figuren svarer til figur 1, blot suppleret med de tilsvarende svenske tal. Tal for udvalgte år er vist i tabel 3.

Tabel 3. Opsparingsudviklingen i Danmark (DK) og Sverige (S)

Procent af brutto- nationalproduktet	1960		1965		1970		1973	
	DK	S	DK	S	DK	S	DK	S
	pct.							
Samlet bruttoopsparing	21,6	24,3	21,7	26,0	19,0	24,4	22,1	23,9
Offentlig	6,4	6,5	6,0	10,5	7,6	11,1	10,1	9,4
Privat	15,2	17,8	15,7	15,5	11,4	13,3	12,0	14,5
Samlet forsikringsopsparing	0,8	2,2	1,7	3,8	2,4	5,5	3,5	6,2
Offentlig <sup>1)</sup>	-	0,8	0,5	2,9	0,5	4,3	1,2	4,6
Privat	0,8	1,4	1,2	0,9	1,9	1,2	2,3	1,6

1) Offentlig opsparing i pensionsfonde.

Det fremgår af tabellen, at den samlede bruttoopsparing i Sverige i hele perioden har ligget på et højere niveau end i Danmark, men at der i store træk er tale om en nogenlunde ensartet udvikling i

de 2 lande, jfr. figur 3. Dog synes der at kunne spores en tendens til udvidelse af forskellen i 1960'erne, der så erstattes af en tendens til indsnævring i 1970'ernes begyndelse. Den gradvise indarbejdelse af den svenske tillægspensionsordning synes således ikke at have øget forskellen mellem den samlede opsparingskvote i Danmark og Sverige.

En analyse af udviklingen i henholdsvis den offentlige og den private opsparing viser et forløb, hvor den offentlige opsparing målt som andel af bruttonationalproduktet igennem 1960'erne ligger væsentligt højere i Sverige end i Danmark, mens stagnationen og senere faldet i den offentlige opsparings andel af bruttonationalproduktet i begyndelsen af 1970'erne er noget mere udtalt i Sverige end i Danmark, bl.a. som følge af, at man i Sverige som et led i konjunkturpolitikken skabte et meget stærkt fald i den offentlige opsparing uden for pensionsfonden.

For den private opsparing er der i 1960'erne tale om et forholdsvis parallelt forløb i de 2 lande. Begyndelsen af 1970'erne udviser derimod en drastisk stigning i den private opsparings andel af bruttonationalproduktet i Sverige, mens det modsatte gør sig gældende i Danmark, hvilket først og fremmest må tilskrives faseforskydningen i konjunkturforløbet i Danmark og Sverige i 1970'ernes begyndelse samt den væsentlig bedre indtjening i det svenske end i det danske erhvervsliv i 1974. For begge lande gælder det, at der i løbet af de sidste 15 år er sket en vækst i den andel af den samlede opsparing, der sker i den offentlige sektor.

**2.** I tabel 3 er tillige vist udviklingen i forsikringsopsparingens (og dens fordeling på offentlig og privat) andel af bruttonationalproduktet i de 2 lande, ligesom det samme er illustreret i figur 4 på basis af oplysningerne i tabel D og tabel C i bilag nr. 8.

Det fremgår af tabellen, at det også for Sverige gælder, at der siden 1960 er sket en kraftig vækst i forsikringsopsparingen, svarende til, at dens andel af bruttonationalproduktet næsten er tredoblet fra 1960 til 1973. Ser man imidlertid på den samlede forsikringsopsparings fordeling på offentlig opsparing i pensionsfonde og privat forsikringsopsparing, fremtræder et ret forskelligt forløb for henholdsvis Danmark og Sverige, jfr. figur 4. Mens tendensen for Danmarks vedkommende har været en klart stigende andel for den private forsikringsopsparing, er der for Sverige tale om, at ATP-fondens start i 1960 i første omgang medførte et tydeligt tilbageslag for den private forsikringsopsparing.

Fig. 3. Bruttoopsparingen i Danmark og Sverige  
pCt. af bruttonationalproduktet

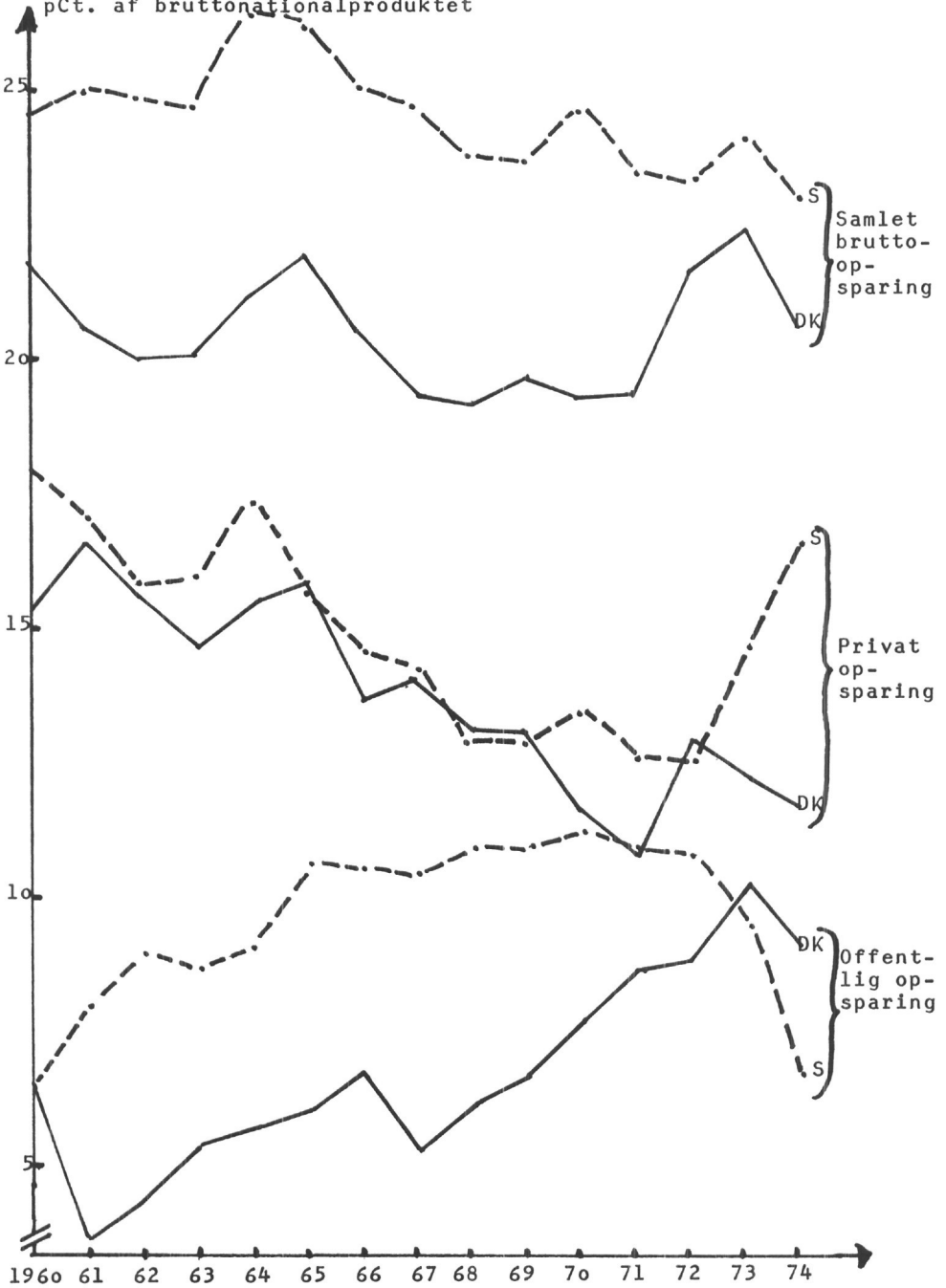
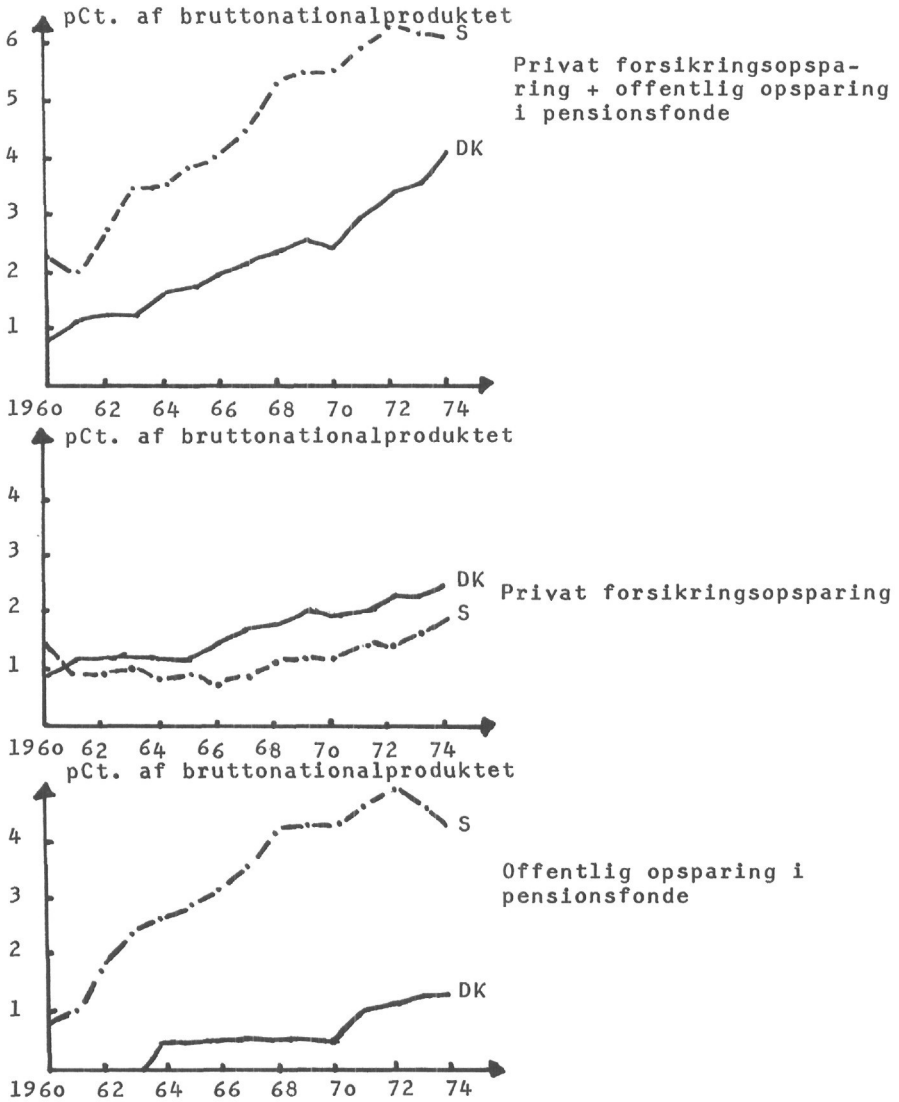


Fig. 4. Forsikringsopsparingen i Danmark (DK) og Sverige (S)



Til en vis grad synes der at have været tale om, hvad man kunne kalde en **selvopfyldende** profeti, idet der i den svenske debat forud for indførelsen af ATP-ordningen hyppigt blev fremført det argument, at noget sådant ville ske. Dette illustreres af, at mens den private forsikringsopsparings andel af bruttonationalproduktet i femåret 1955-59 i gennemsnit lå på 1,7 %, lå det tilsvarende tal for femåret 1960-64 på 1,0 %. Fra 1966 vendte denne udvikling, og omkring 1970 blev niveauet fra før 1960 nået. Det er dog karakteristisk, at den private forsikringsopsparing i Sverige frem til 1974 ikke nåede op på det danske niveau på trods af etableringen i Danmark af ATP- og SPF-ordningen. Etableringen af disse ordninger synes ikke - i modsætning til ATP-ordningen i Sverige - at have udøvet nogen særlig begrænsende virkning på den danske forsikringsopsparing.

Tabel 4 viser, hvorledes de forskellige opsparingsformer, målt i procent af bruttonationalproduktet, har udviklet sig i henholdsvis Danmark og Sverige.

På grundlag heraf illustreres i figur 5 udviklingen i den del af opsparingen, der ikke har karakter af egentlig opsparing med henblik på **pensionsformål**. Dette vil for den offentlige sektor sige opsparingen uden for pensionsfondene og for den private sektor den opsparing, der ikke har karakter af egentlig forsikringsopsparing.

Det fremgår af figuren, at den private, ikke-forsikringsmæssige opsparing i **1960'erne** og de første år af **1970'erne** viste en næsten helt ensartet faldende tendens, målt som andel af bruttofaktorindkomsten, i de 2 lande. I 1973 og 1974 betød bl.a. de meget gunstige indtjeningsforhold i dele af det svenske erhvervsliv, at denne del af den samlede opsparing steg meget stærkt i Sverige, mens den danske fortsatte den ovenfor nævnte tendens til fald.

For den offentlige opsparing uden for pensionsfondene er det især efter 1970, at forløbet har været meget afvigende i de 2 lande. Mens der for Danmarks vedkommende til og med 1973 er tale om, at denne opsparingsform udgør en stigende andel af bruttonationalproduktet, er det stærke svenske fald siden 1970 fremkaldt af den ovenfor omtalte konjunkturpolitik, noget der også begynder at gøre sig gældende for Danmark i 1974.

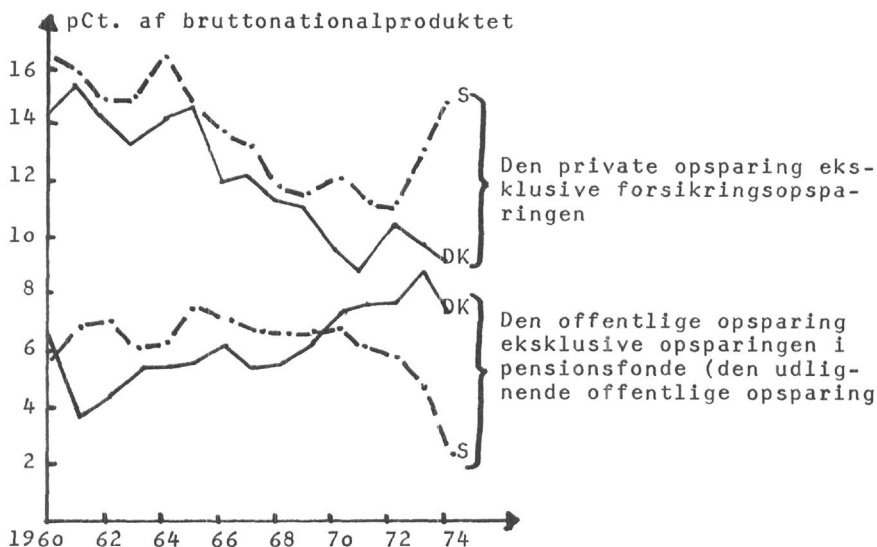
Tabel 4. Opsparingsudviklingen i Danmark og Sverige 1960-1974.

	Den offentlige udlignende opsparing <sup>1)</sup> i pct. af BNP		Den offentlige opsparing i pensionsfonde i pct. af BNP		Den private forsikringsopsparing i pct. af BNP		Den øvrige private opsparing <sup>2)</sup> i pct. af BNP	
	Danmark	Sverige	Danmark	Sverige	Danmark	Sverige	Danmark	Sverige
1960	6,4	5,7	-	0,8	0,8	1,4	14,4	16,4
1961	3,7	6,9	-	1,0	1,1	0,9	15,4	16,0
1962	4,4	7,1	-	1,8	1,2	0,9	14,2	14,8
1963	5,4	6,2	-	2,4	1,2	1,0	13,3	14,8
1964	5,3	6,3	0,4	2,7	1,2	0,8	14,1	16,5
1965	5,5	7,6	0,5	2,9	1,2	0,9	14,5	14,6
1966	6,2	7,2	0,5	3,2	1,5	0,8	12,0	13,6
1967	4,7	6,7	0,5	3,6	1,7	0,9	12,2	13,2
1968	5,6	6,6	0,5	4,2	1,8	1,1	11,1	11,6
1969	6,1	6,5	0,5	4,3	2,0	1,2	10,9	11,5
1970	7,1	6,8	0,5	4,3	1,9	1,2	9,5	12,1
1971	7,5	6,1	1,0	4,6	2,0	1,4	8,6	11,1
1972	7,6	5,8	1,1	4,9	2,3	1,4	10,4	10,9
1973	8,9	4,8	1,2	4,6	2,3	1,6	9,7	12,9
1974	7,2	2,1	1,7	4,2	2,5	1,9	8,9	14,5

1) Den del af den samlede offentlige opsparing, der ikke foregår i pensionsfonde.

2) Den del af den private opsparing, der ikke har form af forsikringsopsparing.

Fig. 5. Den ikke-forsikringsmæssige opsparing



#### D. Sammenfatning og konklusion

En sammenligning af udviklingen i Danmark og Sverige tillader ikke at drage meget sikre konklusioner om virkningerne for opsparingen af, at der indføres en fondsopsamling til en almindelig tillægspension. For at man kan gøre det, må det kræves, at forløbet på centrale områder har formet sig væsentlig forskelligt i de 2 lande, og at en eventuel forskel i udviklingen ikke kan sættes i forbindelse med andre forhold end tillægspensionen.

Den meget kraftige opgang i den offentlige forsikringsopsparing, som blev indledt i Sverige med indførelsen af tillægspensionsordningen i 1960, slog fuldt ud igennem i en stigning i den samlede offentlige opsparing, idet der ikke samtidig skete nogen nedgang i den øvrige offentlige opsparing.

Selv om der i **1960'erne** også skete en stigning i den offentlige opsparing i Danmark, voksede den i det meste af dette årti langsommere end i Sverige, og den var - også målt med bruttonationalproduktet - en del lavere end i Sverige. I de sidste år af **1960'erne** og i begyndelsen af **1970'erne** steg den offentlige opsparing i Danmark imidlertid meget kraftigt (indførelsen af moms og

kildeskat), mens den stagnerede i Sverige. Forskellen mellem de 2 lande indsnævredes derfor betydeligt, og da Sverige i 1972 og 1973 ramtes af et konjunkturtilbageslag, faldt den samlede svenske offentlige opsparing kraftigt til et niveau lavere end det danske.

Den omstændighed, at den offentlige opsparing i Sverige i **1960'erne** først steg stærkere og senere lå på et væsentligt højere niveau end den danske, havde som sit modstykke, at de disponible private indkomster i Sverige (målt i forhold til bruttonationalindkomsten) i en overgang steg langsommere og frem til begyndelsen af 1970'erne tillige var lavere end i Danmark.

Dette skulle alt andet lige tale for, at også den samlede private opsparing i Sverige var vokset langsommere end i Danmark. Ser man på den del af den private opsparing, der ikke har åbenbart forsikringsmæssigt sigte, har der imidlertid i den betragtede periode været nogenlunde samme tendens til relativ nedgang bortset fra 1973 og 1974, hvor de usædvanligt gunstige afsætningsforhold for jernmalm og celluloseprodukter skabte betydelige overskud (og henlæggelser) i dele af svensk erhvervsliv.

Der synes således ikke at være klare tegn på, at de neddæmpende virkninger, tillægspensionsordningens indførelse via den samlede offentlige opsparing har haft på de disponible private indkomster, er slået igennem i den private opsparing. Om dette også vil blive tilfældet i Danmark i tiden efter en dansk fondsetablering, er vanskeligt at sige. Bl.a. vil det muligvis få betydning, at den generelle økonomiske situation i slutningen af **1970'erne** er en anden i Danmark, end den var ved ATP-ordningens indførelse i Sverige i **1960**.

Derimod forekommer det meget sandsynligt, at den nedgang, der i begyndelsen af **1960'erne** indtrådte i den private forsikringsmæssige opsparing, må sættes i forbindelse med, at der var fremstået et i den offentlige debat meget omtalt alternativ til privat alderdomsopsparing. På den anden side ser det ud til, at denne virkning har været af midlertidig natur. Det kan også diskuteres, om man uden videre kan vente en tilsvarende effekt på den i øjeblikket stærkt stigende private forsikringsopsparing i Danmark, hvis man indfører en tillægspensionsordning her i landet. Dette må i høj grad bero på ordningens karakter og omfang samt offentlighedens bedømmelse heraf. Det må tillige spille en rolle, at væksten i den private danske forsikringsopsparing i ikke ringe grad må ses

som et resultat af det høje danske renteniveau og de gunstige beskatningsregler.

En sammenligning af udviklingen i Danmark og Sverige synes således ikke at give grundlag for at forvente, at en forøgelse af den offentlige forsikringsopsparing i form af opbygning af en **til-lægspensionsfond** i væsentligt omfang vil blive modvirket af en nedgang i den private opsparing.

## Kapitel 23

### Kapitalmarkedet

Spørgsmålet om, hvilken rolle en pensionsreform, der implicerer en fondsopbygning af typen B eller C, vil komme til at spille for kapitalmarkedet, vil dels afhænge af den placeringskapacitet, fondsdannelsen løbende vil indebære i opbygningsfasen (den forsikringsopsparing, der løbende præsteres i fonden, indtil der nås ligevægt mellem ind- og udbetalinger), dels af den placeringspolitik, der vil blive fastlagt for fonden. I det omfang, reformen får betydning for den øvrige forsikringsopsparing, hvilket kan blive tilfældet i en kortere periode efter opstarten, jfr. kapitel 22, må dette også tages i betragtning ved vurderingen af virkningerne på kapitalmarkedet.

I det følgende skal først gives nogle statistiske oplysninger vedrørende den nuværende forsikringsopsparings placering og betydning for dækningen af den samlede kreditefterspørgsel. Herefter følger nogle oplysninger om den svenske ATP-fonds placeringskapacitet og placeringspolitik. Til slut diskuteres kort nogle af de forhold, der må inddrages ved vurderingen af en dansk pensionsreforms betydning for det danske kapitalmarked.

#### A. Kapitalmarkedet og forsikringsopsparingen

Et første indtryk af forsikringsopsparingens rolle for kapitalmarkedet fås ved at betragte tabel 1.

Tabel 1. Samlet kreditudvidelse og forsikringsopsparing.

	1970	1973	1974	1975
	Mia. kr.			
Samlet kreditudvidelse <sup>1)</sup> .....	15,2	29,7	25,3	25,1
Fråværet forsikringsopsparing + ATP og SPF <sup>2)</sup> .....	2,8	5,8	7,9	9,8
	pct.			
Forsikringsopsparing i pct. af kreditudvidelsen .....	18,4	19,5	31,2	39,0

1) Stigning i den samlede kreditgivning til den ikke-statslige sektor.

2) Jfr. tabel 3 i kapitel 22.

I tabellen er årets forsikringsopsparing, således som denne er defineret i kapitel 22, sat i forhold til stigningen i kreditgivning til den ikke-statslige del af det danske samfund. Det fremgår, at mens forsikringsopsparingen i 1970 udgjorde godt 18 % af den samlede kreditudvidelse, er andelen ved udgangen af 1975 steget til 39 %. Man kan således konstatere, at den til forsikringsopsparingen svarende placeringskapacitet har fået stadig større betydning for dækningen af den samlede kreditefterspørgsel.

For at få et indtryk af, hvorledes det til denne placeringskapacitet svarende kreditudbud er blevet placeret, er i tabel 2 vist sammensætningen af forsikringsinstitutionernes vigtigste aktiver ved udgangen af 1975.

Tabel 2. ATP's, SPF's, livsforsikringsselskabernes vigtigste aktiver ved udgangen af 1975.

	Obligationer	Aktier	Udlån	Fast ejendom
	Mill. kr.			
ATP .....	6.418	669	76	26
SPF .....	7.186	-	-	-
Livsforsikringsselskaber .....	17.640	667	3.487	810 <sup>1)</sup>
Pensionskasser .....	7.243 <sup>1)</sup>	211 <sup>1)</sup>	1.315 <sup>1)</sup>	11 <sup>1)</sup>

Anm.: Bogførte værdier.

1) Ultimo 1974.

Det fremgår af tabel 2, at langt det vigtigste **placeringsobjekt** har været obligationer, idet disse tegner sig for ca. 84 % af de samlede placeringer, mens aktier tegner sig for ca. 3 % med størst relativ udbredelse hos ATP-fonden. Placeringen i obligationer foregår langt overvejende i lange obligationer svarende til den lange løbetid for de indgåede forsikringsforpligtelser. Direkte udlån tegner sig for ca. 11 % og forekommer først og fremmest hos livsforsikringsselskaberne (kommunelån, prioritetslån og policelån) og pensionskasserne (tilgodehavender i virksomheden og medlemslån). I ATP, hvor andelen ligger på omkring 1 %, er der tale om lån til arbejdsgivere. Endelig skal det nævnes, at det kun er livsforsikringsselskaberne, der i nævneværdigt omfang besidder fast ejendom.

Med den afgørende vægt, placering i obligationer har for forsikringsinstitutionerne, er det naturligt at give et indtryk af disse institutioners betydning for det samlede obligationsudbud

placering. Noget sådant er forsøgt i tabel 3, og det ses, at ATP, SPF og livsforsikringsselskaber og pensionskasser i 1973 tegnede sig for godt 27 % og i 1974 for 36 % af den samlede obligations-tilgang til kursværdi. I 1975 faldt andelen til 29 %, hvilket hænger sammen med, at staten for første gang i en årrække emitterede 3-6-årige statsobligationer for et beløb på 5,7 mia. kr. Når pengeinstitutterne på trods af den forsikringsopsparing, der i form af indskud på indekstraktater samt kapital- og selvpensioneringskonti præsteres i disse, ikke er medregnet i disse opgørelser, skyldes det, at placeringen af disse indskud ikke kan ses løst fra pengeinstitutternes samlede placeringspolitik.

Tabel 3. Placeringen af obligationstilgangen til kursværdi.

	1973		1974		1975	
	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.
ATP .....	940	5,7	921	5,7	947	3,5
SPF .....	940	5,7	2.037	12,7	2.638	9,7
Livsforsikringsselskaber .....	1.907	11,6	1.968	12,2	2.856	10,5
Pensionskasser .....	725	4,4	864	5,3	1.464	5,4
Tilsammen .....	4.512	27,4	5.772	35,9	7.905	29,1
Pengeinstitutter .....	1.914	11,6	1.661	10,3	15.307	56,0
Øvrige obligationskøbere .....	10.050	61,0	8.647	53,8	4.110	14,9
Samlet nettotilgang til kursværdi ..	16.476	100,0	16.080	100,0	27.322	100,0

Man kan således konkludere, at placeringen af forsikringsopsparingen er af væsentlig betydning for forholdene på det danske kapitalmarked, og at den først og fremmest spiller en rolle på markedet for lange obligationer.

#### B. Den svenske pensionsfonds placeringskapacitet og placeringspolitik

I tabel k er vist udviklingen i den svenske pensionsfonds placeringskapacitet fra starten i 1960 og frem til 1975. Mens den årlige placeringskapacitet ved starten udgjorde knap 500 mill. sv. kr., er den for 1975 opgjort til 10,8 mia. sv. kr. Dette tal fremkommer som indbetalte bidrag på 10,8 mia. sv. kr. og renteindtægter på 5,8 mia. sv. kr., mens pensionsudbetalinger udgjorde 5,0 mia. sv. kr. og øvrige udgifter 0,8 mia. sv. kr.

Tabel 4. Udviklingen i Allmänna Pensionsfondens udlånskapacitet<sup>1)</sup>.

Mill. sv. kr.	1960	1965	1970	1974	1975
Indbetalte bidrag .....	468	2,905	6,100	9,465	10,755
Renteindtægter .....	13	505	2,259	4,874	5,808
Pensionsudbetalinger .....	-	153	1,166	3,881	5,007
Administrationskostninger m.v. <sup>1)</sup> .....	+10	95	192	605	753
Udlånskapacitet (forsikringsopsparing)	471	3.162	7.001	9.853	10.803

1) Vedrører kun 1., 2. og 3. fondsstyrelse.

Kilde: Årsberetning fra Allmänna Pensionsfonden 1975.

I tabel 5 er vist, hvorledes denne placeringskapacitet er blevet udlånt. Af de samlede udlån i 1975 på 10,8 mia. sv. kr. er knap 71 % sket via kapitalmarkedet (obligations- og **förlagslån**<sup>1)</sup>), mens knap 24 % er udlån direkte til erhvervslivet (reverslån), og de resterende 5 % er lån til arbejdsgivere (refinansieringslån). I forhold til de danske forsikringsinstitutioner er ATP-fondens placeringer således i højere grad mere direkte og ikke nær så langfristede. Dette forhold skal naturligvis også ses på baggrund af det både usædvanligt store og langfristede danske obligationsmarked.

I tabel 5 er også vist ATP-fondens samlede placeringer ved udgangen af 1975, fordelt efter de samme kriterier som ovenfor. En sammenligning af de 2 fordelinger viser, at den andel, der udlånes direkte til erhvervslivet, har været voksende igennem de sidste år, hvorved den ovenfor anførte forskel over for danske forhold uddybes.

Til supplerung kan oplyses, at de samlede nyudlån i 1975 fordeler sig med 23 % til staten, 7 % til kommunerne, 33 % til boliger og 37 % til erhvervslivet. Ser man på de samlede udlån ved udgangen af 1975, tegner staten sig for 14 %, kommunerne 8 %, boliger 44 % og erhvervslivet 34 %. Det er altså staten og erhvervslivet, der i særlig grad har været låntagere i fonden i de seneste år, jfr. tabel 6.

1) Svarer nærmest til det danske begreb partialobligationer.

Tabel 5. Udlånene fra Allmänna Pensionsfonden fordelt efter udlånsart.

Mill. sv. kr.	Udlånt i 1974	Udlånt i 1975	Samlede udlån pr. 31/12-1975
Udlånskapacitet <sup>1)</sup> .....	9.853	10.803	86.219
Udlån via kapitalmarked <sup>2)</sup> (oblig. lån)	6.943	7.658	65.532
Udlån direkte til erhvervslivet <sup>3)</sup> .....	2.143	2.561	15.812
Lån til arbejdsgivere <sup>4)</sup> .....	767	584	4.875

an.: Opgjort til anskaffelsesværdi.

1) Vedrører kun 1., 2. og 3. fondsstyrelse.

2) "Obligationslån" og "Förlagslån".

3) "Reverslån".

4) "Refinansieringslån".

Kilde: Årsberetningerne fra Allmänna Pensionsfonden, 1974 og 1975.

Samtidig med, at den andel af ATP-fondens udlån, der er gået til erhvervslivet, har været voksende, kan det nævnes, at det især er udlånene til industrivirksomhederne, der er ekspanderet.

Tabel 6. Allmänna Pensionsfondens udlån fordelt på låntagergrupper.

	N y e u d l å n								Samlede udlån	
	1970		1973		1974		1975		31.12.1975	
	mill. sv.kr.	pct.	mill. sv.kr.	pct.	mill. sv.kr.	pct.	mill. sv.kr.	pct.	mill. sv.kr.	pct.
Staten .....	739	11	1.867	19	1.518	15	2.507	23	12.027	14
Kommuner .....	593	8	568	6	552	6	730	7	7.153	8
Boliger .....	3.664	52	3.999	42	4.005	41	3.571	33	37.650	44
Erhvervsvirksomheder.	2.026	29	3.170	33	3.784	38	3.997	37	29.228	34
heraf:										
Industri m.v. ....	1.515	22	2.241	25	2.758	28	3.215	30	22.114	26
Kraftværker .....	337	5	661	6	761	7	558	5	4.528	5
Landbrug .....	174	2	268	2	265	3	224	2	2.586	3
Øvrige .....	-21	-	40	-	-6	-	-2	-	161	-
Tilsammen .....	7.001	100	9.644	100	9.853	100	10.803	100	86.219	100

Kilde: Årsberetning fra Allmänna Pensionsfonden 1975.

At ATP-fondens udlån er af væsentlig betydning for dækningen af den samlede kreditefterspørgsel, fremgår af, at fondens udlån i 1973 dækkede 32 %, i 1974 26 % og i 1975 25 % af de pågældende års samlede kreditudvidelse, Jfr. tabel 7. Ser man på nettotilgangen af materiale til kapitalmarkedet (obligationer og förlagsbevis), når

ATP-fondens placeringskapacitet helt op på 54 % i 1973, 56 % i 1974 og 47 % i 1975.

Tabel 7. Allmänna Pensionsfondens udlånskapacitet i udvalgte år i forhold til den samlede nettolångivning og nettotilgangen af obligationer og "förlagsbeviser".

	Allmänna Pen- sionsfondens- udlånskapacitet (styrelse 1,2 og 3)	Sårlig netto- lån- givning	Nettotilgang af obliga- tioner og "förlagsbevis"	Kolonne 1 i pct. af kolonne 2	Kolonne 1 i pct. af kolonne 3
	1.	2.	3.	4.	
	Mill. sv. kr.			Pct.	
1973 .....	9.644	30.225	17.910	31,9	53,8
1974 .....	9.853	38.248	17.486	25,8	56,3
1975 .....	10.803	43.550	22.835	24,8	47,3

Kilde: Årsberetning fra Allmänna Pensionsfonden 1974 og 1975 samt årsberetning fra Sveriges Riksbank 1975, tabel H2, 3 og 4.

I konsekvens af den væsentlige rolle, ATP-fondens placeringer spiller for udviklingen på kreditmarkedet og derfor for kredit- og rentepolitikken, bliver tilrettelæggelsen af fondens placeringspolitik da også løbende gjort til genstand for drøftelser mellem fondsstyrelsen og de økonomisk-politiske myndigheder, hvorved fondens placeringer inddrages som et instrument i realiseringen af de økonomisk-politiske målsætninger.

Udover de i tabellerne anførte placeringer blev i 1974 etableret en særlig "fjerde fond", der kan placere i aktier. På grund af aktiemarkedets begrænsede omfang fastsættes størrelsen af de midler, denne fond kan råde over, af lovgivningsmagten. Ved fondens start stillede Rigsdagen således et beløb til rådighed på 500 mill. sv. kr., og i foråret 1976 besluttedes det at tilføre den fjerde fond yderligere 500 mill. sv. kr.

### C. En dansk pensionsreforms betydning for kapitalmarkedet

I opbygningsfasen vil en dansk pensionsfond have en placeringskapacitet af væsentlig betydning for dækningen af den samlede kreditefterspørgsel.

For model B, jfr. tabel 3 i kapitel 2o, vil der således blive tale om placeringer af samme størrelse som de opkøb, der under det nuværende system finder sted i ATP og SPF, der som foran beskrevet i de senere år har aftaget omkring 15 % af obligationstilgangen.

For model C ligger placeringskapaciteten næsten på det dobbelte heraf.

Ved fastlæggelsen af placeringspolitikken vil der især måtte tages hensyn til 2 forhold, der hænger sammen med reformens gennemførelse.

For det første må det som nævnt i kapitel 22 forventes, at ordningen i en kortere årrække vil kunne virke dæmpende på den private forsikringsopsparring. Da denne overvejende er blevet placeret i langfristede obligationer, må det herved opståede bortfald af efterspørgsel for at undgå isolerede rentestigninger på det lange marked i en overgangsperiode dækkes af en ekstraordinær stor placering af pensionsfondens midler i lange obligationer.

For det andet må det også forventes, at gennemførelsen af en pensionsreform i opbygningsfasen vil kunne betyde en stigning i opsparingskvoten, hvilket også vil være ensbetydende med, at den vækst i den indenlandske forbrugsefterspørgsel, erhvervslivet stilles overfor, vil blive langsommere. Såfremt denne situation skal kunne udnyttes til større erhvervsmæssige investeringer, kan dette rejse spørgsmålet om etablering af et system, hvorved pensionsfondens midler i langt større omfang, end tilfældet er i dag for forsikringsopsparringen, kan kanaliseres tilbage til erhvervslivet.

Som muligheder kan nævnes etablering af nye eller udbygning af eksisterende erhvervsfinansieringsinstitutter eller anvendelse af det fra andre lande - herunder Sverige - kendte partialobligationssystem, hvor store erhvervsvirksomheder udsteder obligationer i eget navn. Også ved adgang til aktieerhvervelse kan der tilføres erhvervslivet kapital, men ud over de problemer, det rejser at øge aktieefterspørgslen væsentligt i et marked af så ringe omfang som det danske, må man også sætte spørgsmålstegn ved, om pensionsfondens aktiekøb vil kunne fremkalde en så væsentlig forøgelse af udbudet af nyt aktiemateriale, at der herved vil kunne ske kapitaltilførsel til erhvervslivet af nogen betydning for dækningen af det øgede finansieringsbehov.

Den omstændighed, at byerhvervenes låntagning i realkreditinstitutterne i de senere år har spillet en stigende rolle for dækningen af deres finansieringsbehov, vil i et vist omfang kunne lette tilbagekanaliseringsproblematikken.

Til slut skal nævnes, at en pensionsfonds placeringskapacitet i opbygningsfasen vil være af et sådant omfang, at dens placerings-

politik vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på tilrettelæggelsen af kredit- og rentepolitikken, herunder statslåns- og valutapolitikken. Man må derfor i lighed med den svenske ordning forestille sig, at fondens placeringspolitik løbende gøres til genstand for drøftelse med de pengepolitiske myndigheder.

## Kapitel 2h

### Pensionsudbygningen og den samfundsøkonomiske balance

Allerede gennemgangen af model A i kapitel 19 viste, at selv en mindre omfattende udbygning af pensionssystemet har betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser. Det er dog klart, at de mere vidtrækkende egentlige tillægspensionsmodeller, navnlig af model C-typen, vil øve en endnu større indflydelse på samfundsøkonomien og berøre så centrale områder som udviklingen i priser og lønninger, konkurrenceforholdet over for udlandet, indkomstfordelingen samt størrelsen af forbruget, opsparingen og investeringerne. Herigennem vil også selve den økonomiske vækst blive påvirket. Virkningerne på flere af disse områder er i det foregående blevet behandlet mere eller mindre isoleret, og formålet med nærværende kapitel er derfor at søge frem imod en sammenfatning af enkeltvirkningerne med henblik på en samlet vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser af en eventuel pensionsudbygning efter disse modeller. I princippet må analysen vedrøre hele opbygningsperioden på omkring 20 år, hvorfor den nødvendigvis må blive skitse-mæssig.

Udgangspunktet for en sådan samlet vurdering må være den forskydning opad i det offentliges udgiftsniveau, som en pensionsudbygning i overensstemmelse med de af arbejdsgruppen skitserede modeller vil medføre, og som, da det drejer sig om en stigning i det offentliges udgifter til indkomstoverførsler, vil berøre såvel indkomstfordelingen i samfundet som fordelingen mellem forbrug og opsparing.

Ser man et øjeblik væk fra modellernes finansieringsside, er det et fælles træk ved alle 3 typer, at de indebærer kraftigt øgede pensionsudgifter. For model A vil disse vise sig straks fra 1979 og i løbet af 6 år nå deres endelige niveau. For model B vil der i den første snes år efter ikrafttrædelsen kun blive tale om ret begrænsede udbetalinger af tillægspensionsbeløb, men efterhånden som flere og flere nye pensionister har en stadig længere optjeningsperiode bag sig, vil de samlede tillægspensionsudgifter gå noget i vejret. Endelig gælder det om model C, at den ligesom model B først

bevirker væsentlige tillægspensionsudgifter efter en del års eksistens, men da den økonomiske ramme er betydelig mere omfattende end model B's, vil tillægspensionsudgifterne herefter ligge på et helt anderledes højt niveau end i denne model. Dette fremgår også tydeligt af tabel 2 i kapitel 20, hvoraf det ses, at der i model C i fuldt udbygget tilstand vil blive tale om tillægspensionsudgifter, hvis niveau vil være større end niveauet for folkepensionsudgifterne.

En vurdering af en eventuel pensionsudbygning kan imidlertid ikke blot fæstne sig ved de kommende pensionsudbetalinger, men må lige så vel knytte sig til problemerne omkring finansieringen af disse. Da der i kapitel 19 er sket en samlet vurdering af model A, gælder de følgende bemærkninger stort set kun de egentlige tillægspensionsmodeller B og C.

Selv om man ikke i almindelighed i det moderne samfund kan løsrive finansieringen af pensionsudgifterne fra al anden offentlig finansiering - hverken i langtidsperspektiv eller **konjunktur-**perspektiv - er man dog ikke nødvendigvis bundet til at betragte finansieringen som et problem af helt samme karakter som ved en hvilken som helst anden offentlig udgift. For dette synspunkt taler både disse pensionsudgifters størrelsesorden på længere sigt - **jfr.** tabel 2 i kapitel 20 - og reaktionen i de senere år over for beskatningsniveauet og de videre virkninger heraf på pris- og indkomstdannelsen. Alt i alt medfører disse betragtninger, at en fondsdannelse og de hertil knyttede bidragsindbetalinger kommer ind i billedet.

Set i et længere perspektiv kan det også forekomme rimeligt at søge opsparingen fremmet gennem en sådan fond, idet der herved kan tilvejebringes realøkonomisk spillerum for større investeringer. Såfremt disse muligheder udnyttes, vil større investeringer på deres side kunne bidrage til en hurtigere økonomisk vækst, hvorved grundlaget for de kommende større pensionsudbetalinger kan styrkes.

En del taler også for, at der hos borgerne er en anden holdning til den horisontale indkomstfordeling over livsforløbet, som er kendetegnende for en pensionsudbygning efter præmiereservesystemet, end over for den umiddelbare overflytning af indkomst fra de erhvervsaktive til pensionisterne, som ville være resultatet af en pensionsudbygning efter et fordelingssystem. Som udtryk for denne

holdning kan tages såvel den allerede nu ret omfattende private alderdomsopsparing (jfr. kapitel 22) og fra tjenestemandsområdet tendensen til historisk at sammenkoble tjenestemandspensionen med et relativt lavt lønniveau.

Endelig kan den ovennævnte tendens til, at en større pensionsudbygning kan bevirke en svækkelse af den private alderdomsopsparing - og dermed af den samlede opsparing - tale til gunst for, at man gennem en fondsofbygning søger at modvirke dette.

Uanset om en eventuel fonds bidragsindtægter får form af arbejdsgiverbidrag eller personlige bidrag, må det påregnes, at fonden i opbygningsårene vil have en tendens til at virke **konjunktur-**dæmpende, hvilket fremgår af de følgende vurderinger af fondsopsamlingens virkninger på henholdsvis det private forbrug, eksporten og erhvervsinvesteringerne. Grundlaget for vurderingerne er en sammenligning af det tænkte økonomiske forløb med og uden en tillægspensionsordning, idet der til en begyndelse ses bort fra muligheden af, at ordningen øver nogen selvstændig indflydelse på det økonomiske vækspotential.

Da der i opbygningsperioden indgår flere indtægter til fonden, end der udbetales i pensioner, vil der ligesom ved en konjunkturpolitisk stramning af finanspolitikken ske en reduktion af de disponible realindkomster hos lønmodtagere og selvstændige. Dette vil trække i retning af en lavere forbrugsefterspørgsel, men tendensen kan dog blive modvirket af i hvert fald 2 ting. For det første kan fondsopsamlingen blive ledsaget af en nedgang i den private opsparing, og her tyder erfaringerne fra Sverige på, at der i de første år efter en tillægspensionsordnings ikrafttræden kan ske en vis dæmpning af den private forsikringsopsparing. For det andet kan der ske en forskydning af indkomstfordelingen mellem de erhvervsaktive til gunst for lønmodtagerne, hvilket efter al sandsynlighed også vil modvirke tendensen til nedgang i forbruget. Det har dog formodningen for sig, at de modgående tendenser kun sjældent vil være stærke nok til helt at hindre en nedgang i det private forbrug i opbygningsperioden.

For så vidt opkrævningen af bidragene til pensionsfonden bevirker et yderligere pres på virksomhedernes omkostningsniveau, vil dette trække i retning af at svække konkurrenceevnen over for udlandet, hvilket kan bevirke, at efterspørgslen til eksport bliver mindre end ellers. Hvorvidt omkostningsniveauet på grund af bi-

dragsindbetalingerne belastes mere end ellers, er det dog umuligt at sige noget præcist om, men det vil bl.a. hænge sammen med finansieringsformen, jfr. kapitel 21.

Endelig kan erhvervsinvesteringerne tænkes at blive påvirket i nedadgående retning af gennemførelsen af en tillægspensionsordning. Dels vil indtjeningsmulighederne i opbygningsfasen være dårligere på grund af tendenserne til mindre efterspørgsel til såvel forbrug og eksport, dels kan en mindre selvfinansierungsgrad gøre det vanskeligere for virksomhederne at finansiere ønskede investeringer.

I forbindelse med disse overvejelser over virkningerne af fondsopsamlingen kan det diskuteres, om renteindtægterne har samme virkninger som bidragsfinansiering. I det omfang, fondens erhvervelse af rentebærende aktiver er trådt i stedet for obligationskøb o.l. fra private, der nedsætter deres opsparing, vil der blot være sket overførsel af indkomst til pensionisterne gennem pensionsfonden. De samme penge gik tidligere til private kreditorer, hvoraf i hvert fald nogle ville være de samme pensionister, eller pengene ville tilflyde private pensionister gennem forskellige pensions- og forsikringsinstitutter.

Hvis derimod pensionsfondens placeringsbehov, jfr. kapitel 23, bliver noget større end de placeringsmuligheder, der frisættes ved, at private nedsætter deres obligationskøb, er situationen en noget anden. Der ville uden pengepolitiske indgreb indtræde en kursstigning, som nok ville lokke nyt obligationsmateriale frem (og sandsynligvis stimulere investeringer og forbrug), men et rentefald ville ikke kunne undgås, og man ville da være i en situation, der minder om den i kapitel 20, punkt A 2 omtalte, hvor en forstærket prisstigningstakt truer fondens soliditet. Ved et rentefald (til en realrente under 4,5 %) vil der nemlig ske det, at renteindtægterne ikke er store nok til både at kompensere for prisstigninger og sikre en fortsat opbygning af fonden i takt med væksten i de reale pensionsforpligtelser. Skal disse forpligtelser overholdes uden at undergrave fonden, må bidragsbetalingerne derfor forhøjes.

Der er dog også den mulighed, at de pengepolitiske myndigheder af hensyn til den valutariske situation (eller til et eventuelt indre efterspørgselspres) ikke kan acceptere, at renteniveauet falder og derfor tilvejebringer de fornødne anbringelsesmuligheder, f.eks. ved udstedelse af statsobligationer. De skatter, der opkræves til

finansiering af statens øgede rentebyrde, træder da i stedet for forhøjede bidragsbetalinger til fonden.

Ud fra en mere kortsigtet beskæftigelsespolitisk målsætning er det således muligt, at opbygningen af en pensionsfond i en situation med svigtende efterspørgsel kan trække i retning af at øge ledighedens omfang. Det centrale ved etableringen af en tillægspensionsordning er dog ikke så meget de kortsigtede konjunkturmæssige virkninger, men derimod virkningerne på længere sigt. Det fremstår i denne forbindelse helt klart, at det i mange år ikke vil være muligt at gennemføre en større pensionsudbygning, der indebærer en sænkning af opsparingsniveauet. Tværtimod vidner det vedholdende danske betalingsbalanceunderskud om et behov for større opsparing, og etableringen af henholdsvis ATP-fonden i 1964 og Den sociale Pensionsfond i 1971 kan ses som tilløb hertil. Ved en fondsopbygning af en vis størrelse skabes der et strukturelt element i samfundsøkonomien, hvorved en del af den offentlige opsparing får en fasthed og urørlighed, som ikke på samme måde kan siges at karakterisere den øvrige offentlige opsparing. Denne vil på sin side fortsat kunne tilpasses efter konjunktursituationens krav.

Vælger man ud fra ønsket om en varigt højere opsparingskvote i samfundet at udbygge pensionssystemet i forbindelse med en fondsdannelse, rejser der sig 2 spørgsmål omkring den forskydning i resourceanvendelsen fra privat forbrug til investering og eksport, som er formålet med en sådan politik. Det ene er spørgsmålet, om der rådes over tilstrækkelig fleksible midler i den økonomiske politik til at sikre, at fondsopbygningen dels ikke i en situation med svigtende efterspørgsel bevirker en uacceptabel stigning i ledighedsniveauet, dels ikke i almindelighed medfører en stigning i virksomhedernes omkostningsniveau til skade for erhvervenes konkurrenceevne og investeringslyst. Disponerer man over de fornødne midler i den økonomiske politik, hvor indkomspolitikken for tiden indtager en fremtrædende plads, står der det andet spørgsmål tilbage, nemlig om fonden vil kunne spille en vigtig rolle for finansieringen af erhvervsudviklingen og dermed for skabelsen af større vækstmuligheder i de kommende år. Det er klart, at i en situation, hvor bevægelsesfriheden i den danske rentepolitik kan være relativt begrænset af eksterne forhold, vil der i høj grad være behov for at afstemme fondens dispositioner med den almindelige pengepolitik. Det vil bl.a. bero på fondens størrelse og vækst i sammenligning

med det øvrige penge- og kapitalmarked, i hvilken udstrækning fonden i lighed med Den sociale Pensionsfond og ATP overvejende skal placere i obligationer eller engagere sig i mere direkte virksomhedsfinansiering, herunder aktiekøb.

Afsnit VIAdministrativ belysning af tillægspensionsmodellerneKapitel 25Administrativ belysning af model B

I rapportens afsnit III er gennemgået de karakteristiske træk ved model B, som har mange træk tilfælles med den gældende ATP-ordning. I dette kapitel foretages en administrativ belysning af denne model.

A, Beregning og opkrævning af bidrag1. Procentbidraget

Den ensartede tillægspensionsordning er forudsat finansieret ved en kombination af et procentbidrag og et fast bidrag. Procentbidraget tænkes opkrævet hos alle skattepligtige her i landet, og bidragsgrundlaget forudsættes at være den skattepligtige indkomst. Beregningen og opkrævningen af procentbidraget vil således ikke i sig selv give anledning til nye administrative problemer, men vil kunne følge samme retningslinier, som gælder for de nuværende sociale bidrag (folkepensionsbidrag og dagpengebidrag).

Det er forudsat, at procentbidraget ikke skal være bestemte for, hvilken anciennitet der opnås i ordningen. Procentbidraget vil derfor heller ikke i øvrigt give anledning til administrative problemer.

2. Det faste bidraga. Bidraget for lønmodtagere og arbejdsgivere

Det faste bidrag forudsættes at være afgørende for erhvervelse af anciennitet.

Det faste bidrag kan forudsættes fuldt ud at påhvile enten lønmodtagerne eller arbejdsgiverne eller deles mellem lønmodtagerne og arbejdsgiverne, f.eks. på samme måde som det nuværende ATP-bidrag. Ligegyldigt hvilken løsning der vælges, vil det være det administrativt mest hensigtsmæssige, at beregningen og opkrævningen sker hos arbejdsgiveren. Det ville således give betydelige ad-

ministrative problemer, hvis der skulle etableres kontakt mellem de centrale myndigheder og hver enkelt lønmodtager.

En løsning, hvor arbejdsgiveren alene beregner og opkræver det faste bidrag, findes i den nuværende ATP-ordning.

Efter ATP-loven betaler arbejdsgiveren 2/3 og den ansatte 1/3 af bidraget. Arbejdsgiveren er ansvarlig over for ATP for indbetaling af det fulde bidrag kvartalsvis bagud. Dette sker i praksis på den måde, at arbejdsgiveren tilbageholder den ansattes del af bidraget ved hver lønudbetaling.

Ultimo hvert kvartal udsendes opkrævningsblanketter med alle nødvendige oplysninger påført med undtagelse af bidragsbeløbet. ATP kender ikke på forhånd nøjagtigt antallet af arbejdsgivere, der skal betale bidrag til den enkelte termin og heller ikke størrelsen af det konkrete bidrag, som den enkelte arbejdsgiver er skyldig at indbetale. ATP's faste udgangspunkt er alene kartoteket over registrerede arbejdsgivere, se nedenfor under B.

ATP-bidrag skal siden den 1. januar 1974 som hovedregel kun indberettes en gang årligt, nemlig på den oplysningsseddel, som arbejdsgiveren hvert år i januar skal indsende til ligningsmyndighederne med oplysninger om udbetalt A-indkomst og tilbageholdt A-skat m.v. for hver enkelt lønmodtager. Indberetningen af ATP-bidrag sker ved at udfylde særlige rubrikker på oplysningssedlen om ansættelsesperiode og om ATP-bidrag (oprundet til nærmeste hele kronebeløb). Oplysningssedlen skal indsendes til ligningsmyndighederne - ikke til ATP - men de relevante oplysninger overføres maskinelt fra skattemyndighederne til ATP med henblik på kontrollen med indbetalingerne.

De administrative funktioner i forbindelse med opkrævningen af det faste bidrag vil kunne foregå efter samme rutiner, som anvendes i dag ved opkrævningen af ATP-bidraget, således at arbejdsgiverne skal være ansvarlige for indbetaling af det fulde bidrag. Indbetalingen skal ske til en central pensionsmyndighed, og kontrollen med indbetalingerne sker af pensionsmyndigheden på grundlag af indberetninger, der indhentes gennem skattemyndighederne. ATP's opkrævningsfunktioner er netop udtryk for, hvor langt det administrative arbejde hidtil har kunnet rationaliseres, idet der på en række områder er sket en forenkling og større integration med skattemyndighedernes edb-procedurer siden ordningens oprettelse ud fra det synspunkt, at der så vidt muligt undgås en dobbeltregistrering af oplysninger hos både pensions- og skattemyndighederne.

Man kunne dog måske forestille sig, at indbetalingen skulle ske - ikke til en central pensionsmyndighed som ATP-bidraget i dag - men til skattemyndighederne samtidig med indbetalingen af kildeskat. Skattemyndighederne måtte da give meddelelse om størrelsen af de indbetalte bidrag til den centrale pensionsmyndighed. For en sådan ordning taler, at skattemyndighederne i forvejen skal opkræve procentbidraget, og at det under alle omstændigheder vil være nødvendigt med skattemyndighedernes bistand i forbindelse med beregning (og eventuelt også opkrævning) af bidraget fra selvstændige erhvervsdrivende, se nærmere nedenfor under punkt b.

På den anden side er det som nævnt arbejdsgiveren, der må forudsættes at skulle beregne bidraget for lønmodtagerne, en beregning der ikke kræver medvirken fra skattemyndighederne. Det vil endvidere være den centrale pensionsmyndighed, der skal påtage sig arbejdet med at løse problemer og vejlede i forbindelse med bidragets beregning og indbetaling, da regler herfor må forudsættes fastsat af pensions- og ikke skattemyndighederne. Det synes derfor ikke at være hensigtsmæssigt at inddrage skattemyndighederne i til-lægspensionsordningens administration i videregående omfang, end hvad der kendes i øjeblikket i ATP-ordningen.

#### b. Bidrag fra selvstændige erhvervsdrivende

Det er forudsat, at selvstændiges anciennitet på samme måde som ancienniteten for lønmodtagerne skal bestemmes efter antallet af faste bidrag, der er indbetalt til ordningen. Da det imidlertid ikke på samme måde som for lønmodtagere er muligt at opgøre den selvstændiges arbejdstid, og da den selvstændige forudsættes at skulle betale hele bidraget selv, vil både beregningen og opkrævningen stille langt større administrative krav til ordningen, end for så vidt angår beregning og opkrævning af lønmodtagerbidraget. I det følgende drøftes spørgsmålet om bidragsberegningen under punkt 1°, medens bidragsopkrævningen omtales under punkt 2°.

#### 1°. Bidragsberegningen

Det er i rapportens afsnit III skitseret, hvorledes det ved bidragsberegningen (og dermed også ved anciennitetsberegningen) for selvstændige vil være nødvendigt at tage udgangspunkt i indtægtens størrelse. Dette vil både være nødvendigt ved afgørelsen af, om den selvstændige har pligt til at betale fast bidrag til ordningen

(hvis pågældende mindst har en indtægt, der svarer til den gennemsnitlige indtægt for en faglært arbejder med f.eks. 15 timers ugentlig beskæftigelse) og ved afgørelsen af, om pågældende i givet fald skal betale bidrag som deltids- eller fuldtidsbeskæftiget (afhængigt af, om indtægten ligger henholdsvis under eller over den gennemsnitlige indtægt for en faglært arbejder med f.eks. 30 timers ugentlig beskæftigelse).

Da der skal tages udgangspunkt i indtægtens størrelse, vil det - uanset hvorledes indtægtsgrundlaget fastlægges - i meget vidt omfang være nødvendigt med skattemyndighedernes medvirken både med hensyn til beregning af og kontrol med bidragspligten.

Mulighederne for opgørelse af indtægten for selvstændige erhvervsdrivende er nærmere omtalt i kapitel 26 vedrørende model C, hvortil henvises.

## 2°. Opkrævning af bidrag

Medens lønmodtagerbidraget forudsættes indbetalt af arbejdsgiveren i løbet af optjeningsåret, må indbetalingen af selvstændiges bidrag ske med a contobidrag med efterregulering. Indbetalingerne vil kunne ske direkte til den centrale pensionsmyndighed på grundlag af opkrævninger, men vil også kunne ske til skattemyndighederne sammen med skatten. Da det for selvstændige erhvervsdrivende er nødvendigt med skattemyndighedernes bistand til opgørelse af indtægtsgrundlaget og dermed også til kontrol af, hvem der som selvstændig skal betale bidrag, er det mere nærliggende end ved lønmodtagerbidraget, at bidraget skal indbetales til skattemyndighederne. Vælges denne løsning, skal skattemyndighederne give meddelelse om de indbetalte bidrag til den centrale pensionsmyndighed. Man kan imidlertid også tænke sig, at skattemyndighederne alene registrerer oplysninger om indtægterne og videregiver disse til pensionsmyndighederne.

## B. Registrering af de bidragspligtige

Der må i ordningen føres et register over, hvilke arbejdsgivere og selvstændige der skal indbetale bidrag til ordningen. Registret må holdes á jour med oplysninger om, hvilke indbetalinger der er sket, eller med oplysninger om, hvorfor der i givet fald ikke skal indbetales bidrag. På grundlag af registret kan udsendes opkrævninger og iværksættes rykkerrutiner.

Antallet af arbejdsgivere, der i 1975 indbetalte bidrag til ATP-ordningen, udgjorde godt 136.000, svarende til godt 550.000 kvartalsvise indbetalinger. Den årlige tilgang og afgang af arbejdsgivere er i ATP-ordningen af størrelsesordenen 15.000.

I en ny ensartet pensionsordning skal der endvidere betales bidrag fra selvstændige, som opfylder minimumskravet for medlemskab af ordningen. Hvis denne grænse sættes ved et overskud af virksomheden på godt 25.000 kr. i 1975, skønnes det, at 240-255.000 eller omkring 80-85 % af de selvstændige under 65 år vil blive omfattet af ordningen.

Det vil være administrativt besværligt at føre en detaljeret kontrol med de enkelte indbetalinger, men nødvendigt, da de er grundlaget for fastsættelse af pensionens størrelse. Det kan i denne forbindelse nævnes, at af de 550.000 kvartalsvise indbetalinger fra arbejdsgiverne til ATP i 1975 var der i omkring 25 % af tilfældene uoverensstemmelse med den årlige indberetning fra arbejdsgiverne.

Arbejdsgivernes helårlige indberetning af ATP-bidrag på oplysningssedler til skattevæsenet fandt sted for første gang i januar 1975 for kalenderåret 1974. Leveringen fra statsskattedirektoratet af indberetningerne fandt sted primo april 1975 og omfattede ca. 6,4 mill. enkeltkonteringer vedrørende ca. 2,0 mill. lønmodtagere.

### C. Registrering af og kontakten til de pensionsberettigede

Det vil være nødvendigt at etablere et register over alle pensionsberettigede lønmodtagere og selvstændige. Registret må føres på grundlag af arbejdsgivernes indberetninger om lønmodtagernes beskæftigelsesperioder samt på grundlag af registret over indbetalte bidrag fra arbejdsgivere og selvstændige. Da optjening af pensionsret forudsætter, at der er indbetalt bidrag for pågældende, vil det som nævnt i punkt B af sikkerhedsmæssige grunde være nødvendigt at føre en omfattende kontrol med indbetalingerne, og for hver enkelt berettiget må der føres en særlig konto over, hvilke bidrag der er indbetalt i de enkelte år.

Med en øvre aldersgrænse for optjening af pensionsret ved det 65. år og en nedre aldersgrænse ved det 18. år vil tidsintervallet, hvori der kan blive indbetalt bidrag for en sikret, strække sig over indtil 48 år. Med tiden vil der derfor blive tale om opbevaring af betydelige datamængder.

I ATP-ordningen opbevares i dag samtlige indbetalingsoplysninger uden tidsbegrænsning. Som følge heraf udvides databestanden, der løbende edb-behandles bl.a. i ajourføringskørslerne med en årlig tilvækst på omkring 3-4 mill. konteringsoplysninger.

Antallet af registrerede lønmodtagere i ATP udgjorde pr. 31. december 1975 ca. 2,5 mill. Heraf var godt 80.000 fremmede statsborgere, hvoraf godt 23.000 havde nordisk statsborgerskab og godt 17.000 havde statsborgerskab i et EF-land.

Antal registrerede lønmodtagere ei et bruttotal, der omfatter samtlige levende lønmodtagere mellem 18 og 61 år, for hvem der efter ordningens oprettelse er indbetalt bidrag på grundlag af ATP-dækket beskæftigelse.

På samme måde som i en indtægtsafhængig pensionsordning må der forudsættes en løbende kontakt mellem pensionsmyndighed og de pensionsberettigede. Man kan forestille sig, at der med regelmæssige mellemrum f.eks. årligt skal gives de pensionsberettigede meddelelse om årets optjente pensionsret og eventuelt også om den indtil dato erhvervede ret.

I efteråret 1975 påbegyndte ATP rutinemæssigt udsendelse af kontoudtog til lønmodtagere, som er registreret under ATP-ordningen. Ved udgangen af 1976 var der udsendt kontoudtog til ca. 480.000 lønmodtagere, I løbet af en 5-årig turnusperiode er det tanken at udsende kontoudtog til samtlige registrerede lønmodtagere. Lønmodtagernes adgang til at få deres kontoindestående oplyst ved individuel henvendelse til ATP berøres ikke af denne nyordning.

#### D. Beregning og udbetaling af ensartet tillægspension

Når pensionsberegningen skal foretages, må bidragene i første omgang opgøres for hvert år for sig. Dette er nødvendigt, dels fordi bidragene er forskellige for hel- og deltidsbeskæftigede, dels fordi det faste bidrag forudsættes reguleret i takt med pris- eller indkomstudviklingen. Summen af bidragene, der er indbetalt i årets løb, divideres med størrelsen af det faste bidrag for det pågældende år. Da ét års anciennitet forudsættes erhvervet ved indbetaling af bidrag for en kortere periode end et helt år (for at tage hensyn til perioder uden beskæftigelse f.eks. ved sygdom og arbejdsløshed) f.eks. ved betaling af bidrag for 44 uger (11 måneder), vil der for personer, som har været beskæftiget hele året, være registreret overskydende bidrag. De overskydende bidrag må kunne godskrives i

andre bidragsår, hvor der på grund af sygdom eller arbejdsløshed ikke er indbetalt et tilstrækkeligt antal bidrag til opnåelse af et helt års anciennitet.

Ancienniteten beregnes ved at dividere summen af antallet af indbetalte bidrag (points) for alle årene med det antal bidrag, der skal til for at opnå et års anciennitet. Med en optjeningstid for fuld pension på f.eks. 40 år kan pensionen herefter beregnes som:

Ancienniteten (højst 40)  $\times$  fuld pension, hvor "fuld pension" betegner pensionen på udbetalingstidspunktet. Pensionsberegningen vil kunne foregå ved hjælp af edb og vil næppe i sig selv medføre administrative problemer.

Såfremt indtægten skal gemmes for hver person for hvert år, bliver det store datamængder, man skal operere med. Man kunne derfor vælge den løsning hvert år at tildele de enkelte pensionspoints og så hvert 5. år udsende meddelelse om optjente pensionspoints. Hvis der ikke gøres indsigelse mod den optjente ret, kan indtægtsoplysningerne slettes.

I ATP udsendes i dag i løbet af en 5-årig periode et kontoudtog, men man sletter ikke oplysningerne om bidragsindbetalinger, idet det vil kræve en lovændring.

De administrative problemer i forbindelse med udbetalingen af aktuel pension ligger på tre felter, nemlig for det første spørgsmålet om eventuel opsøgning af de pensionsberettigede, dernæst selve udbetalingsproceduren og endelig det administrative arbejde i forbindelse med den løbende kontakt til pensionisterne.

De nævnte administrative problemer er drøftet i relation til model C, hvortil der henvises.

## Kapitel 26

### Administrativ belysning af model C

Udformningen af en indtægtsafhængig pensionsordning foretages ud fra en samlet vurdering af de samfundsøkonomiske, socialpolitiske og administrative konsekvenser. De følgende bemærkninger vedrører de administrative konsekvenser. På grund af den nære sammenhæng mellem de administrative muligheder og ordningens øvrige udformning kan det imidlertid ikke undgås, at der medtages en del bemærkninger i øvrigt om det principielle indhold af en indtægtsafhængig pensionsordning i det omfang, det anses for nødvendigt for at kunne belyse administrationen.

Dette kapitel indeholder i punkt A omtale af en ordning, hvor finansieringen sker over de almindelige offentlige budgetter. I punkt B drøftes en bidragsfinansieret ordning, herunder spørgsmålet om indtægtsgrundlag for beregning af bidrag samt spørgsmålet om beregning og opkrævning af bidrag. I punkt C redegøres for de administrative funktioner i forbindelse med beregning og registrering af optjente pensionsrettigheder. I punkt D behandles funktionerne i forbindelse med beregning og udbetaling af aktuelle pensioner. I punkt E gennemgås mulighederne for integration med eksisterende registersystemer, og i punkt F drøftes arbejdsdeling af opgaverne mellem forskellige myndigheder. Endelig er de forskellige administrative løsningsmuligheder for en bidragsfinansieret ordning sammenfattet i punkt G.

Midlerne til finansiering af en indtægtsafhængig pensionsordning kan ifølge de opstillede principmodeller tænkes fremskaffet ad følgende veje:

- Tilskud fra det offentlige over det offentliges almindelige indtægter fra skatter og afgifter m.m.
- Bidrag fra de sikrede lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende.
- Bidrag fra de sikrede lønmodtageres arbejdsgivere og fra selvstændige erhvervsdrivende.
- Kombinationer heraf.

Alle disse finansieringsformer undtagen den første rejser fælles problemer om afgrænsning af indtægtsgrundlaget for beregningen af betalingen af bidrag, og i alle tilfælde skal der tages stilling til indtægtsgrundlaget for optjening af pensionsret. Endvidere rejses i bidragsfinansierede ordninger det spørgsmål, om der skal være samme indtægtsgrundlag for beregning af betalingen og for beregning af optjening af retten til den indtægtsafhængige pension.

Spørgsmål om indtægtsgrundlag har ikke blot betydning for den administrative løsning af finansieringens mere teknisk-administrative problemer, men også for borgernes forståelse og indforståelse med ordningens udformning. Valg af indtægtsgrundlag indebærer nemlig sikkert også den reelle fastlæggelse af, hvem der skal betale til ordningen, hvor meget den enkelte skal betale, og i større eller mindre grad hvor stor pensionsretten skal være.

Bemærkningerne i de følgende punkter tager herefter udgangspunkt i de forskellige mulige finansieringsformer samtidig med, at det belyses, at valg af indtægtsgrundlag har indgribende betydning for ordningens administrative udformning.

#### A. Finansiering over det offentliges almindelige indtægter

Ønskes der ikke en entydig sammenhæng mellem den enkeltes deltagelse i finansieringen og den opnåede pensionsret, vil den administrativt enkleste form for finansiering af en indtægtsafhængig pensionsordning være, at ordningen finansieres fuldt ud over det offentliges almindelige indtægter fra skatter og afgifter m.m. Opkrævningen af midlerne vil ved denne finansieringsform således i sig selv ikke give anledning til nye administrative procedurer. Denne finansieringsform medfører dog ikke nødvendigvis større administrative besparelser i forhold til bidragsfinansierede løsninger, når alle de administrative funktioner ved en indtægtsafhængig pensionsordning betragtes under ét. Da pensionsretten ved skattefinansiering nødvendigvis skal beregnes på grundlag af den pensionsgivende indtægt, således som denne kan opgøres for hver enkelt sikret i ordningen, vil det nemlig være nødvendigt at registrere de optjente rettigheder på anden måde.

Hertil kommer en række andre problemer ved en rent offentlig finansiering.

For det første vil fuld skattefinansiering rejse særlige problemer, såfremt personer med indtægt fra selvstændig erhvervsvirksomhed skal have en vis valgfrihed med hensyn til, om de vil være omfattet af ordningen. En sådan valgfrihed kan kun få reel betydning i det omfang, de pågældende kan opnå fritagelse for at betale til ordningen, og en sådan fritagelse kan vanskeligt gennemføres, hvis finansieringen sker over skatterne.

Det kan altså siges, at en fuldt skattefinansieret ordning giver betydelig mindre fleksibilitet end bidragsfinansierede ordninger.

En mere principiel indvending vil være, at de offentligt finansierede sociale pensioner hidtil har bygget på ydelser, der udbetales med ensartede satser, eller som indtægtsreguleres i forhold til den aktuelle indtægt. I en indtægtsafhængig pensionsordning afpasses ydelserne derimod efter den enkeltes hidtidige indtægt, således at en højere indtægt giver ret til en højere ydelse, dog eventuelt inden for et givet maksimum. Dette princip kan ikke siges at harmonere godt med en fuld skattefinansiering, idet der ikke er nogen klar sammenhæng mellem stigende arbejdsindtægt og stigende betaling af skatter, afgifter m.m. til det offentlige. Ud fra denne betragtning kan det anføres, at det stemmer bedre med ordningens indhold, at den finansieres ved bidrag, der ligesom pensionsrettighederne er mere direkte afhængige af arbejdsindtægts størrelse. I socialreformkommissionens 1. betænkning er tilsvarende betragtninger anført vedrørende finansieringen af dagpengeordningen, der ligesom en indtægtsafhængig pensionsordning bygger på indtægtsbortfaldsprincippet.

Da de danske offentligt finansierede grundpensioner i dag har et i hvert fald i international sammenhæng så relativt højt niveau, når det er grundpensionerne, der sammenlignes, betyder det for en eventuelt kommende dansk indtægtsafhængig pensionsordning, at man må sigte imod ret høje samlede dækningsgrader for at give ordningen et selvstændigt indhold. Der vil derfor blive tale om en væsentlig udgift for det offentlige til befolkningens pensionssikring, som må finansieres over de almindelige skatter og afgifter.

Til sammenligning har bidragsfinansierede ordninger den fra et administrativt synspunkt betydelige fordel, at de i et vist omfang vil være selvadministrerende. Indtægtsgrundlaget vil således være defineret på forhånd uden muligheder for at blive nedbragt

gennem fradrag (dog ikke hvis den skattepligtige indkomst benyttes som indtægtsgrundlag). Da lavere indtægter betyder lavere pensionsydelse, er det endvidere muligt, at der sker færre skatteunddragelser og dermed administrative besparelser ved bidragsfinansierede ordninger, uanset hvilket indtægtsgrundlag man vælger.

### B. Bidragsfinansiering

Vælger man i stedet helt eller delvis en bidragsfinansiering, er der følgende væsentlige administrative problemer at tage stilling til:

- 1) Først må det overvejes, hvilket indtægtsgrundlag der skal anvendes som grundlag for beregning af bidrag, altså spørgsmålet om, hvilke indtægtsarter der skal benyttes. Spørgsmålet belyses først og fremmest ud fra, hvad der er væsentligt fra et administrativt synspunkt.
- 2) Derefter må det overvejes, om bidrag skal beregnes på grundlag af den enkelte lønmodtagers indkomst og/eller på grundlag af arbejdsgiverens samlede udbetalte løn, og i forbindelse hermed hvordan bidraget skal opkræves og indbetales. Selvstændige erhvervsdrivendes betaling af bidrag rejser særlige problemer. Dette punkt omfatter således spørgsmålet om, hvem der beregner bidrag, og hvordan bidraget indbetales.
- 3) Endvidere må der tages stilling til, om der skal være en tilbagemelding til indbetalerne om de indbetalte beløb og om den eventuelle retsvirkning af registrerede rettigheder. Det kan eventuelt komme på tale at behandle dispensationsansøgninger for manglende betaling, og der vil være behov for vejledning. Dette punkt omfatter således kontakten mellem indbetalerne samt skatte og/eller pensionsmyndighederne.
- 4) Endelig må det overvejes, hvordan de administrative funktioner i forbindelse med betaling af bidrag organisatorisk kan gribes an, d.v.s. spørgsmål om oprettelse af selvstændige registersystemer kontra mulighederne for integration med allerede eksisterende registre samt spørgsmålet om arbejdsdelingen mellem forskellige statslige og kommunale myndigheder. Disse spørgsmål behandles særskilt i de efterfølgende punkter E og F.

### 1. Indtægtsgrundlag for beregning af bidrag

Den indtægtsafhængige pension tilsigter delvis at erstatte det indtægtsbortfald, der normalt indtræder ved opnåelsen af pensionsalderen og overgangen fra den erhvervsaktive tid til pensionisttilværelsen. Den indtægtsafhængige pension skal derfor kunne angives som en andel af den tidligere arbejdsindtægt, d.v.s. af indtægten ved personlig arbejdsindsats som henholdsvis lønmodtager og/eller selvstændig erhvervsdrivende. Ved fastsættelsen af, hvilke indtægter der skal begrunde pensionsret, er problemet derfor at afgrænse arbejdsindtægter fra de passive indtægter, som ikke nødvendigvis falder væk ved overgangen til pension.

Denne indtægtsafhængige pension forudsættes i dette afsnit finansieret af bidrag, der beregnes i procent af indkomsten, og som så vidt muligt tages som udtryk for størrelsen af den optjente pensionsret. Der er derfor en meget nær sammenhæng mellem, hvilke indtægter der skal medføre bidragspligt, og hvilke indtægter der skal danne grundlag for beregning af størrelsen af pensionsretten. Dette taler for, at der tilstræbes den størst mulige overensstemmelse mellem bidraget og pensionsretten. En anden begrundelse, som kan anføres for så vidt muligt at opnå denne overensstemmelse, er at bidraget ellers kan blive opfattet som en ny skat, som blot pålægges befolkningen efter andre principper end opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Udgangspunktet må herefter være, at kun sådanne indtægter, der indgår i beregningen af pensionsretten, skal medføre bidragsbetaling.

Der kan dog tænkes forskellige fravigelser af dette udgangspunkt. F.eks. er der en del, der taler for, at der ikke skal beregnes bidrag af alle sociale ydelser, som eventuelt skal medregnes i den pensionsgivende indtægt. Endvidere er det muligt, at man under visse forudsætninger vælger at opkræve bidrag af hele lønindtægten, selv om der kun beregnes pension af indtægter over et eventuelt basisbeløb og under et eventuelt maksimumsbeløb. Også på en række andre punkter kan det vise sig praktisk at løse forbindelsen mellem pensionsret og bidragsbetaling.

Det vil få væsentlig betydning for ordningens administration, hvorledes indtægtsgrundlaget defineres, idet det som nævnt ikke vil være muligt at stille forslag om, hvordan den pensionsgivende indtægt kan defineres uden samtidig at tage stilling til, hvordan beregning og opkrævning af bidrag kan ske. Dette hænger også sam-

men med, at det kan være hensigtsmæssigt, at det er de samme organer, der tager sig af de to spørgsmål. Hvorledes indtægtsgrundlaget defineres, vil endvidere være afgørende for, i hvilket omfang det vil være muligt at anvende indtægtsoplysninger, der allerede er indsamlet og registreret af det offentlige.

Ved afgrænsningen af indtægtsgrundlaget må der tages stilling til dels spørgsmålet om, hvilke indtægtsarter der skal benyttes, dels spørgsmålet om, hvilken periode indtægterne skal referere sig til. I det følgende er disse to spørgsmål omtalt under henholdsvis punkt a og b.

#### a. Hvilke indtægtsarter skal indgå i bidragsgrundlaget?

I det følgende nævnes tre forskellige måder at afgrænse de indtægtsarter, som indgår i bidragsgrundlaget.

Som den første mulighed omtales muligheden for at anvende skattemyndighedernes opgørelser af den skattepligtige indkomst. Som en anden mulighed omtales muligheden for at anvende et andet grundlag end skattemyndighedernes opgørelser, men et grundlag, som dog bygger på indkomstbegreber, der kendes i indkomstskattesystemet. Til sidst omtales muligheden for at anvende et i forhold til de skattemæssige indkomstopgørelser helt nyt indkomstbegreb.

I tilknytning til gennemgangen af disse tre indkomstbegreber omtales endelig spørgsmålet om at etablere et fælles indkomstgrundlag for den indkomstafhængige pensionsordning og andre sociale ydelser.

#### 1 . Skattepligtig indkomst

Da det alene er skattemyndighederne, der regelmæssigt indsamler indtægtsoplysninger fra alle, er det åbenbart, at den administrativt mest nærliggende løsning er fuldt ud at anvende de indkomstbegreber, der anvendes ved skatteligningen, og som derudover er maskinelt tilgængelige. Ved helt at knytte sig til skattebegrebet og skatteprocedurer kan man udnytte det arbejde, der allerede er udført af skattemyndighederne, og borgerne fritages for at opgøre deres indkomster på forskellige måder til forskellige myndigheder.

Der vil på den anden side være den ulempe ved at knytte sig til skattelovgivningens indkomstbegreber, at man i pensionslovgivningen ikke får samme frihed til selv at afgøre indholdet af reglerne, og at pensionsordningen vil binde sig til forandringer i indkomstgrundlaget på skatteområdet. For skattelovgivningen vil

det også medføre bindinger, hvis ændringen i den skattepligtige indkomst automatisk får virkning på pensionsområdet.

Det er kun meget vanskeligt foreneligt med forudsætningerne for en indtægtsafhængig pensionsordning at anvende den skattepligtige indkomst som grundlag for bidragsberegningen.

Som nævnt ovenfor er det et grundliggende princip i indtægtsafhængige pensionsordninger, at pensionsret og bidragsbetaling kan angives som en andel af den sikredes indtægter som lønmodtager og/eller selvstændig erhvervsdrivende, således at det også må være udgangspunktet, at indtægtsgrundlaget skal være det samme **for** bidrag og pensionsret. Det vil være i strid hermed at anvende den skattepligtige indkomst som beregningsgrundlag for bidragsbetalingen.

I den skattepligtige indkomst indgår således også passive indtægter som f.eks. pensionsindtægter og formueafkast, medens disse indtægter ikke forudsættes medregnet i den pensionsgivende indtægt.

Anvendelsen af den skattepligtige indkomst som bidragsgrundlag ville også betyde, at den forudsatte pensionsgivende indtægt ville blive nedsat, fordi den skattepligtige indkomst fremkommer ved fra bruttoindkomsten at fratække de ligningsmæssige fradrag. Anerkendelse af nogle af disse fradrag, der er udtryk for indtægter, der er udbetalt med henblik på at dække udgifter, der er forbundet med indtægtens erhvervelse, f.eks. lønmodtagerfradraget, ville ikke være i strid med en indtægtsafhængig pensionsordning, som netop sigter imod et indtægtsgrundlag, som bedst muligt giver udtryk for den sikredes faktiske økonomiske forhold på grundlag af nettoarbejdsindkomsten. For mange fradrag vil det derimod ikke være foreneligt med den indtægtsafhængige pensionsordning, at indkomstgrundlaget nedsættes. Dette gælder fradrag, som ikke har relation til udgifter i forbindelse med indtægtserhvervelsen, f.eks. indbetalinger på særlige livs- eller pensionsforsikringer, fradrag ved indskud på børneopsparingskonto m.v.

Det må fremhæves, at en detaljeret kortlægning af disse problemer må ske i forbindelse med et eventuelt lovforslag, samt at "**millimeterretfærdighed**" ved opdelingen af indtægter i aktive og passive vil medføre administrativt besvær.

Det kan endvidere anføres, at anvendelsen af den skattepligtige indkomst ville give muligheder for at komme uden om et eventuelt krav om obligatorisk bidragsbetaling til ordningen gennem muligheden for at nedbringe indtægten ved fradrag.

Ved overvejelserne om finansieringen af dagpengereformen tog socialreformkommissionen som udgangspunkt, at der i tilfælde af bidragsfinansiering skulle være overensstemmelse mellem indtægtsgrundlaget for bidrag og dagpenge. Selv om begrebet den skattepligtige indkomst undergår hyppige forandringer, volder dette ikke særlige problemer for dagpengeordningen. For en korttidsydelse som dagpenge er der nemlig ikke stor tidsmæssig forskel mellem bidragsbetalingen og udbetalingen af dagpengene.

Ved en langtidsydelse som en indtægtsafhængig pension vil der derimod være stor tidsmæssig forskel mellem bidragstidspunktet (optjeningstidspunktet) og udbetalingstidspunktet, hvilket må bewirke, at man må sigte mod et indtægtsgrundlag, som ikke ændres så hyppigt som den skattepligtige indkomst.

#### 2°. Indkomstskattens indtægtsarter

Det må fremhæves, at det væsentligste administrative hensyn ikke er, at der søges opnået fuldstændig overensstemmelse mellem begrebet den skattepligtige indkomst og indtægtsgrundlaget for beregning af bidrag og pensionsret. Ud fra et administrativt synspunkt er det mere afgørende, at der ved opgørelsen af indtægtsgrundlaget så vidt muligt anvendes indtægtsarter, der er afgrænset på samme måde som i skattelovgivningen. Forudsætningen herfor er, at de indtægtsoplysninger, der er nødvendige for bidragsberegningen, fremgår af selvangivelserne eller af de årlige oplysningssedler fra arbejdsgiverne. Det er imidlertid afgørende, at de indtægtsarter, der anvendes, registreres særskilt i skattemyndighedernes edb-registre, således at edb kan benyttes ved kontrol af bidragsbetalingen og ved beregning af pensionsrettigheder.

I stedet for direkte at anvende den skattepligtige indkomst kan man således med i vidt omfang samme administrative fordele anvende et andet indtægtsgrundlag, der dog anvender skattelovgivningens indkomstbegreber. Som eksempel på et tilfælde, hvor denne løsning er valgt, kan nævnes indtægtsgrundlaget for beregningen af dagpenge ved sygdom og fødsel, for så vidt angår lønmodtagere, hvor der anvendes indtægtsbegreber, der i forvejen kendes og registreres af skattemyndighederne fra selvangivelserne og oplysningssedlerne, og hvor indtægtsgrundlaget i princippet fuldt ud tilvejebringes ved hjælp af edb.

De dagpengegivende indtægter er nærmere defineret i socialministeriets bekendtgørelse nr. 67 af 19. januar 1973 med senere ændringer.

Efter bekendtgørelsen henregnes til den årlige dagpengegivende lønindtægt alle indkomstarter, der efter kildeskattelovgivningen anses for A-indkomst med undtagelse af pensioner og pensionslignende ydelser, rejse- og befordringsgodtgørelser bortset fra faste tilskud samt godtgørelser for medlemskab eller som medhjælp for bestyrelser, udvalg m.v. Hermed bliver medregnet alt vederlag for personligt arbejde i tjenesteforhold, herunder løn, feriegodtgørelse, honorar, tantieme, provision, drikkepenge fastsat på grundlag af omsætning og fri kost og logi. Tillæg til lønnen eller tilskud, der ydes til dækning af indkomstmodtagerens udgifter i forbindelse med arbejdet, bliver medregnet med det fulde beløb. Det har alene for visse rejsegodtgørelser vedkommende været praktisk fremkommeligt at få fradraget den del af godtgørelsen, der er udgiftsdækning.

Til lønindtægt henregnes også syge-, fødsels- og arbejdsløshedsdagpenge.

Til lønindtægt henregnes endvidere visse indkomstarter, der er B-indkomst, nemlig løn til medhjælp i privat husholdning, der alene af skatteopkrævningsmæssige grunde er gjort til B-indkomst, og værdi af fri kost og fri bolig, der kan være B-indkomst, men kun hvis det ydes i tjenesteforhold.

Ved dagpengeberegningen har man altså valgt at knytte sig til de skattemæssige indtægtsarter med de bindinger, der følger heraf. Dette må betragtes som et kompromis mellem på den ene side interessen i på skattelovgivningens område at undgå en ny særlig social ligning af indkomsterne og på den anden side interessen i at undgå et betydeligt merarbejde på sociallovgivningens område. Skattemyndighederne har altså påtaget sig arbejdet med at stille oplysninger til rådighed for dagpengemyndighederne, som til gengæld har nøjedes med at anvende begreber, der er kendt af skattemyndighederne, således at arbejdet med at fremskaffe indtægtsoplysningerne på en rationel måde har kunnet indarbejdes i blanketter og edb-rutiner inden for skatteområdet.

### 3°. Et helt nyt indkomstbegreb

Den indtægtsafhængige pensionsordnings formål er, som tidligere fremhævet, at sikre den enkelte en økonomisk standard ved pensioneringen, som står i et bestemt forhold til den standard, pågældende har opnået i de erhvervsaktive år. Indtægtsgrundlaget skal derfor principielt give så reelt et udtryk som muligt for den økonomiske standard, den enkelte har haft på grundlag af sin egen arbejdsindsats. Som omtalt ovenfor kan den skattepligtige indkomst ikke tages som mål for den enkeltes faktiske økonomiske standard. Heller ikke den dagpengegivende lønindtægt eller dagpengegivende anden erhvervsindtægt giver et helt nøjagtigt billede, idet der ved af-

**grænsningen** heraf stærkt er taget hensyn til de praktiske muligheder for at få oplysningerne fra skattemyndighederne.

Teoretisk kan man forestille sig et helt nyt indtægtsgrundlag opgjort specielt til brug for den indtægtsafhængige pensionsordning. Afgrænsningen heraf skal ikke i første række baseres på mulighederne for at få indtægtsoplysningerne fra skattemyndighederne, men på at få et "rigtigt" billede af den enkeltes faktiske økonomiske forhold som følge af hans personlige arbejdsindsats. Udgangspunktet ved et sådant nyt indkomstbegreb må være, at kun aktive indkomster skal medregnes, og at der må foretages fradrag for udgifter afholdt i forbindelse med indtægtens erhvervelse. Det bemærkes herved, at spørgsmålet om deling af fradragene i fradrag, der vedrører indkomsterhvervelsen, og andre fradrag for tiden behandles i det af ministeren for skatter og afgifter nedsatte indkomstskatteudvalg. Udvalget har i august 1976 afgivet en foreløbig redegørelse (betænkning nr. 780), der indeholder resultatet af udvalgets hidtidige undersøgelser og overvejelser vedrørende de ligningsmæssige fradrag bortset fra fradraget for renter. Spørgsmålet om de administrative krav til et nyt indkomstbegreb bør således afvente indkomstskatteudvalgets endelige stillingtagen.

De følgende bemærkninger tager imidlertid udgangspunkt i de nugældende regler. Herefter vil et "rigtigt" indtægtsgrundlag som omtalt ovenfor stille uhyre store administrative krav, såfremt det ønskes gennemført i sin renhed. I det følgende skal ikke foretages en nøje gennemgang af et sådant indtægtsgrundlag, men der vil blive peget på nogle enkelte væsentlige administrative problemer. Disse problemer vedrører især indtægtsopgørelsen for selvstændige erhvervsdrivende. Eksemplerne vil vise, at det næppe vil være muligt at fremskaffe et "millimeterretfærdigt" beregningsgrundlag, men at man som ved dagpengeordningens tilrettelæggelse må skære igennem og fastsætte skematiske regler under hensyntagen til mulighederne for at fremskaffe indtægtsoplysningerne ved hjælp af skattemyndighederne.

De fleste lønmodtagere har visse udgifter i forbindelse med arbejdet. I princippet bør disse udgifter fratrækkes lønindtægten for at give et reelt billede af indtægtens størrelse. Af praktiske grunde må det formentlig være udelukket at opgøre de faktiske udgifter specielt til brug for pensionsordningen.

Man kan i stedet tænke sig at fradrage det faste **lønmodtager-**fradrag. Da mange lønmodtagere imidlertid ikke har faste udgifter svarende hertil, er det også problematisk at anvende dette som fradrag. Derimod er det vanskeligere at se helt bort fra fradraget, når der er dokumenteret større udgifter end det faste fradrag, og man kan derfor eventuelt forestille sig, at der i den pensionsgivende indtægt skal foretages fradrag for det beløb, hvormed det individuelle fradrag overstiger det faste **lønmodtager-**fradrag.

Bidragsberegningen vil efter disse retningslinier ikke give de helt store problemer for hovedparten af lønmodtagerne, som alene har det faste lønmodtagerfradrag. Når bidraget beregnes af hele lønnen, bliver grundlaget netop ens for bidrag og pensionsret. I de særlige tilfælde med større lønmodtagerfradrag skal der strengt taget ikke betales bidrag af beløb svarende til den del af fradraget, der overstiger det faste lønmodtagerfradrag, men administrativt vil det i så fald være meget krævende at beregne og kontrollere bidragene.

Hverken det faste lønmodtagerfradrag eller det individuelt opgjorte lønmodtagerfradrag er imidlertid for øjeblikket maskinelt tilgængelige, og det vil derfor være forbundet med stort administrativt besvær at skulle fratrage det ved indkomstopgørelsen. Derimod vil det være maskinelt muligt at fratrage beløb, der af arbejdsgiverne er udbetalt som trækfri godtgørelser til dækning af rejseudgifter, kørsel og lign.

Der opstår særlige problemer ved opgørelsen af indtægtsgrundlaget for selvstændige erhvervsdrivende.

Det indtægtsgrundlag, der i dagpengeordningen anvendes for selvstændige erhvervsdrivende, er et eksempel på et indkomstgrundlag, der er søgt afgrænset således, at det giver et realistisk udtryk for pågældendes økonomiske forhold. Indtægtsgrundlaget er dog alligevel i betydelig grad tilknyttet skattereglerne.

Til dagpengegivende anden erhvervsindtægt henregnes for det første overskud af selvstændig erhvervsvirksomhed. Indtægten opgøres på samme måde, som gælder for opgørelse af overskud efter lovgivningen om investeringsfonds.

For selvstændige, som har indgivet selvangivelse, er udgangspunktet overskud af virksomheden, således som det er anført på selvangivelsen eksklusiv renteindtægter og renteudgifter og eksklusiv den del af virksomhedens overskud, der er overført til medhjælpende hustru. Først fra og med 1974 er disse indkomstkomponenter specielt udskilt. I overskuddet indgår også overskud eller underskud af udlejningsejendomme og anden erhvervsjendom.

Til overskuddet lægges visse beløb, som er fratrukket på forhånd. Det gælder foretaget investeringsfondshenlæggelse, etableringskontolndskud og midlertidigt investeringsfradrag.

Såfremt overskud af virksomheden ikke fremgår direkte af selvangivelsen (f.eks. fordi den skattepligtige indkomst er opgjort indirekte), tages udgangspunkt i den skattepligtige indkomst. Dertil lægges en række udgifter, der er fratrukket ved indkomst-opgørelsen, f.eks. fradragsberettigede udgifter til personlige forsikringer, renteudgifter og underskud af privat bolig og de ovennævnte fradrag for investeringer m.v. Herefter fratrækkes en række indtægter, der er medregnet ved indkomstopgørelsen, f.eks. lønindtægter, rente- og **udbytteindtægter** og overskud af privatbolig.

For medhjælpende hustruer henregnes til anden erhvervsindtægt samme andel af virksomhedens regulerede overskud, som ved beregningen af indkomstskat er overført til den medhjælpende hustru. D.v.s. der anvendes samme maksimumsgrænse for en medhjælpende hustrus indtægt, som skattelovgivningen anerkender - for tiden 37.800 kr. - og samme andel af den samlede indkomst, som skattelovgivningen anerkender, hvis indkomsten er under maksimum - for tiden i.

Endelig henregnes til anden erhvervsindtægt dagpenge, der erstatter anden erhvervsindtægt, og andre erhvervsindtægter, der i væsentlig grad skyldes vedkommendes egen arbejdsindsats, f.eks. forfatterhonorarer og indtægt af patentrettigheder.

Såfremt der således vælges et indtægtsgrundlag, der svarer til dagpengeordningens, kan overskuddet i de fleste tilfælde hentes maskinelt fra edb-registrene. Kun når indtægten er indirekte opgjort, er det nødvendigt at supplere med en manuel blanket.

Ved opgørelsen af overskud af selvstændig erhvervsvirksomhed repræsenterer fradrag for renteudgifter et særligt problem.

I princippet bør der kun foretages fradrag for renter vedrørende virksomheden. Det er imidlertid efter de nugældende regler vanskeligt for ligningsmyndighederne at afgøre, i hvilket omfang renteudgifter skal henføres til virksomheden eller til privatforbruget. **B.a.** som følge heraf er det for skattemyndighederne end ikke manuelt muligt at tilvejebringe oplysninger om renteudgifter, der er opdelt efter dette kriterium.

I praksis må der derfor vælges mellem at fradrage alle renteudgifter i indkomsten eller helt at nægte rentefradrag, således som det er tilfældet i den norske tillægspensionsordning. Begge løsninger er for så vidt uheldige.

Den første løsning betyder, at selvstændige får en ringere pensionsmæssig stilling end lønmodtagere. For personer med meget store renteudgifter som f.eks. nyetablerede landmænd vil den sidste løsning betyde uforholdsmæssig stor pensionsgivende indtægt

og pensionsbidrag, også selv om man som i Norge forsøger at undgå forskelsbehandling af selvstændige med og uden gæld ved hos alle at fradrage 10 % af erhvervsindkomsten ved opgørelsen af den pensionsgivende indtægt. For erhvervsdrivende, der ikke har gæld, betyder dette fradrag endvidere, at nettooverskuddet bliver reduceret med et beløb, der til en vis grad svarer til forrentningen af egenkapitalen.

Vedrørende egenkapitalen vil det også for en dansk pensionsordning være et spørgsmål, om den konstaterede erhvervsindtægt skal reduceres med et beløb svarende til forrentningen af egenkapitalen. Gennemførelse af denne tanke ville dog give anledning til mange problemer som f.eks., hvilken værdi egenkapitalen skulle sættes til. Selv om man ville få en tilnærmelse til den egentlige erhvervsindtægt ved som i Norge at anvende et standardfradrag ved beregningen af indtægtsgrundlaget, kan man heller ikke ved denne løsning opnå en fuldt tilfredsstillende løsning af problemerne vedrørende behandlingen af indtægterne ved selvstændig erhvervsvirksomhed. Af administrative grunde vil det være mest hensigtsmæssigt i lighed med den svenske tillægspensionsordning og den danske dagpengeordning ikke at foretage fradrag for forrentningen af egenkapitalen. For at undgå forskelsbehandling af aktiv og passiv kapitalplacering bør der dog overhovedet ikke foretages fradrag for renter af egenkapitalen, med mindre der samtidig foretages fradrag for renter af fremmed kapital.

Som et yderligere problem omkring opgørelsen af selvstændiges indtægter kan nævnes, at de skattemæssige regler om opgørelse af overskud af selvstændig virksomhed er præget af en vis investeringspræmiering. Det gælder f.eks. reglerne om indskud på investeringskonto m.v., afskrivningsreglerne og reglerne om nedskrivning af varelagre.

Den pensionsgivende indtægt og bidragsgrundlaget bør i princippet forhøjes i det omfang, der er tale om en præmiering. Dette volder praktiske vanskeligheder, for så vidt angår indskud på investeringskonto m.v., idet dette kræver en manuel indsats af ligningsmyndighederne for alle selvstændige erhvervsdrivende, fordi det ikke på forhånd kan siges, hvem der har foretaget henlæggelse.

Endelig kan anføres den skævhed, der vil opstå i behandlingen af henholdsvis lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, såfremt der ikke tages hensyn til lønmodtagerfradraget, men gives selvstændige erhvervsdrivende fuld fradragret.

#### 4<sup>o</sup>. Fælles indtægtsgrundlag for indkomstafhængige og indkomstbestemte ydelser

Både en indtægtsafhængig pensionsordning og dagpengeordningen bygger på indkomstbortfaldsprincippet, således at ydelserne efter begge ordninger skal beregnes som en andel af den tidligere oppebårne indtægt. På denne baggrund og ikke mindst af administrative og forståelsesmæssige grunde må man antagelig foretrække, at indtægtsgrundlaget skal være det samme for de to ordninger.

Ved afgørelsen af spørgsmålet om indtægtsgrundlaget er der imidlertid et væsentligt hensyn at tage til, i hvilket omfang der kan opnås et fælles indtægtsgrundlag mellem en indtægtsafhængig pensionsordning, dagpengeordningen og de sociale ydelser i øvrigt, idet arbejdsindsatsen ved en særlig opgjort indkomst administrativt bedre kan begrundes, hvis det benyttes til indkomstregulering af et større antal ydelser.

Der kan i denne forbindelse peges på, at den enkelte har en modsat interesse i, hvorledes indtægten opgøres ved på den ene side indkomstafhængige ordninger som pensionsordningen og dagpengeordningen, som bygger på tidligere indkomst, og på den anden side de indkomstbestemte ydelser som f.eks. de sociale pensioner og børnetilskud, som reguleres på grundlag af samtidig indkomst. Ved de indkomstbestemte ydelser er det endvidere hele indtægten og ikke kun arbejdsindtægten, der skal tages i betragtning.

Der har i længere tid været ført en offentlig debat om spørgsmålet om fælles reguleringsgrundlag for de sociale ydelser. Spørgsmålet har også været behandlet i flere udvalgsrapporter. Emnet er bl.a. drøftet i betænkning nr. 713 (1974) fra udvalget vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser m.v.

Spørgsmålet har også været drøftet flere gange i folketinget, se Folketingets Forhandlinger den 12. december 1975 (spalte 3111 f.) og den 12. februar 1976 (spalte 5833 ff.). Man har drøftet muligheden for at anvende samme indkomstgrundlag ved beskatning og indtægtsregulering af sociale ydelser, ligesom man har drøftet, om der var praktisk mulighed for at fortsætte med at anvende den skattepligtige indkomst til beskatning, men herudover at definere et bruttoindkomstbegreb som fælles indtægtsgrundlag for de sociale ydelser.

I denne forbindelse kan nævnes lov om børnetilskud § 7, stk. 2, hvorefter udgangspunktet for vurdering af behovet for ungdoms-

ydelse er husstandens skattepligtige indkomst, dog at der skal tages hensyn til, hvis den faktiske indkomst, der er til rådighed for familien, væsentligt overstiger den skattepligtige indkomst. Som retningslinie for denne vurdering er i socialministeriets cirkulære af 21. august 1975 angivet, at der ses bort fra specielle skattetekniske fradrag, når de har den virkning, at familiens skattepligtige indkomst ikke svarer til, hvad familien faktisk har til rådighed at leve for.

Også ved vurderingen af ret til friplads i daginstitutioner og boligsikring kan der tages hensyn til, hvis den faktiske indkomst væsentligt overstiger den skattepligtige indkomst.

På baggrund af et forslag fra partiet Det radikale Venstre traf folketinget den 12. februar 1976 beslutning om at opfordre regeringen til at gennemføre regler, hvorefter indkomstafhængige ydelser gives på grundlag af en samlet vurdering af de økonomiske forhold og ikke alene på grundlag af den skattepligtige indkomst. Regeringen skal dog ifølge beslutningen være opmærksom på, at der ikke herved opstår unødigt administrativt besvær.

b. Hvilken indtægtsperiode skal lægges til grund for beregningen?

Det ideelle ville være, at der var samtidighed mellem bidragets beregning for den enkelte og fastsættelse af pågældendes pensionsret, og at man anvendte samme grundlag. Fordelen vil være, at man undgår et betydeligt antal efterreguleringer af bidraget, hvis bidragsgrundlaget nøje skal svare til det endeligt ansatte grundlag.

Hvis bidraget først beregnes og opkræves, når den slutlignede indkomst foreligger (lønoplysninger er normalt færdigbehandlet omkring september måned i året efter optjeningsåret, men ligningen er principielt først færdig den 1. april næstfølgende år), eller når de årlige lønoplysningssedler fra arbejdsgiverne foreligger (omkring 1. april), består der dog en risiko for, at den bidragspligtige (den sikrede eller arbejdsgiveren) kan have været ude for en sådan forringelse af sin økonomi, at han ikke længere evner at betale bidraget. En sådan ordning måtte derfor formentlig forudsætte, at der ikke skal være en retlig sammenhæng mellem bidragsbetalingen og optjeningen af pensionsret for den enkelte, eller også måtte der etableres en særlig garantiordning til sikring af de optjente rettigheder.

Slutligningen er imidlertid i mange tilfælde ikke endelig. Medens lønindtægter kun relativt sjældent ændres efter slutlignin-

gen, er dette ofte tilfældet med indtægter fra selvstændig erhvervsvirksomhed. Disse problemer vil for pensionsordningen betyde, at bidrag og pensionsrettigheder, der én gang er fastsat, meget vel kan tænkes ændret på et senere tidspunkt i forbindelse med slutopgørelsen, således at der alligevel ikke opnås en definitiv beregning af indtægtsgrundlaget.

På samme måde er heller ikke de årlige lønoplysningssedler et endeligt udtryk for, hvilke indtægter der skal medregnes. F.eks. kan arbejdsgiveren have foretaget en forkert indberetning.

I stedet for at anvende en efterfølgende "definitiv" bidragsberegning kan man tænke sig, at bidraget beregnes og opkræves a conto på grundlag af de senest foreliggende indtægtsoplysninger med en efterfølgende regulering samtidig med beregningen af pensionsretten, når den endeligt opgjorte indkomst foreligger i året efter optjeningsåret.

Theoretisk kan man på grundlag af kildeskattesystemet tænke sig følgende tre mulige indtægtsgrundlag for et a contobidrag, såfremt man ønsker et individuelt opgjort indtægtsgrundlag for hver lønmodtager: Grundlaget kan være de årlige lønoplysningssedler fra arbejdsgiveren, det kan være den forskudsansatte indkomst, eller det kan være den senest, foreliggende slutligning.

For lønmodtagernes vedkommende foreligger månedlige indbetalinger og indberetninger fra arbejdsgiverne. De månedlige indberetninger indeholder dog ikke oplysninger for den enkelte lønmodtager, men kun en summarisk redegørelse for den samlede A-indkomst og den samlede A-skat. Oplysninger om den enkelte foreligger først ved den årlige lønoplysningsseddel. For selvstændige erhvervsdrivendes vedkommende må man anvende det regnskabsår, som benyttes ved skatteansættelsen, og indtægten kan ikke opgøres for kortere tidsrum ad gangen. Dette taler for, at man også for lønmodtagere må anvende indtægten for det senest opgjorte hele år, da der ellers vil opstå problemer ved fastsættelsen af indtægtsgrundlaget for personer, der både har lønindtægter og indtægter fra selvstændigt erhverv.

**Forskudsansættelsen** foreligger sidst på året som grundlag for forskudsskat i det kommende år. Med mindre den skattepligtige selv har indgivet forskudsangivelse, er forskudsansættelsen baseret på slutligningen for det foregående år. Forskudsansættelsen er herved i sig selv noget usikker, og hvis der skal betales et pensionsbi-

drag på samme grundlag, vil antallet af de samlede efterreguleringer blive større. Der vil i så fald måske endda blive større tendens til at indgive forskudsskema med indtægt i underkanten af den faktisk forventede.

Slutligningen foreligger som nævnt for det foregående år omkring september måned. Man kan her forestille sig, at den arbejdsindtægt, der ved slutligningen er konstateret for det foregående år, anvendes som udgangspunkt for bidragsberegningen, indtil resultatet af slutligningen for det næste år foreligger.

Uanset om man anvender indtægtsopgørelsen fra de årlige oplysningssedler eller fra sidste slutligning, vil der være behov for at kunne regulere dette grundlag under hensyn til de almindelige indtægtsstigninger i samfundet. Endvidere kan der være behov for at ændre grundlaget på grundlag af udsving i den enkeltes indtægter, som bevirker, at opgørelsen ikke længere er en rimelig målestok for den aktuelle indtægt.

## 2. Beregning og opkrævning af bidrag

I det følgende gennemgås forskellige muligheder for bidragsberegning og opkrævning, idet der dels sondres efter indtægtsgrundlag, dels sondres efter, om arbejdsgiveren skal betale det fulde bidrag for lønmodtagerne (opgjort individuelt eller kollektivt) eller kun en del heraf, eller om bidraget for lønmodtagerne udelukkende skal betales af lønmodtagerne selv. Endelig er omtalt, hvorledes bidraget for selvstændige erhvervsdrivende kan tænkes beregnet og opkrævet.

### a. Bidragsgrundlag det samme som skattepligtig indkomst

Såfremt bidragsgrundlaget skal være den skattepligtige indkomst, kan der kun blive tale om, at bidragspligten pålægges de sikrede selv og ikke arbejdsgiverne. Beregning, opkrævning, restancekontrol og inddrivelse kan ikke tænkes udført af andre end af de skattemyndigheder, som lokalt og centralt tager sig af disse funktioner vedrørende kildeskatten.

Pensionsbidraget vil ved en sådan ordning opkrævnngsteknisk set komme til at svare til det nuværende almindelige **folkepensions-**bidrag, det særlige folkepensionsbidrag til den sociale pensionsfond og dagpengebidraget.

For den enkelte er der ikke nogen sammenhæng mellem disse bidrags størrelse og betaling og størrelsen af den sociale ydelse, som pågældende bliver berettiget til. Bidragene har karakter af en proportional indkomstskat, som opkræves for alle arter af indtægter og for alle skattepligtige.

Tilsvarende vil et almindeligt pensionsbidrag pålagt alle skattepligtige have karakter af almindelig indkomstskat. Imod en sådan finansieringsform kan derfor anføres en række af de samme indvendinger som imod almindelig skattefinansiering, jfr. foran under punkt A.

Såfremt bidragsbetaling skal begrunde pensionsret, vil det i modsætning til ved de nuværende sociale bidrag være mere nødvendigt at informere f.eks. årligt om den opsparede pensionsret.

Bidraget kan tænkes begrænset på forskellige måder. F.eks. vil bidraget kunne indskrænkes til den del af indtægten, der ligger under et vist maksimumsbeløb, ligesom bidragsopkrævningen kan begrænses til den personkreds, der har mulighed for at optjene indtægtsafhængig pension, f.eks. personer mellem 18 og 65 år (det særlige folkepensionsbidrag opkræves kun af de under 67-årige). 30 flere af sådanne begrænsninger der sættes for bidragspligten, jo mindre kan bidraget imidlertid direkte sammenlignes med en indkomstskat.

b. Bidragsgrundlaget det samme som indkomstskattens indtægtsarter eller et helt nyt indkomstbegreb

Såfremt bidragsgrundlaget ikke skal være den skattepligtige indkomst, kan man tænke sig bidraget opkrævet helt eller delvis hos henholdsvis arbejdsgiveren og sikrede selv. Selvstændige erhvervsdrivende forudsættes at skulle betale hele bidraget selv.

1°. Arbejdsgiverbidrag

Arbejdsgiverbidraget kan beregnes individuelt for hver lønmodtager eller som en kollektiv afgift ligesom i Sverige.

a°) Individuel bidragsberegning kan gennemføres på to måder.

En mulighed vil være, at arbejdsgiveren ved hver lønudbetaling selv skal beregne og afsætte et beløb svarende til bidraget. I stedet for et fast beløb som ATP-bidraget skal der dog her afsættes en bestemt procent af den udbetalte løn eller pensionsgivende indtægt, eventuelt efter visse fradrag, f.eks. fradrag for basisbeløb og maksimumsbeløb. Arbejdsgiveren skal herefter med visse mellemrum,

f.eks. månedligt, indsende de hensatte bidragsbeløb. Indsendelsen af bidraget kan ske sammen med kildeskatten. Ligeledes skal der f.eks. hver måned eller eventuelt kun én gang årligt på den årlige lønoplysningsseddel indsendes specifikation over, hvor stort hver enkelt lønmodtagers bidrag er, af hvilken løn bidraget er beregnet, samt hvilket tidsrum den pågældende har været beskæftiget.

Ved denne ordning er det således arbejdsgiveren, der i første omgang skal beregne bidraget, medens opkrævningen og den efterfølgende kontrol kan ligge hos pensionsmyndigheden eller hos kildeskattemyndigheden.

En anden mulighed for individuel bidragsbetaling kan tænkes gennemført ved, at arbejdsgiverens bidrag beregnes af kildeskattemyndighederne i forbindelse med beregningen af den enkelte ansattes skat. Bidraget beregnes ved forskudsansættelsen og indregnes i den enkeltes skattekort. I de tilfælde, hvor den ansatte ikke betaler skat, må bidraget imidlertid opkræves ved en særskilt procedure. Når de ansattes indtægter lignedes, fastsættes de endelige bidrag, og der foretages en efterfølgende efterregulering i forhold til arbejdsgiveren.

Denne opkrævningsform, der er en a contoordning, vil spare arbejdsgiveren for besværet med selve den nøjagtige bidragsberegning, men af hensyn til kontrollen ikke mindst i forbindelse med lønmodtagerens skift af arbejdsplads må arbejdsgiveren alligevel skulle indsende redegørelser for hver enkelt lønmodtager. Der vil endvidere være kontrolmæssige samt sikkerhedsmæssige problemer, f.eks. i tilfælde, hvor en virksomhed må lukke uden at kunne betale en efterregning vedrørende pensionsbidrag. Denne opkrævningsform må derfor formentlig forudsætte, at pensionsoptjening ikke gøres afhængig af, at der rent faktisk er betalt bidrag for den enkelte, eller også må der iværksættes en særlig garantiordning. Der vil endvidere være betydelige problemer omkring den endelige efterregulering.

Efter ATP-loven betaler arbejdsgiveren 2/3 og den ansatte 1/3 af bidraget. Arbejdsgiveren er ansvarlig over for ATP for indbetaling af det fulde bidrag kvartalsvis bagud. Dette sker i praksis på den måde, at arbejdsgiveren tilbageholder den ansattes del af bidraget ved hver lønudbetaling.

ATP kender ikke på forhånd nøjagtigt antallet af arbejdsgivere, der skal betale bidrag til den enkelte termin, og end mindre

kendes størrelsen af det konkrete bidrag, som den enkelte arbejdsgiver er skyldig at indbetale. ATP's faste udgangspunkt er alene kartoteket over registrerede arbejdsgivere. Ultimo hvert kvartal udsendes opkrævningsblanketter med alle nødvendige oplysninger påført med undtagelse af bidragsbeløbet.

ATP-bidrag skal nu som hovedregel kun indberettes én gang årligt, nemlig på den oplysningsseddel, som arbejdsgiveren hvert år i januar skal indsende til ligningsmyndighederne med oplysninger om udbetalt A-indkomst og tilbageholdt A-skat m.v. for hver enkelt lønmodtager. Indberetningen af ATP-bidrag sker ved at udfylde særlige rubrikker på oplysningssedlen om ansættelsesperiode og om ATP-bidrag (oprundet til nærmeste hele kronebeløb). Oplysningssedlen skal indsendes til ligningsmyndighederne - ikke til ATP.

Ved en sammenligning mellem disse to muligheder for individuel bidragsopkrævning fra arbejdsgivere må det fremhæves, at bidragsbetaling på grundlag af a contoindbetalinger med efterregulering og de redegørelser vedrørende de enkelte ansatte, som arbejdsgiverne må indsende, vil volde betydeligt administrativt besvær for arbejdsgiverne, der må skønnes at være af væsentligt større omfang end det, der kræves af arbejdsgiveren efter ATP-ordningen. Især for det meget betydelige antal mindre arbejdsgivere uden et veludviklet lønbogholderi vil arbejdet være meget byrdefuldt. Der vil tillige være betydelige fejlmuligheder i systemet, som vil kræve omfattende kontrolforanstaltninger.

I denne sammenhæng bemærkes, at godt 136.000 arbejdsgivere i 1975 indbetalte bidrag til ATP, og at der i omkring 25 % af tilfældene var uoverensstemmelse mellem den kvartalsvise indbetaling og den årlige indberetning. Dette skal dog sammenlignes med, at der ved en ordning med månedlige eller kvartalsvise indberetninger ville være mange flere fejl, som så til gengæld ville være lettere at rette.

I sammenligning hermed vil der være færre problemer, hvis bidrag beregnes og indbetales på grundlag af de løbende lønudbetalinger. Der vil dog fortsat være et betydeligt arbejde for arbejdsgiverne, hvis disse selv skal beregne og indbetale bidragene samt redegøre herfor. Arbejdet kan mindskes, hvis bidragsgrundlaget lægges passende tæt op ad de indkomstarter, som arbejdsgiveren kender til og benytter ved lønudbetalingen.

b°) Kollektiv bidragsberegning betyder, at bidraget beregnes som en procentdel af arbejdsgiverens samlede lønsum, således som den kan opgøres på grundlag af oplysningssedlerne til kildeskattesystemet. Ved opgørelsen af lønsummen skal dog ikke nødvendigvis medregnes lønnen til ansatte, som ligger henholdsvis under eller over den nedre og øvre aldersgrænse for optjening af pensionsret. Endvidere skal der - afhængigt af, hvorledes bidragsgrundlaget defineres - eventuelt foretages visse andre fradrag, f.eks. fradrag for lønudgifter under basisbeløb og over maksimumsgrænse, se nærmere nedenfor.

Beregning og opkrævning kan ske enten sammen med kildeskatten eller ved særskilte opkrævninger, hvor bidraget er beregnet af pensionsmyndigheden på grundlag af oplysninger, der er modtaget fra kildeskatteordningen. Restancekontrol og incasso kan i begge tilfælde antagelig nemmest ske efter samme rutiner som for kildeskatten.

En ordning med kollektive bidrag vil formentlig kun påføre arbejdsgiverne ringe administrativt besvær. Hvis der udsendes udfyldte opkrævninger til arbejdsgiveren, vil der også kun forekomme få fejl på indbetalingssiden.

En ordning med kollektive bidrag indebærer, at ordningen skal finansieres gennem rene arbejdsgiverbidrag. De administrative fordele ved en lønsumsberegning vil gå tabt, hvis der tillige skal opkræves et individuelt beregnet bidrag for den enkelte. Derimod kan kollektiv bidragsberegning godt tænkes kombineret med en skattefinansiering eller med bidrag pålagt den enkelte på samme måde som folkepensionsbidragene.

En ordning med individuelt beregnede bidrag kan som nævnt gennemføres, selv om bidraget for den enkelte lønmodtager skal deles mellem arbejdsgiveren og lønmodtageren. Arbejdsgiveren kan da, samtidig med at han ved hver lønudbetaling opgør pensionsbidraget for hver enkelt lønmodtager, tilbageholde lønmodtagerens andel og indbetale denne sammen med sin egen andel.

c ) Basisbeløb og maksimumsgrænse. Som nævnt flere gange må der tilstræbes størst mulig overensstemmelse mellem indtægtsgrundlaget for henholdsvis bidrag og pensionsret. Da det kan tænkes, at der skal være både en nedre grænse (basisbeløb) og en øvre grænse (maksimumsgrænse) for den pensionsgivende indtægt, opstår der spørgsmål om, hvorvidt der også ved bidragsberegningen skal tages hensyn til sådanne begrænsninger i indtægtsgrundlaget.

Opstilling af begrænsninger i indtægtsgrundlaget vil bedømt rent administrativt altid være uheldigt. Omfanget af de administrative vanskeligheder vil dog være afhængigt af, hvilken pensionsmodel og hvilken opkrævningsform der vælges.

Under en ordning, hvorefter der opnås indtægtsafhængig pension af selv helt lave indtægter (eventuelt indtægter over en ren bagatelgrænse) som ved model C-2 og model C-3, er der intet problem, idet der i så fald også skal betales af denne del af indtægten.

Hvis der derimod som ved model C-1 ikke opnås ret til indtægtsafhængig pension af indtægter under basisbeløbet, kan en regel om, at der skal betales bidrag af sådanne indtægter, forekomme mindre rimelig, men det vil være forbundet med betydelige administrative fordele, hvis der ikke skal foretages fradrag for basisbeløbet.

I tilfælde af, at arbejdsgiverbidraget på samme måde som i Sverige skal indbetales gennem kollektive afgifter, vil et **basis**-fradrag i lønsummen kunne udregnes på den **måde**, at det ved årets begyndelse gældende basisbeløb multipliceres med det gennemsnitlige antal lønmodtagere i årets løb. Beregningen skal ske ved, at lønmodtagere, som gennem hele året har været ansat på fuld arbejdstid, regnes som en lønmodtager, medens lønmodtagere, som har været ansat i kortere tid, medregnes forholdsmæssigt.

I Sverige er det imidlertid erfaringen, at det er forbundet med stort arbejde for arbejdsgiveren at beregne det gennemsnitlige antal lønmodtagere til brug for **Riksförsäkringsverkets** beregning af bidraget. Endvidere er kontrollen med de givne oplysninger, der er nødvendig, fordi arbejdsgiverne er interesseret i at angive så højt et antal totale timer som muligt for at få størst muligt fradrag, meget vanskelig. Endelig vil det ikke, hvis der skal foretages basisfradrag, være muligt at opnå fuld overensstemmelse mellem bidragsbetaling og pensionsret. Den manglende overensstemmelse vil bl.a. vise sig ved korttids- og deltidansættelse. F.eks. vil en person, der i løbet af indkomståret netop har haft en indtægt svarende til basisbeløbet gennem en ansættelse, der har været et halvt år, ikke optjene ret til indtægtsafhængig pension, selv om arbejdsgiveren skal betale bidrag beregnet af et halvt basisbeløb. Disse vanskeligheder er påpeget i den af **Almänna** Skatteberedningen afgivne betænkning af 1964 om "Nytt Skattesystem", SOU 1964:25, men be-

tænkingens forslag om at ophæve basisfradraget er dog endnu ikke blevet gennemført»

Såfremt arbejdsgiverbidraget skal beregnes af arbejdsgiveren særskilt for hver enkelt lønmodtager, vil der være særlige vanskeligheder forbundet med beregningen, hvis der skal foretages fradrag for basisbeløbet. Ved en ordning med kollektive afgifter forudsættes basisbeløbet at være et årligt beløb, som fratrækkes de årlige lønsummer ved bidragsberegningen. Hvis bidraget derimod skal beregnes særskilt som en procent af hver lønudbetaling, vil det være nødvendigt, at der fastsættes basisfradrag, som gælder for det samme tidsrum, som lønudbetalingen angår, f.eks. for en måned, for en uge eller for en time. Disse basisfradrag må fastsættes således, at summen af fradragene for en fuldt beskæftiget lønmodtager kommer til at svare til det årlige basisfradrag.

Hvis der i ordningen skal gælde et maksimumsbeløb for den pensionsgivende indtægt, vil det forekomme rimeligt, at der tilsvarende regnes med et maksimumsbeløb for indtægtsgrundlaget for bidragsbetaling. På samme måde som et basisfradrag vil være vanskeligt at administrere, vil også et maksimumsfradrag imidlertid give administrative problemer.

Hvis maksimumsbeløbet sættes så tilpas højt, at alle forsikrede med typiske lønninger får adgang til at optjene pensionsret af den fulde lønindtægt, vil der dog kun blive tale om at foretage fradrag for maksimumsbeløbet i relativt få tilfælde. På den anden side vil fradrag for indtægter over maksimumsgrænsen ikke kunne ske kollektivt, men kun ved en særskilt opgørelse.

Såfremt ordningen alene skal finansieres ved bidrag fra arbejdsgiverne, kunne man af administrative grunde stærkt overveje at beregne bidraget af lønsummen uden fradrag for basisbeløb og maksimumsbeløb, selv om arbejdsgiverne herved kommer til at betale bidrag af lønudgifter, som ikke kan danne grundlag for optjening af pensionsret. Dette vil dog tildels blive modsvaret af en lavere procentsats. Det svenske arbejdsgiverbidrag til ATP er i 1976 på 11 % af lønsummen. Det er beregnet, at bidraget kun skulle have været på 8,5 %, hvis der ikke skulle foretages basisfradrag og fradrag for beløb over maksimumsgrænsen.

Endvidere kan henvises til, at der efter forsikringsordningen for "mindre arbejdsgivere" ifølge dagpengelovens § 11 betales bidrag af den samlede lønudgift, selv om der vil være situationer,

hvor der er betalt bidrag, uden at der også opnås ret til dagpenge. Dette er tilfældet, hvis pågældende ikke opfylder beskæftigelseskravet, eller dagpengebeløbet er mindre end 10 % af dagpengenes højeste beløb. I øvrigt kan dagpengene kun udbetales med det maksimale beløb, selv om indtægten og dermed arbejdsgiverens bidrag svarer til et større beløb.

#### d°) Forholdet til andre arbejdsgiverbidrag

Såfremt bidraget for lønmodtagernes medlemskab af en indtægtsafhængig pensionsordning bliver pålagt arbejdsgiverne som en procentdel af lønsummen, vil administrative forenklingmæssige grunde tale for at overveje, i hvilket omfang det vil være hensigtsmæssigt at ændre opkrævningsformen for andre afgifter pålagt arbejdsgiverne. Formålet med en sådan omlægning måtte selvsagt være at lette den samlede administration i forbindelse med bidragsopkrævning fra arbejdsgiverne.

Arbejdsgiverbidrag findes i dag i følgende hovedformer:

- a. Bidrag pr. beskæftiget person.
- b. Bidrag fastsat pr. udført arbejdstime.
- c. Bidrag som en procent af den samlede udbetalte lønsum.

Alle de nævnte former for arbejdsgiverbidrag forekommer i dansk lovgivning.

Bidrag pr. beskæftiget (a) kendes fra ATP (432 kr.), Lønmodtagernes Garantifond (30 kr.), den lovpligtige ulykkesforsikring, invalidepensionsbidraget (31 kr.), arbejdsløshedsforsikringen (135 kr.) og arbejdsmiljøfonden. (De nævnte bidrag er årsbidrag pr. 1. januar 1977).

Bidrag pr. arbejdstime (b) findes nu udelukkende under løsarbejderordningerne efter dagpengeloven og ATP-loven.

Bidrag som en procent af lønsummen (c) blev indført i forbindelse med dagpengeloven for mindre arbejdsgivere, der ønsker at forsikre sig mod forpligtelsen til at betale dagpenge i de første 5 uger af den ansattes sygeperiode.

Hvis bidragspligten bliver pålagt arbejdsgiverne, betyder det, at de samlede arbejdsgiverbidrag bliver ret betydelige set i forhold til, hvad der har været almindeligt i Danmark. Dette vil efterhånden forstærkes, også fordi bidraget til pensionsordningen må forudsættes at vokse i ordningens opbygningsperiode.

Jo større de samlede bidrag er, jo større må kravet være om enkle beregningsprocesser, opkrævningsformer og kontrolfunktioner,

således at bidraget giver så lidt administrativt besvær som muligt, ikke mindst for arbejdsgiverne.

Samling af bidragene i et fælles bidrag kan formentlig kun komme på tale, for så vidt angår de bidrag, der påhviler alle arbejdsgivere, d.v.s. en del af bidragene nævnt under punkt a. Dog må man forudsætte, at bidraget til ATP falder væk, samtidig med at en ny indtægtsafhængig pensionsordning træder i kraft. Da antallet af forsikrede arbejdsgivere efter ordningen under punkt c kun udgør ca. 7.000, vil det næppe være hensigtsmæssigt at opkræve dette bidrag sammen med et fælles arbejdsgiverbidrag, selv om beregningsgrundlaget var det samme.

## 2°. Lønmodtagerbidrag

Såfremt bidraget for lønmodtagerne helt eller delvis skal betales af lønmodtagerne selv, er der den mulighed at opkræve bidraget direkte hos lønmodtageren uafhængigt af kildeskattesystemet. Denne mulighed må der kunne ses bort fra på grund af omkostningerne ved en særskilt opkrævning af bidrag.

Det vil være mere nærliggende at opkræve bidraget via **arbejdsgiverne**. Dette kan ske ved, at arbejdsgiverne selv beregner bidraget, eller således at bidraget beregnes og opkræves a conto sammen med arbejdsgivernes indeholdelse og afregning af skat.

Hvis arbejdsgiveren selvstændigt skal beregne og opkræve bidraget, vil problemerne svare til de problemer, som er gennemgået foran vedrørende individuelt opkrævet arbejdsgiverbidrag, (jfr. punkt 1°, a°). Der henvises derfor dertil.

Den anden løsning indebærer, at bidrag beregnes af kildeskattemyndighederne, som beregner bidragsbeløbet til pension i forbindelse med forskudsansættelsen. Bidraget indregnes i den enkeltes skattekort i det omfang, der skal betales skat, og i øvrigt opkræves bidraget sammen med skatten. Når indtægten endeligt opgøres efter årets udgang, kan lønmodtagerens endelige bidrag til pensionsordningen samtidig beregnes og indregnes ved slutopgøret.

Fradrag for basisbeløb og maksimumsbeløb kan ved denne sidste løsning tages i betragtning ved beregning af bidraget og vil således ikke som ved en ordning med arbejdsgiverbidrag volde særlige problemer.

### 3 . Bidrag fra selvstændige erhvervsdrivende

De selvstændiges deltagelse i ordningen og pligt til at betale bidrag kan næppe sikres uden skattemyndighedernes medvirken. Der kan ikke ad andre veje fremskaffes oplysninger om, hvem der har indtægt fra selvstændig erhvervsvirksomhed.

Ligeledes må løsning af problemerne i forbindelse med afgrænsning af indtægtsgrundlaget for selvstændige erhvervsdrivende forudsætte et nært samarbejde med skattemyndighederne, jfr. ovenfor under punkt 1, 3°.

Bidraget må formentlig beregnes og opkræves sammen med kilde-skatten med a contobeløb, således at der foretages en endelig opgørelse i forbindelse med beregningen af slutskatten. Denne fremgangsmåde vil især være naturlig, hvis man vælger den samme løsning, for så vidt angår bidraget for lønmodtagere.

Skal selvstændige have en vis valgfrihed med hensyn til, om de vil være omfattet af ordningen med deraf følgende adgang til fritagelse for bidraget, må reglerne herom fastsættes, således at de administrative ulemper begrænses mest muligt, f.eks. ved at fritagelsen først kan få virkning fra begyndelsen af et helt indtægtsår med passende varsel, og at der kun bliver en begrænset adgang til gentagne ændringer for samme person. Det administrative merarbejde ved bidragsopkrævningen vil dog under alle omstændigheder blive væsentligt større, såfremt selvstændige skal have en vis adgang til at opnå fritagelse.

Hvis ordningen opbygges således, at samtlige bidrag betales af den sikrede, vil sondringen lønindtægt/erhvervsindtægt ikke volde problemer. Såfremt arbejdsgiveren skal deltage i finansieringen af bidrag for lønmodtageren, vil bidragsberegningen vanskeliggøres for personer, der i årets løb har været beskæftiget både som lønmodtager og selvstændig erhvervsdrivende. Det må antagelig først konstateres, om der allerede er foretaget basisfradrag ved indbetaling af bidrag vedrørende lønindtægten. Derefter må den resterende del af det årlige basisbeløb trækkes fra indtægten ved selvstændig virksomhed, inden bidraget af denne indtægt kan beregnes. Lignende vanskeligheder vil opstå, såfremt der også skal ske fradrag for indtægter over maksimumsgrænsen.

### 3. Kontakten mellem indbetalere og myndighederne

Der vil være et behov for information til indbetalere, og dette er afhængigt af, hvilken løsningsmulighed der vælges. Kun ved en fuldt skattefinansieret ordning vil behovet være minimalt. Følgende problemer kan give anledning til kontakt mellem på den ene side den bidragspligtige (arbejdsgiveren eller sikrede selv) og på den anden side myndigheden (pensionsmyndigheden og/eller skattemyndighederne) :

- a. Myndigheden skal have oplysninger om indtægtsgrundlaget fra den bidragspligtige.
- b. Myndigheden skal fastsætte bidragsgrundlaget. Hvorvidt der her skal gives meddelelse, må afhænge af, hvilken bidragsfinansiering man vælger.
- c. Den bidragspligtige skal have mulighed **for** at klage over fastsat bidragsgrundlag eller anmode om ændring i bidragsperioden på grund af væsentlige ændringer.
- d. Myndigheden skal besvare forespørgsler om bidragspligten samt give vejledning i det omfang, det er påkrævet.
- e. Der skal udsendes opkrævninger og foretages inddrivelse af manglende betalinger.
- f. Der skal eventuelt være mulighed for at ansøge om dispensation fra bidragspligten i en vis periode og dermed en myndighed til at behandle dispensationssager.
- g. Endvidere må der foreligge en slutopgørelse med eventuel tilbagebetaling eller efterbetaling.
- h. Hvis optjening af pensionsret skal være afhængig af den faktiske bidragsbetaling, må der eventuelt årligt udsendes meddelelse til den sikrede.

De nævnte administrative opgaver vil bestå uafhængigt af valget af **indtægtsafhængig** pensionsmodel og uafhængigt af, hvilke myndigheder der skal administrere bidragssiden.

Derimod vil det få væsentlig betydning, hvilken myndighed der skal løse opgaven.

Set fra et administrativt synspunkt vil det, uanset hvilken bidragsform der vælges, som tidligere nævnt være af væsentlig betydning, om der skal være retlig sammenhæng mellem betalingen af bidrag og optjeningen af den enkeltes pensionsret.

### a. Arbejdsgiverbidrag

Vælger man at finansiere en **indtægtsafhængig** pensionsordning via et arbejdsgiverbidrag, som tilfældet er i Sverige, er de administrative opgaver afhængige af, hvilket bidragsgrundlag der vælges.

Vælges arbejdsgiverens samlede udbetalte lønsum, d.v.s. et kollektivt bidrag, vil kontaktbehovet mellem indbetalerne og myndighederne være af begrænset omfang.

Hvis arbejdsgiverbidraget opkræves individuelt, vil der kunne opstå flere problemer omkring bidragets rigtige beregning, og dette gælder især, hvis bidraget opkræves a conto med efterregulering.

Sker bidragsberegningen individuelt, vil der ud over kontakten mellem arbejdsgivere og myndigheder måske være behov for at give den sikrede meddelelser om de indbetalte bidrag og den optjente pensionsret.

Af erfaringer på dette område kan nævnes forsikringsordningen efter dagpengelovens § 11, hvor næsten al kontakt til arbejdsgiveren foregår via sikringsstyrelsen, f.eks. meddelelse om bidrag, regulering m.v., men der er et nært samarbejde med skattemyndighederne, hvorfra lønsummen modtages, og det er denne myndighed, der foretager inddrivelsen af manglende betaling.

Såfremt der udsendes opkrævninger af bidraget, vil der være et behov for vejledning og forklaring. Hvor dette arbejde skal henlægges, afhænger af, hvordan de strukturelle problemer løses.

I Sverige sker kontakten til arbejdsgiveren via Riksförsäkringsverket vedrørende bidragsgrundlaget og de lokale skattemyndigheder vedrørende lønsummen.

### b. Lønmodtagerbidrag

Vælger man at finansiere en indtægtsafhængig pensionsordning med et helt eller delvis lønmodtagerbidrag, vil beregning og opkrævning af bidrag formentlig enklest kunne ske gennem arbejdsgiverne hos skattemyndigheden.

Hvis bidraget opkræves forskudsvis sammen med skatten, vil det være nødvendigt på forhånd at give meddelelse om "forskudsbidragsgrundlaget". Denne meddelelse kan gives sammen med skattemyndighedernes meddelelse om forskudsansættelsen.

Opkræves bidraget efterfølgende, vil der næppe være behov **for** at give særskilt meddelelse, idet grundlaget vil være den indkomst, pågældende selv har oplyst på selvangivelsen. I denne situation vil

der kun være behov for meddelelse til den sikrede i følgende tilfælde:

1. Grundlaget afviger fra den bidragspligtiges egne oplysninger.
2. Den bidragspligtige har ikke selv oplyst indtægten (skønnet bidragsgrundlag).

Der bliver endvidere behov for, at lønmodtageren kan kontakte pensionsmyndighederne både i vejlednings- og dispensationsøjemed.

Som eksempel på meddelelse fra pensionsmyndighed til de sikrede kan nævnes ATP, som i efteråret 1975 påbegyndte rutinemæssig udsendelse af kontoudtog til lønmodtagere, som er registreret under ATP-ordningen. Ved udgangen af 1976 var der udsendt kontoudtog til ca. 480.000 lønmodtagere, hvoraf ca. 2,7 % reagerede. I løbet af en 5-årig turnusperiode er det tanken at udsende kontoudtog til samtlige registrerede lønmodtagere. Lønmodtagerens hidtil eksisterende adgang til at få deres kontoindestående oplyst ved individuel henvendelse til ATP berøres ikke af denne ordning.

#### c. Selvstændige erhvervsdrivende

Opkrævning af bidrag fra selvstændige erhvervsdrivende vil medføre større arbejde end opkrævning af andre bidrag, da fastsættelsen af bidragsgrundlaget vil give flere problemer. Man kan således ikke forvente, at indtægtsgrundlaget vil kunne blive opgjort uden en del problemer, og dette vil indebære behov for kontakt mellem myndigheden og den selvstændige.

Af erfaringer på området kan nævnes den frivillige dagpenge-sikring, hvor den selvstændige erhvervsdrivende selv opgiver indtægten og bestemmer satsen. I sygdomstilfælde ligger kontrollen hos kommunen, og det viser sig i nogle tilfælde, at vedkommende har forsikret sig til en højere sats, end indtægten berettiger til. Det bevirker en del kontakt mellem sikrede og myndighederne (kommunen og sikringsstyrelsen).

#### C. Funktioner i forbindelse med beregning og registrering af optjente pensionsrettigheder

I en indtægtsafhængig pensionsordning optjenes potentielle pensionsrettigheder i takt med indtægtserhvervelsen. På samme måde som ved bidragsberegningen vil omfanget af de administrative funktioner i forbindelse med registreringen af pensionsrettigheder være afhængigt af:

Hvilket indtægtsgrundlag der skal anvendes ved pensionsberegningen (afgrænsning af den pensionsgivende indtægt), hvorledes pensionsretten skal beregnes, og hvilken kontakt der skal være til rettighedshaverne.

I det følgende belyses under punkterne 1-3 den administrative side af disse 3 hovedspørgsmål.

Det bemærkes, at registrering og administration af optjente pensionsrettigheder rejser væsentlige problemer, som er behandlet sammen med beslægtede problemer vedrørende andre funktioner i efterfølgende punkter E og F, hvortil der henvises.

### 1. Indtægtsgrundlag for pensionsretten (pensionsgivende indtægt)

Beregning af de potentielle pensionsrettigheder skal ske på grundlag af indtægten ved egen arbejdsindsats som henholdsvis lønmodtager og/eller selvstændig erhvervsdrivende. Ved afgrænsning af indtægtsgrundlaget må dels tages stilling til, hvilke indtægtsarter der skal medregnes, dels hvilken indtægtsperiode der skal lægges til grund for beregningen. Endvidere er det et spørgsmål, om der skal sættes begrænsninger i indtægtsgrundlaget, f.eks. om der skal foretages fradrag for indtægter under basisbeløbet og over en maksimumsgrænse.

Ved afgrænsningen af den pensionsgivende indtægt må der således tages stilling til de samme problemer som ved afgrænsningen af bidragsgrundlaget. Da udgangspunktet tillige er, at grundlaget skal være det samme for bidrag og pensionsret, kan der henvises til de tidligere overvejelser om bidragsgrundlaget, hvor det også er anført, hvilke forskelle man af administrative grunde kan forestille sig mellem bidragsgrundlag og pensionsgivende indtægt. Det er endvidere omtalt, hvilke myndigheder der - alt efter, hvorledes indkomstgrundlaget skal defineres - kan tænkes at skulle forestå beregningsarbejdet.

### 2. Beregning og registrering af pensionsrettigheder

Den enkeltes pensionsret er baseret på den pensionsgivende indtægt, der for hvert år er registreret for pågældende.

Ved opgørelsen af pensionsretten tages hensyn til indkomsten gennem hele optjeningsperioden af hensyn til afgørelsen af, om pensionen skal ydes fuldt eller delvis, samt til indtægten i visse af årene, f.eks. de 20 bedste indkomstår, af hensyn til beregnln-

gen af størrelsen af pensionen. Beregningen kan dog også begrænses til kun at omfatte de seneste år før pensioneringen. I det følgende omtales den administrative betydning af, hvilke og hvor mange år der skal tages hensyn til.

I Sverige beregnes pensionsgivende indtægt fra det 16. år til og med det 6k. år, d.v.s. for 49 år, men ved pensionsberegningen tages alene hensyn til de 15 bedste år. I Finland registreres, om der har været indtægt, som begrunder pensionsret, fra det 23. år til og med det 64. år, d.v.s. for 42 år, men ved selve pensionsberegningen anvendes kun de 2 bedste af de sidste 4 år før pensioneringen.

Den forskellige måde, hvorpå man kan tage hensyn til "de bedste år", har stor betydning for administrationen af en indtægtsafhængig pensionsordning.

Da man i Sverige anvender "de 15 bedste år", betyder det administrativt, at det er nødvendigt at gemme indtægtsoplysningerne **for** hele optjeningsperioden. Der oplagres derfor enorme datamængder. Principielt var der ikke noget i vejen for alene at registrere hvert års pensionsgivende indtægt. Når pensioneringen blev aktuel, ville beregningen af den gennemsnitlige pensionsgivende indtægt imidlertid blive meget omstændelig, idet der skulle tages hensyn til prisudviklingen i hele optjeningsperioden, da man ellers ikke opnår det forudsatte forhold mellem pensionen og den tidligere indtægt. Derfor omregnes i Sverige hvert års pensionsgivende indtægt til værdifaste pensionspoints, og disse points registreres sammen med den pensionsgivende indkomst.

Pensionspointene for et givet år er et forholdstal mellem den pensionsgivende indkomst og pengeværdien i det pågældende år.

I pensionsmodeller med basisbeløb findes årets pensionspoints ved at dividere den pensionsgivende indkomst med basisbeløbet (gældende ved årets begyndelse). I Norge reguleres basisbeløbet i takt med udviklingen i bruttoindkomsten, medens man i Sverige alene regulerer på grundlag af prisudviklingen. Når basisbeløbet ændres i takt med ændringer i pris- og/eller lønudviklingen, vil den reelle **værdi af** et pensionspoint forblive uforandret. Der henvises **i øvrigt til** kapitel 12.

I pensionsmodeller uden basisbeløb kan man benytte en lignende metode, idet der blot vælges et vilkårligt fast beløb (pointberegningfaktor) og sikrer, at beløbet én gang om året reguleres i takt med pris- og/eller lønudviklingen.

Den finske ordning, hvorefter der ved selve pensionsberegningen kun tages hensyn til de sidste  $k$  år før pensioneringen, betyder, at man kan nøjes med at gemme indtægtsoplysningerne i 4 år, og at det alene er påkrævet at registrere, om der er pensionsgivende indtægt. Spørgsmålet om at opgøre den pensionsgivende indtægt i en aktuel pengeværdi er løst i og med, at man anvender indtægten i årene umiddelbart før pensioneringen.

Såfremt man vælger en endnu længere periode end i Sverige, f.eks. "de 20 bedste år" ligesom i Norge, vil det i endnu højere grad end i Sverige være påkrævet hvert år at foretage en omregning til pensionspoints. Denne omregning vil kunne ske uanset valget af pensionsmodel (model C-1, C-2 og C-3). Valget af "de bedste år" er således uafhængigt af, hvilken pensionsmodel der vælges.

Omregningen må ske ikke blot af administrative, men også af forståelsesmæssige grunde. For kommende pensionister vil det være meget vanskeligt at skaffe sig overblik over værdien af de optjente pensionsrettigheder, såfremt omregningen til pensionspoints ikke foretages. En opgørelse af den samlede optjente pensionsret bliver ikke blot aktuel ved selve pensioneringen, men også i andre situationer, f.eks. hvor pågældende overvejer, om han har behov for at tegne en privat supplerende forsikring. Såfremt pensionsordningen bliver frivillig for selvstændige erhvervsdrivende, kan der også opstå behov for opgørelse af rettighederne, når en lønmodtager overgår til anden erhvervsvirksomhed og derfor overvejer, om han skal blive i ordningen eller sikre sig i alderdommen på anden måde.

Omregningen af den pensionsgivende indtægt til pensionspoints vil med edb i sig selv ikke rejse administrative problemer. Omregningen må skulle varetages af samme myndighed, som beregner den pensionsgivende indtægt. Afhængigt af, hvorledes denne defineres, kan beregningsarbejdet derfor tænkes udført i eller uden for kildeskattesystemet på grundlag af oplysninger derfra.

### 3. Kontakten mellem de potentielt pensionsberettigede og pensionsmyndighederne

I forbindelse med beregning og registrering af pensionsrettighederne må der påregnes en løbende kontakt med de berettigede. Der vil være behov for f.eks. årligt at give de pensionsberettigede en meddelelse om årets optjente pensionsret og eventuelt også om den indtil dato erhvervede samlede ret. Meddelelsen kan ske ved sær-

skilt henvendelse til de sikrede, men da det drejer sig om samtlige erhvervsaktive i landet, vil der være store administrative besparelser ved at give meddelelsen i forbindelse med meddelelser, som i forvejen skal udsendes.

Myndighederne skal endvidere besvare forespørgsler fra de sikrede og i øvrigt udøve en almindelig vejledende virksomhed om pensionsretten. Det kan f.eks. dreje sig om beregning af pensionsrettigheder til brug for sikredes overvejelser om behovet for supplerende pensionsdækning. De svenske **försäkringskasser** stilles over for dette spørgsmål i omkring 100.000 tilfælde om året.

#### D. Funktioner i forbindelse med beregning og udbetaling af aktuelle pensioner

I en indtægtsafhængig pensionsordning må der på samme måde som i den gældende pensionsordning fastlægges en række administrative rutiner i forbindelse med, at pensionsudbetalingen bliver aktuel. Disse rutiner er koncentreret omkring følgende hovedspørgsmål: Opsøgning af den berettigede personkreds, beregning og udbetaling af aktuelle pensioner, almindelig vejledning og løbende kontakt med pensionisterne. I det følgende skitseres indholdet af de administrative rutiner.

Det bemærkes, at de væsentligste problemer omkring administrationen vedrørende aktuelle pensioner drejer sig om arbejdsfordelingen mellem statslige og kommunale myndigheder samt om principielle registerproblemer. Disse spørgsmål er beslægtet med lignende spørgsmål vedrørende andre funktioner og er omtalt samlet i punkterne E og F, hvortil der henvises.

##### 1. Opsøgning af den berettigede personkreds

Efter den gældende pensionsordning er der ingen almindelig forpligtelse for kommunen til at opsøge eventuelt pensionsberettigede bortset fra, at det er pålagt kommunerne at drage omsorg for, at der tillægges ægtefællen til en pensionist folkepension, når aldersbetingelsen opfyldes.

Dog foretager flere kommuner en generel henvendelse til alle 66-årige et par måneder, før de fylder 67 år, og der er en almindelig opsoningsvirksomhed af kvinder, der bliver enker.

Man kan tænke sig, at der i en indtægtsafhængig pensionsordning skal fastsættes en administrativ rutine til opsøgning af nye

pensionister. En sådan opsøgningsvirksomhed kort tid før den normale pensionsalder kan opfattes som en naturlig service på baggrund af de meddelelser om optjente pensionsrettigheder, der hvert år kan tænkes udsendt. Når alle erhvervsaktive indbetaler særskilte bidrag, kan det måske også i højere grad end under den nuværende folkepensionsordning blive betragtet som en rimelig reaktion, at det offentlige sikrer, at alle får den optjente ret.

Løsningen af opgaven med at udsende advis til de kommende pensionister kan som i dag tænkes foretaget maskinelt. For at sætte pensionsmyndigheden i stand til at løse den vejledningsopgave, der er forbundet med pensionsansøgningen, må der fra registret samtidig gives advis.

I Sverige foregår adviseringen nu automatisk fra Riksförsäkringsverkets datacentral. Medens der tidligere blev udsendt advis *k* måneder før pensionsalderen, har overgangen til edb betydet en væsentlig forkortelse af denne periode.

## 2. Beregning og udbetaling af aktuelle pensioner

Beregning af de aktuelle pensionsrettigheder sker på grundlag af de i forvejen registrerede potentielle pensionsrettigheder (pensionspoints). Omregningen til aktuelle pensioner sker ved at multiplicere pensionspointene med det basisbeløb (pensionsberegningssfaktor), der gælder på udbetalingstidspunktet og med pensionsprocenten. Beregningerne kan foregå ved hjælp af edb og vil i sig selv ikke medføre administrative problemer.

Når først pensionsrettens størrelse er konstateret, vil administrationen af selve udbetalingen ikke volde problemer, som ikke kendes i forvejen i den bestående pensionsordning. Problemerne bliver snarere mindre på grund af den indtægtsafhængige pensions karakter af en fast ikke-indtægtsreguleret ydelse uden skønsmæssigt fastsatte bestanddele.

Udbetalingerne vil i øvrigt rejse spørgsmål om koordinering af udbetalingerne af de nuværende grundpensioner, ATP og indtægtsafhængige pensioner.

Dette spørgsmål er omtalt i punkt **F**, hvortil der henvises.

## E. Mulighederne for integration med eksisterende registersystemer

### 1. Generelle bemærkninger om integration

Det må være et udgangspunkt ved de administrative overvejelser om tilrettelæggelsen af en indtægtsafhængig pensionsordning, at der

så vidt muligt samarbejdes med eller udnyttes allerede skitserede eller planlagte administrative systemer. Heri ligger, at det undersøges, om andre administrative systemer indeholder procedurer eller registeroplysninger, der enten er identiske med eller så meget ligner de procedurer eller oplysninger, der er påkrævet i pensionsordningen, at man kan nøjes med at udføre eller registrere oplysningerne én gang i et system.

For det offentlige kan ønskerne om integration begrundes med, at der spares administrative ressourcer, når den offentlige sektor betragtes under ét.

For borgerne betyder denne integration, at der opnås en forenkling, idet rutiner, der er identiske eller i hvert fald ligner hinanden meget, kan udføres samlet og til samme tid.

Det er ikke kun fordele, der opnås ved integration mellem administrative systemer. Der er også modstående hensyn. Et nært samarbejde mellem forskellige myndigheder medfører således bindinger for alle parter. Ændringer i et system slår igennem i det andet system med virkninger, som kan være uønskede. Integrationen kan også medføre, at ændringer, som ønskes af den ene part, ikke kan gennemføres, fordi der skal tages hensyn til den anden part. Der rejser sig endvidere styrings- og kontrolmæssige problemer, når flere myndigheder har interesser i samme systemer. Den svage part kan føle sine interesser tilsidesat af den stærkere parts interesser.

Spørgsmålet om integration mellem forskellige registre er omtalt i betænkning nr. 767 om offentlige registre, der beskæftiger sig med forholdet mellem offentlige edb-registre og beskyttelsen af borgernes privatrettigheder. I betænkningen er der udtrykt en række betænkeligheder ved udveksling af oplysninger mellem forskellige registre, og det foreslås, at en myndighed kun må indsamle og registrere oplysninger, som klart er af betydning for varetagelse af vedkommende myndigheds opgaver. Problemerne overvejes for tiden i justitsministeriet med henblik på udarbejdelse af lovforslag, der skal fremsættes i folketingssamling 1976/77.

På denne baggrund er det vanskeligt på forhånd at tage i betragtning, hvilke begrænsninger der fremover måtte blive lagt på samarbejdet mellem forskellige registersystemer. Overvejelserne nedenfor må derfor tages med dette forbehold.

I de tidligere overvejelser om administrative funktioner i forbindelse med de **indtægtsafhængige** pensionsmodeller er der anført mulige administrative løsninger, der udnytter skattemyndighedernes procedurer. Dette gælder især i forbindelse med opkrævning af bidrag og beregning og registrering af pensionsrettigheder på grundlag af pensionsgivende indtægter, hvor kildeskatteordningen er omtalt. I det følgende vil det derfor først blive nævnt, hvilke registre skattemyndighederne for øjeblikket allerede råder over. Dernæst nævnes registre over arbejdsgivere, som har interesse i forbindelse med opkrævning af eventuelle arbejds-giverbidrag. Endelig nævnes det kommunale pensionsregister, som omfatter alle landets pensionister.

Efter denne gennemgang vurderes **det**, om registrene set fra et teknisk administrativt synspunkt egner sig til at blive benyttet i administrationen af en indtægtsaf **hængig** pensionsordning.

## 2. Registre, som pensionsordningen kan tænkes at samarbejde med

### a. Kildeskatteordningens registre

Kildeskatteadministrationen er opbygget omkring en række stærkt integrerede edb-systemer. Disse systemer kan opdeles i systemer med registreringsopgaver (basisregistre) og systemer med beregnings-, konterings- og opkrævningsopgaver.

#### Basisregistrene

**CIR-S** - det centrale register over indeholdelsespligtige - har som hovedformål at registrere de arbejdsgivere, som efter kildeskatteloven har indeholdelsespligt for A-skat. Dette register er fælles for ATP og kildeskatteadministrationen og indeholder ca. **400.000** registrerede arbejdsgivere, hvoraf de 200.000 er aktive. På basis af registret udskrives materiale til de indeholdelsespligtige (bl.a. giroindbetalingskort til brug ved indbetaling af A-skat) samt materiale til brug ved arbejdsgiverkommunernes kontrol af indeholdelsespligtige.

**CSR-P** - det centrale skatteyderregisters persondel - indeholder informationer om de skattepligtige personer. Registret får primært disse oplysninger fra CPR (det centrale personregister). CSR-P virker som basisregister for de skatteyderorienterede dele af kildeskattesystemet. På grundlag af registret optages forskuds-

mandtal og slutmandtal. Personer, der tilgår i årets løb, indgår i i tillægsmandtal, der optages i forbindelse med de normale ajourføringer af registret. Registret danner endvidere grundlag for de årlige forskudsberegninger, der foretages i et særligt beregnings-system.

#### Beregnings- og konteringsregistre m.v.

De vigtigste registre er:

**CIR-K** - det centrale register over indeholdelsespligtige - konteringsdelen. Dette systems hovedformål er at varetage opkrævningen af indeholdt A-skat fra de indeholdelsespligtige. Systemet registrerer og konterer de månedlige redegørelser (tilsvar) og indbetalinger fra arbejdsgiverne samt udfører betalingskontrol og initierer restancebehandling gennem arbejdsgiverkommunen. Endvidere beregnes morarenter og påkravsgebyr.

**CSR-L** - det centrale skatteyderregisters ligningsdel - indeholder for hvert år skatteydernes forskudsskatter, selvangivelsesoplysninger samt oplysning om de beregnede slutskatter. Registret danner grundlag for de årlige slutopgørelser, hvor der efter registrering af ligningsoplysninger sker beregning af slutskatten. Dernæst modregnes den betalte forskudsskat, og der foretages udskrivning af slutopgørelser, postgiroanvisninger vedrørende overskydende skat samt opkrævning af restskat. Endvidere foretages fordeling af kommune-, amtskommune- og kirkeskat i forhold til de registrerede bopælsforhold.

**CSR-K** - det centrale skatteyderregisters konteringsdel - har to hovedformål. For det første at opkræve B- og restskat m.v. hos skatteyderne. For det andet at opsamle og videregive såvel forskuds- som slutskatteoplysninger til slutopgørelsen for et indkomstår. Der foretages registrering og kontering af oplysninger til brug for opkrævning af B- og **restskat**, betalingskontrol, restancebehandling, morarenteberegning. Desuden udtrækkes de registrerede forskudsskatteoplysninger samt beregnede morarenter til slutopgørelsen.

**CKR-K** - det centrale kommuneregisters konteringsdel - har til formål at registrere og styre det økonomiske mellemværende mellem staten og kommunerne i forbindelse med fordelingen og udbetaling af de opkrævede amts-, kommune- og kirkeskatter.

COR - det centrale oplysningsseddelregister. Der opbygges et register pr. år i forbindelse med arbejdsgivernes indsendelse af lønangivelser og oplysningssedler til skattemyndighederne. Der registreres de enkelte oplysningssedler (oplysning om udbetalt løn m.v.), som benyttes dels til udskrivning til brug for ligningsarbejdet, dels videregives til slutopgørelsen, hvor A-skattebeløbene modregnes i den beregnede sluskat.

CFR - det centrale fordringsregister - indeholder oplysninger om alle forfaldne krav på en skatteyder, som ønskes modregnet i en eventuel udbetaling af overskydende skat eller merværdiafgift.

Der registreres de forfaldne krav på en skatteyder, når sådanne indberettes af statsskattedirektoratet, toldvæsenet, kommunerne eller andre kreditorer. De registrerede krav meddeles skatteyderens bopælskommune, hvor der for den pågældende skal ske udbetaling af beløb fra kildeskattesystemet. Desuden videregives oplysning om fordringer til brug for toldvæsenets modregning i tilbagebetaling af merværdiafgift.

Indtægtsregistret. Registret er oprindeligt en kopi af resultatet af den ordinære forskudsregistrering. Registret indeholder i dag endvidere oplysninger fra det centrale oplysningsseddelregister (COR) samt slutligningsregistret af hensyn til beregningen af dagpengegivende A-indkomst, som fra indtægtsregistret videregives til dagpengesystemet. Registret danner grundlag for det maskinelle ændringssystem til forskudsregistreringen og varetager alle beregnings- og udskrivningsopgaver i forbindelse med ændring af forskudsregistreringen.

Mandtalsfilen er et register, som danner grundlag for decentral indgangstest for slutligningssystemerne. Registret indeholder de oplysninger, som indberettes fra selvangivelsens side 4, samt diverse mandtalsdata. I indgangstestsystemet ligger en lang række logiske og formelle kontroller, der i stor udstrækning sikrer, at indberetningerne er korrekte. Indgangstesten foretages både centralt og decentralt. Mandtalsfilen danner grundlag for de kommunale systemer, hvori slutningsoplysninger indgår. (Dagpengesystemet, prioriteringssystemet, budgetstatistikker m.v.).

#### b. ATP's registre

I ATP findes både et arbejdsgiverkartotek og et lønmodtagerkartotek og endvidere et register over de i alt **140.000** aktuelle pen-

sionister. For regnskabsåret 1975 indbetaltes ATP-bidrag for godt **2,0 mill.** lønmodtagere ud af de i alt 2,9 **mill.** registrerede lønmodtagere. Der var endvidere pr. 31. december 1975 registreret i alt 322.000 arbejdsgivere, hvor dette tal omfatter samtlige arbejdsgivere, der efter ordningens oprettelse har indbetalt bidrag til ATP. Antallet af arbejdsgivere, der aktuelt indbetalte bidrag til ATP, udgjorde i 1975 **ca.** 136.000..

Arbejdsgiverkartoteket bliver ajourført med de modtagne oplysninger over indbetalinger eller oplysninger om, hvorfor der i givet fald ikke skal indbetales.

På grundlag af oplysningerne fra arbejdsgiverne om de enkelte lønmodtagere ajourføres lønmodtagerkartoteket.

#### c. Toldvæsenets registre

Toldvæsenets register til brug for momsregistrering omfatter 360.000 virksomheder, hvor indgangsnøglen er et **VIRK-nr.** (7 cifre). Registret omfatter ikke helt små virksomheder med en bruttoindtægt på under 5.000 kr.

#### d. Erhvervsregistret

Det centrale erhvervsregister omfatter arbejdsgivere og virksomheder, der udøver selvstændige erhverv eller anden virksomhed, **der** medfører anmeldelsespligt over for det offentlige. Der er ikke **ved** erhvervsregisterloven statueret en selvstændig anmeldelsespligt for de pågældende over for erhvervsregistret, men registret baseres på oplysninger i eksisterende erhvervsregistre bl.a. hos toldvæsenet, skattevæsenet og Danmarks Statistik.

Administrationen af erhvervsregistret, der ikke er fuldt udbygget, er henlagt til Danmarks Statistik. Indgangsnøglen er både **CIR-nr.** og **VIRK-nr.**

#### e. Det kommunale pensionsregister

Det kommunale pensionsregister er et register, som danner grundlag for beregning og udbetaling af aktuelle sociale pensioner. Registret indeholder oplysninger om 675.000 pensionister, fordelt med ca. 125.000 under 67 år og ca. 550.000 over 67 år. Registret ajourføres på grundlag af indberetninger fra kommunerne samt en årlig omregning af pensionerne, hvor selvangivelsesoplysninger fra kommunernes mandtalsfil indgår.

Der registreres navne- og adresseoplysninger, indtægtsoplysninger til brug for beregning af de indtægtsbestemte pensionsdele, skatteoplysninger til beregning af kildeskat samt oplysninger til redegørelse af oplysningsseddel og angivelser. Registret opretholdes regionalt i Kommunedata.

Københavns kommune administrerer pensionerne ved hjælp af eget register placeret i Datacentralen. Dette register indeholder oplysninger om ca. 132.000 pensionister.

### 3. Mulighederne for registersamarbejde

På baggrund af denne gennemgang af allerede eksisterende registre kan overvejes, hvilke muligheder der faktisk vil være for et samarbejde. Der tages således i dette afsnit ikke stilling til, om det er ønskeligt, at der tilstræbes anvendelse af eksisterende registre i videst muligt omfang.

De muligheder, der er fremkommelige, og som skitseres nedenfor, forudsætter som nævnt indledningsvis, at indtægtsgrundlag for beregning af bidrag og for beregning af pensionsret fastlægges identisk med den skattepligtige indkomst eller i hvert fald sammensat af samme indtægtsarter, som i forvejen anvendes af skattemyndighederne. Endvidere forudsættes, at indtægtsoplysningerne registreres og er tilgængelige i edb-systemerne.

Hvis der vælges et helt andet indtægtsgrundlag, der fastlægges på en måde, der afviger betydeligt fra, hvad der er kendt af skattemyndighederne, er det yderst tvivlsomt, hvilke muligheder der er for integration med andre procedurer og registre. I disse tilfælde må det antages at være pensionsmyndighederne, der selv skal fastlægge indtægtsgrundlaget og antagelig også i forlængelse heraf registrere oplysningerne.

#### a. Registrering af bidrag

##### 1°. Bidrag fra lønmodtagere

Lønmodtagerbidrag, der opkræves af arbejdsgiveren i samme procedurer som et eventuelt arbejdsgiverbidrag, kan opkræves på samme måde som opkrævningen af arbejdsgiverbidrag. Der tænkes på opkrævning, hvor bidrag beregnes som en procentdel af den udbetalte lønindkomst og indbetales af arbejdsgiveren sammen med den indeholdte A-skat. Om denne mulighed henvises til punkt 2° nedenfor.

En anden mulighed er, at lønmodtagerbidrag er indarbejdet i trækprocenten og opkræves sammen med og på samme måde som kildeskatten. Hvis denne løsning vælges, vil lønmodtagerbidraget kunne opkræves af kildeskattemyndighederne ved hjælp af skatteregistret (CSR-L), der i forvejen registrerer forskudsskatter, selvangivelsesoplysninger, slutskatter og danner grundlag for bl.a. opkrævning af restskatter. Bidraget vil kunne blive medtaget ved beregningen af forskudsskatterne, og slutopgøret for bidraget vil falde sammen med slutopgøret vedrørende skatten.

Såfremt bidraget skal danne grundlag for optjening af pensionsretten, skal oplysninger om den enkeltes bidragsbetaling opbevares. Dette forudsætter, enten at skattemyndighederne påtager sig opgaven, eller at oplysningerne årligt overføres til pensionsmyndigheden. Hvis bidraget ikke skal begrunde pensionsret, skal der ikke stilles andre krav til opbevaring af oplysningerne end til opbevaring af oplysninger om skatteforhold, og det vil alene være summen af de indbetalte beløb, der skal overføres til pensionsmyndigheden. Spørgsmål om registrering af pensionsrettigheder er i øvrigt omtalt i efterfølgende afsnit.

Sammenfattende vil der for lønmodtagerbidrag kunne finde en høj grad af integration sted uden etablering af særlige nye registre eller arbejdsopgaver, idet der alene kræves en mindre udvidelse af skatteregistrets indhold.

#### 2°» Bidrag fra arbejdsgivere

Registreringen af arbejdsgivere vil kunne ske ved hjælp af kildeskatteordningens **CIR-registre**. Der findes i dag 450.000 virksomheder, hvoraf ca. 200.000 er aktive i **CIR-registret** og ca. 360.000 i toldvæsenets register. Det vil derfor være muligt uden større administrative problemer at registrere denne gruppe.

Opkrævningen og kontrollen af arbejdsgiverbidrag vil ligeledes kunne ske ved hjælp af kildeskatteregistrene, som bl.a. kontroller indbetalinger og redegørelser vedrørende skat samt sammenligner disse oplysninger med tilsvaret ifølge de årlige oplysningsedler.

Der vil herefter også i dette tilfælde være mulighed for en høj grad af integration uden etablering af nye registre, men alene med en mindre udvidelse af registrenes indhold.

### 3°. Bidrag fra selvstændige erhvervsdrivende

Opkrævningen af bidrag kan - når der er tilvejebragt oplysninger om bidragsgrundlaget - ske ved hjælp af skatteyderregistret (CSR-L) og indregnes i forskudsskatten på samme måde som for **lønmodtager-**bidraget.

Hvis der bliver brug for særskilt i registrene at markere de selvstændige, f.eks. hvis der er forskellige bidragssatser for lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, eller fordi der er adgang for selvstændige til at udtræde af ordningen, kan de selvstændige identificeres ved hjælp af CPR-nr. med udgangspunkt i de forskellige nuværende registreringer af de selvstændige i kildeskatte- og pensionsregistrene. Der vil imidlertid sikkert blive en hel del forskelligheder mellem begreberne i de forskellige ordninger. Pensionsordningens begreb (pensionsgivende anden erhvervsindtægt end lønindtægt) vil antagelig ud over de egentlige selvstændige erhvervsdrivende også omfatte atypiske grupper som f.eks. hushjælp og ansatte i ambassader. Det må derfor forudses, at der i registret skal ske en særskilt markering af de bidragspligtige "selvstændige".

Også i dette tilfælde er der altså mulighed for en betydelig integration.

#### b. Registrering af pensionsrettigheder

Pensionsrettighederne (pensionspoints) beregnes på grundlag af de oplysninger, som indsamles og registreres senest i forbindelse med slutligningen. Oplysningerne om den optjente pensionsret kan registreres i kildeskatteordningens skatteregister sammen med slutligningsoplysningerne.

Opbevaringen af oplysningerne om pensionsrettighederne rejser dog problemer, som ikke er aktuelle for skatteoplysningerne, da den indtægtsafhængige pension optjenes gennem hele livet, f.eks. 40 år, og beregnes på grundlag af de såkaldte bedste år, nemlig de f.eks. 20 år, hvor indkomsten var højest. Der bliver altså ved pensionsberegningen brug for at kunne finde oplysninger for hvert enkelt af de sidste ca. 40 år.

I kildeskatteordningens skatteyderregister er der foreløbig registreret indkomstoplysninger, der rækker tilbage til 1970. Det er endnu ikke afklaret, hvor længe de historiske skatteoplysninger skal opbevares i edb-registrene, men det må antages, at de ældste oplysninger vil blive endeligt arkiveret på et tidspunkt, da for-

ældelsesfristerne efterhånden overskrides, og på grund af de enorme datamængder.

Vælges en ordning, hvor indbetalingerne har betydning for den opsparede pensionsret, vil det derfor, såfremt der skal opnås de administrative fordele ved en integration, være nødvendigt, at de grundlæggende indtægtsoplysninger vedrørende pensionsrettighederne efterhånden arkiveres i samme takt som skatteoplysningerne. Rettighederne kan i så fald omregnet til pensionspoints år for år blive overført til registret for det efterfølgende år. I samme takt, som arkiveringen af de grundlæggende indtægtsoplysninger sker, må imidlertid pensionsrettighederne blive endelige. Ellers opnås ikke alle fordelene ved integrationen.

Da pensionspoints som nævnt nødvendigvis må registreres særskilt for de enkelte år, vil dette efterhånden indebære en ikke helt ubetydelig udvidelse af skatteregistrets dataindhold. Der vil dog ikke være løbende ændringer vedrørende de fleste af disse oplysninger.

Konklusionen er herefter, at pensionsrettighederne vil kunne registreres i skatteyderregistret, såfremt pensionsordningen i vidt omfang kan tilpasses skattereglerne. Der vil dog under alle omstændigheder blive tale om en forøgelse af skatteregistrets dataindhold. Forøgelsen indtræder dog gradvis i løbet af mange år.

#### c. Registrering af de aktuelle pensionister

Mulighederne for et eventuelt registersamarbejde vedrørende de aktuelle pensionister må søges inden for den allerede kendte sociale pensionsadministration, d.v.s. med de nuværende kommunale, regionale pensionsregistre samt med ATP-registrene. De kommunale registre omfatter således i hvert fald samme personkreds som en tillægspensionsordning og omfatter beregnings- og udbetalingsfunktioner.

Spørgsmålet er del af det større problem om en mulig samling af de administrative funktioner for alle de offentlige pensioner såvel grundpension som tillægspension, ligesom det i særlig grad rejser generelle problemer om central/decentral placering af registre. Spørgsmålet drøftes derfor i efterfølgende afsnit sammen med andre overvejelser herom og om arbejdsdelingen mellem statslige og kommunale myndigheder.

## F, Arbejdsdelingen mellem statslige og kommunale myndigheder

### 1. Den nuværende arbejdsdeling på pensionsområdet

Efter den sociale pensionslovgivning kan den nuværende arbejdsdeling i korthed beskrives på følgende måde:

Primærkommunernes nuværende opgaver indebærer registrering, beregning og udbetaling af de sociale pensioner og herunder varetagelsen af den løbende kontakt med pensionisterne. Det er altså for øjeblikket primærkommunerne, der varetager hele den praktiske administration af den sociale pensionslovgivning.

De amtslige revaliderings- og pensionsnævne afgør spørgsmålene om tilkendelse af førtidig pension.

Amtskommunernes socialcentre virker som sekretariat i disse sager.

Socialministeriet og sikringsstyrelsen fastsætter de generelle retningslinier på pensionsområdet og har det overordnede tilsyn med udførelsen af lovgivningen. Socialministeren har det socialpolitiske ansvar på pensionsområdet.

Amtsankenævnene og den sociale ankestyrelse behandler klagesagerne i henholdsvis 1. og 2. instans.

Begrundelsen for denne arbejdsdeling mellem de centrale og decentrale sociale myndigheder må søges i en lang tradition, der er forstærket i de senere år som følge af gennemførelsen af socialreformen. Den grundlæggende tanke er, at enkeltsager, der behandles af det offentlige, og som forudsætter kontakt mellem den enkelte borger og det offentlige eller kendskab til de lokale forhold, bør placeres decentralt enten i den enkelte kommune eller regionalt på amtsplan. Herved får borgeren lettet sin mulighed for at kontakte de offentlige myndigheder, og myndighederne kan udnytte lokalkendskabet.

Denne arbejdsdeling er som nævnt nøje udredt af socialreformkommissionen og udtrykkeligt fastsat i lovgivningen i en lang række lovbestemmelser. Det kan ikke på samme måde siges, at principperne for arbejdsdelingen på edb-området ligger fast. Ganske vist er de væsentligste administrative funktioner henlagt til kommunerne, men der er ikke i pensionslovgivningen fastsat bestemmelser om oprettelse af og ansvar for pensionsregistre. Der har endvidere ikke som på det øvrige administrative område fundet en udredning sted om, efter hvilke principper arbejdet vedrørende edb skal fordeles.

Den faktiske arbejdsdeling på edb-området er for tiden den, at Kommunedata varetager udførelsen af de edb-funktioner, som indeholdes i kommunernes administration af pensionerne bortset fra Københavns kommune, hvis edb-opgaver for tiden udføres af Datacentralen.

Hele edb-arbejdet foregår efter aftale med de enkelte kommuner og betales af disse. Det gælder såvel oprettelsen af registrene over alle pensionister som udførelsen af edb-systemernes beregnings- og udbetalingsrutiner m.v. Det er i praksis centrale udvalg nedsat under Kommunernes Landsforening og Kommunedata, der administrerer edb-systemet, bortset fra Københavns kommunes system på Datacentralen, der administreres direkte af denne kommune.

Denne tilstand på edb-området er vokset op gennem den sidste halve snes år i takt med den tekniske udvikling og med oprettelsen af de fælles kommunale organisationer. En lignende udvikling har fundet sted på mange andre ressortområder, uden at det hidtil **har** været overvejet, hvilke principper der bør gælde.

I modsætning til ved fordelingen af arbejdet ved den øvrige praktiske udførelse af pensionsreglerne kan der således ikke på edb-området uden videre sluttes fra den nuværende faktiske arbejdsdeling på edb-området til arbejdsdelingen fremover og herunder til arbejdsfordelingen i en eventuelt helt ny pensionsordning.

Denne hidtil uafklarede situation på edb-området er imidlertid i den seneste tid taget op til gennemgribende overvejelser.

Finansministeriets edb-samordningsudvalg har fået til opgave at tage problemerne omkring databehandling i den offentlige sektor op til en bred behandling. Udvalget skal bl.a. fremskaffe oplysninger om planerne for de nærmeste års indsats med hensyn til anvendelse af edb i den offentlige sektor og undersøge, om de nuværende styrings- og koordineringsorganer sikrer en hensigtsmæssig fordeling af edb-kapaciteten. Det forventes endvidere, at udvalgets arbejde bl.a. vil give materiale af væsentlig betydning for drøftelser om et nærmere samarbejde mellem Datacentralen og Kommunedata.

Udvalget har i november 1976 afgivet sin 1. betænkning nr. **784** om personregistre.

Hertil kommer som nævnt foran under afsnittet om registersamarbejde, at der heller ikke er nogen afklaring på, hvad der fremover skal gælde med hensyn til oprettelse, samkørsel og kontrol med offentlige registre.

Inden der er taget politisk stilling til edb-samordningsudvalgets og registerudvalgets overvejelser og fastsat almindelige retningslinier for udførelsen af edb-opgaver, er det på denne baggrund vanskeligt at vurdere og stille forslag om rolledelingen mellem stat og kommune.

Bemærkningerne i det følgende om de forskellige administrative hovedfunktioner i en indtægtsafhængig pensionsordning må derfor tages med disse forbehold.

## 2. Fastlæggelse og registrering af indtægtsgrundlaget

Det er af grundlæggende betydning, hvilket indtægtsgrundlag der vælges såvel for beregning af bidrag som for beregning af den optjente pensionsret.

Vælges indtægtsgrundlag, der er opgjort væsentligt forskelligt fra de metoder, som skattemyndighederne anvender, hvilket som tidligere nævnt vil være administrativt meget belastende, vil der være samme behov for nær kontakt mellem borger og administration, som nu kendes i skatteadministrationen ved ligning af indkomsterne til brug for skatteansættelsen. Som følge heraf vil det stemme med de nuværende principper for fordeling af arbejdet mellem stat og kommune, at fastlæggelsen af indtægtsgrundlaget sker i kommunerne.

Om det skal være de kommunale skatte- eller sociale myndigheder, der skal påtage sig dette arbejde, må afhænge af, hvor afvigende indtægtsopgørelsen bliver i forhold til allerede kendte metoder hos skattemyndighederne. Da man imidlertid må regne med, at der i hvert fald vil blive nogen sammenhæng med skatteopgørelsen, er der meget, der taler for, at arbejdet må pålægges skattemyndighederne. Det må således sikres, at der er konsistens mellem **skatteopgørelsen** og opgørelsen til pensionsordningen. Det må endvidere antages, at der kun vil være praktisk mulighed for at gennemføre to opgørelser af indtægterne, såfremt opgørelserne foretages samtidig og i fælles arbejdsrutiner.

Det vil antagelig navnlig være for de selvstændige erhvervsdrivende, at en særskilt indkomstopgørelse vil kunne tænkes. Der kan herved henvises til den nuværende ordning for opgørelse af dagpengegivende anden erhvervsindtægt, hvor opgørelsen foregår på en blanket, der indleveres til de sociale myndigheder, men som skal godkendes af skattemyndighederne. Hvis alle eller de fleste selvstændige erhvervsdrivende skal omfattes af en indtægtsafhængig pen-

sionsordning, vil det være administrativt uhensigtsmæssigt at vælge andre procedurer end en direkte kontakt mellem de selvstændige og skattemyndighederne.

Vælges i stedet den administrativt mere hensigtsmæssige løsning, hvor indtægtsgrundlagene er identiske med den skattepligtige indkomst, eller i hvert fald benytter samme indtægtsarter, som anvendes og registreres af skattemyndighederne, vil indtægtsgrundlagene i praksis kunne fastlægges maskinelt. Kontaktbehovet mellem borger og administration vil herefter ikke være stort, idet skattelovgivningens indtægtsarter anvendes. Hvis der imidlertid rejser sig særlige problemer, må det være de lokale skattemyndigheder, der afklarer problemerne af samme grunde som nævnt ovenfor. Arbejdet antages at blive yderst begrænset, såfremt indtægtsgrundlaget lægges tilstrækkeligt tæt op ad skattereglerne.

Konklusionen vedrørende fastlæggelsen af indtægtsgrundlaget er herefter den, at administrative hensyn taler for, at arbejdet primært må udføres lokalt i kommunerne, og at det, stort set ligegyldigt hvordan indtægtsgrundlaget fastsættes, må være skattemyndighederne, der udfører arbejdet.

### 3. Opkrævning af bidrag

Som nærmere beskrevet foran under afsnittet om registre vil bidrag fra såvel lønmodtagere, arbejdsgivere som selvstændige erhvervsdrivende kunne ophæves, uden at det er nødvendigt at oprette helt nye register- og opkrævningssystemer uden for de eksisterende registre og procedurer i kildeskatteordningen. Arbejdet fordeles herefter mellem stat og kommune efter samme retningslinier som for opkrævning af skat, d.v.s. med indbetaling til statsskattedirektoratet. Dette forudsætter, at indtægtsgrundlaget for beregning af bidrag findes i samme registre, som registrerer skatteindbetalinger.

Det må anses for en forståelsesmæssig fordel for borgerne - og dermed i sig selv en administrativ fordel for myndighederne - at indbetalingerne til det offentlige så vidt muligt samles i fælles rutiner, og at det er de samme myndigheder, der opkræver såvel skat som pensionsbidrag samt behandler klagesager og fører registre på begge disse områder.

#### 4. Registrering af kommende pensionsrettigheder hos enten skatte- eller pensionsmyndighederne

Som det fremgår af de foregående afsnit, vil de indtægtsoplysninger, der danner grundlag for optjening af pensionsrettigheder, i vidt omfang kunne beregnes maskinelt i allerede eksisterende (skatte) systemer, såfremt **indtægtsbegrebet** lægges tilstrækkeligt tæt op ad skattelovgivningen. Selv om indtægtsoplysningerne for selvstændige erhvervsdrivende skal dannes manuelt, er det også for disse mest nærliggende at regne med, at oplysningerne fastlægges af de nuværende skattemyndigheder og indgår i de allerede eksisterende skatterutiner.

Det følger heraf, at fastlæggelsen af pensionsrettighederne antagelig må finde sted hos skattemyndighederne. **Det** er et andet problem, som diskuteres i dette afsnit, om registreringen af rettighederne år for år også bør ske hos skattemyndighederne eller eventuelt hos pensionsmyndighederne, og i sidste fald om arbejdet bør placeres hos en central statsmyndighed eller hos kommunerne.

Det er tidligere i afsnittet om mulighederne for registersamarbejde nævnt, at det vil være praktisk muligt at lade registreringen af pensionsrettighederne ske hos skattemyndighederne. Da der imidlertid også er fordele ved at lade registreringen af kommende pensionsrettigheder ske hos en pensionsmyndighed, skal der nedenfor nævnes nogle synspunkter som grundlag for valg af denne arbejdsdeling.

##### a. Synspunkter for placering af registreringen hos skattemyndighederne

1°. Hvis det forudsættes, at indtægtsgrundlaget placeres tæt op ad skattelovgivningen, vil ændringer i den skattepligtige indkomst kunne medføre afledede ændringer i indtægtsgrundlaget for beregningen af pensionsretten. Det kan derfor siges at være systemmæssigt enklest og klarest, at ændringer i indkomsten som følge af fejl, forsinkelser og klager kan foretages inden for en og samme myndigheds administrative ansvarsområde.

2°. Borgerne vil finde det enklest, at ændringer af tidligere indtægtsoplysninger kan afklares ved henvendelse til en myndighed.

3°. Borgerne i den erhvervsaktive alder vil normalt ikke i forvejen have kontakt med pensionsmyndigheden og derfor lettest kunne

afklare ændringer hos skattemyndigheden. Skattemyndighederne vil bedre end pensionsmyndighederne kunne være i besiddelse af den nødvendige sagkundskab vedrørende indkomstopgørelsen.

#### b. Synspunkter for placering af registreringen hos pensionsmyndighederne

1°. De fleste ændringer af indtægtsopgørelsen vil finde sted i tidsmæssig sammenhæng med opgørelsen af indtægten for det senest afsluttede år. Dette gælder især for de indtægtsoplysninger, som må påregnes at skulle indgå i den pensionsgivende indtægt. Sådanne ændringer bør afklares af skattemyndighederne. Det er først derefter, at der bør ske overførsel til pensionsmyndighederne. De ret få efterfølgende ændringer kan maskinelt overføres fra skattemyndighederne. Oplysningerne må herefter påregnes at stå fast i takt med overskridelse af skattelovgivningens klage- og forældelsesfrister. Det er derfor ikke praktisk at opbevare oplysninger vedrørende et helt liv hos skattemyndighederne, der i praksis kun interesserer sig for oplysninger for en i denne sammenhæng kortere årrække.

2\_.\_ Spørgsmål fra borgerne om optjente pensionsrettigheder vil efterhånden mere dreje sig om størrelsen og indholdet af den kommende pension end om fastlæggelsen af rettens størrelse for det enkelte år.

Det vil kun være pensionsmyndighederne, der kan redegøre for disse forhold. Det kan derfor anføres, at det også er pensionsmyndighederne, der får ansvaret for opbevaringen af pensionsrettighederne og derved sættes i stand til at besvare spørgsmål om den enkeltes pensionsret.

3°. Der kan blive bindinger for pensionsmyndighederne, hvis opgaven placeres hos **skattemyndighederne**, således at ændringer i reglerne, der i og for sig er ønskelige ud fra pensionsmyndighedernes synspunkter, ikke uden videre kan foretages, idet der må tages behørigt hensyn til skattemyndighederne.

#### 5. Registrering af pensionsrettigheder hos enten statslige eller kommunale pensionsmyndigheder

Hvis valget af arbejdsfordelingen bliver, at pensionsmyndighederne skal have ansvaret for registreringen og pensionsrettighederne, efter at de er fastlagt af skattemyndighederne, skal der tages stil-

ling til, hos hvilken pensionsmyndighed opgaven skal placeres. Uanset hvilken myndighed opgaven placeres hos, må det overvejes, om ikke en landsdækkende registrering vil være det mest hensigtsmæssige og mindst ressourcekrævende.

Den ene mulighed er, at registrene styres af kommunerne. Det er nemlig de kommunale organisationer, der efter aftale med de tilsluttede kommuner står for de nuværende pensionsregistre. De nuværende aktuelle pensionister er registreret af kommunerne i flere regionale edb-centraler, men sådan, at disses edb-systemer tilrettelægges, ændres og jourføres gennem Kommunedata efter fælles retningslinier (for Københavns vedkommende foretages alle disse funktioner af Datacentralen).

Den anden mulighed er, at registreringen sker hos en central statslig myndighed som sikringsstyrelsen, der ifølge pensionslovene varetager de centrale pensionsopgaver (under socialministeriet), eller hos en uafhængig central institution som ATP. Styringen kan endelig tænkes som kombinationer af disse muligheder.

I det følgende nævnes en række synspunkter om dette. Det bemærkes, at diskussionen ikke går på, hvor registrene fysisk skal placeres, d.v.s. på hvilken edb-central registrene skal placeres, men på, hvem der skal være registeransvarlig myndighed.

#### a. Synspunkter for placering af registrene hos de kommunale myndigheder og organisationer

1. De nuværende pensionsregistre, der dog kun vedrører aktuelle pensioner, er placeret på Kommunedata efter aftale med de enkelte tilsluttede kommuner (bortset fra Københavns kommune). Denne ordning har bevirket en betydelig lettelse i kommunernes daglige administration. Kommunerne har gennem deres repræsentation i Kommunedatas brugerudvalg og fagstyregruppe samt i Kommunernes Landsforenings faggruppe for de sociale pensioner haft mulighed for at øve en sådan indflydelse på registrenes indhold og drift, at de løbende er blevet tilpasset de skiftende krav og ønskerne om en rimelig service fra medlemskommunerne.

Såfremt registrene skal føres af en central myndighed, kan det befrygtes, at denne mulighed for indflydelse vil blive forringet.

2°. Ud fra et ønske om bedst mulig ressourceanvendelse hos det offentlige set under ét kunne noget tale for, at samtlige oplysnin-

ger på hele kredsen af såvel potentielle som aktuelle pensionister registreres samme sted, hvor der i forvejen findes ekspertise vedrørende registerførelse. Sikringsstyrelsen har på forhånd ingen registeradministration af større betydning, og det vil ud over tilsvarende ressourcer til selve registre kræve yderligere ressourcer til styring, kontrol, koordinering med kommunal forvaltning m.v., såfremt denne styrelse umiddelbart selv skal styre et landsdækkende register af så betydeligt omfang.

3. Ifølge den gældende sociale pensionslovgivning er administrationen af lovene vedrørende aktuelle pensionister henlagt til kommunerne. Heri kan ligge, at kommunerne også bør være ansvarlige for registrene, som er selve grundlaget for administrationen. Såfremt kommunerne fortsat skal kunne forvalte den øvrige del af administrationen, må påregnes koordineringsvanskeligheder, hvis registrering af pensionsrettighederne ikke placeres under kommunalt ansvar. Det må derfor være ønskeligt, at borgerne kun henvender sig lokalt både om potentielle og aktuelle pensionisters rettigheder, og sådan information vil i øvrigt kunne gives, hvad enten det centrale stamregister er kommunalt eller statsligt, ved hjælp af edb-teknik (terminaler, microfilm el. lign.).

b. Synspunkter for placering af registrene hos en central statslig myndighed

1. Ansvar for det landsdækkende register, der skal opbevare oplysninger for alle gennem lang tid, og som politisk og økonomisk er af stor betydning, bør placeres hos en ansvarlig minister.

2°. Med et centralt register vil staten og dermed den ansvarlige minister have adgang til hurtigere og bedre at skaffe sig oplysninger og vurdere lovændringer. Dette er ikke i samme grad muligt, hvis registret hører under og betales af andre myndigheder eller ligefrem er opdelt i delregistre på regionsbasis. Det kan således give anledning til principielt betænkelige bindinger i planlægnings- og lovgivningsarbejdet, at spørgsmålet om, hvorvidt registret kan tilpasses en af regeringen ønsket ændring, skal bero på forhandling og aftale med bestyrelser for organisationer, som er placeret uden for det forvaltningsretlige system.

3°. Der må stilles meget betydelige sikkerhedskrav til et så omfattende register. Kravene gælder både registrets fysiske sikker-

hed og sikkerhed mod misbrug. Ansvar for registret bør derfor ikke udvandes ved at blive delt mellem de enkelte kommuner eller de forskellige edb-centraler.

4<sup>o</sup>. Et register over de registrerede rettigheder vil i vidt omfang være statisk, og dette gælder især, hvis oplysningerne først overføres fra skattemyndighederne, efter at oplysningerne endeligt er gjort op. Der vil derfor kun være et mindre behov for vejledning af borgerne om optjente rettigheder, og denne begrænsede vejledning vil kunne ske centralt på lignende måde som for øjeblikket vedrørende ATP.

5<sup>o</sup>. Registret skal kommunikere med centrale statslige registre. Det er derfor mest hensigtsmæssigt, at det også er centralt.

Der vil endvidere være et betydeligt flytteproblem for oplysninger, der skal opbevares længe, hvis oplysningerne opbevares decentralt.

#### 6. Registrering af aktuelle pensionister hos kommunerne eller staten

Spørgsmålet om registrering af de aktuelle pensionister har stor tilknytning til den øvrige administration vedrørende disse pensionister, som er omtalt under 7. Synspunkterne vedrørende placeringen af ansvaret for registrene for kommende pensionister, der omtales ovenfor, og synspunkterne vedrørende registreringen af aktuelle pensionister har endvidere mange lighedspunkter. Når det alligevel findes hensigtsmæssigt i dette afsnit særskilt at overveje registreringen af aktuelle pensionister, hænger det sammen med, at det kan forventes, at der ud over et register over potentielle pensionister vil blive et andet register for aktuelle pensionister, sådan at oplysningerne fra det første register nogle måneder før pensionsalderen overføres til det aktuelle register. Dette kan i øvrigt ske, hvad enten registret over potentielle pensionister styres af kommunerne, sikringsstyrelsen eller ATP. Hertil kommer, at det er ønskeligt særskilt at fremhæve de særlige spørgsmål om registeransvarligheden, som for tiden drøftes.

#### a. Synspunkter for placering af registrene hos de kommunale myndigheder og organisationer

1<sup>o</sup>. De samme grunde, som er nævnt under afsnit 5 til fordel for opbevaring af optjente pensionsrettigheder hos de kommunale myn-

digheder, kan så meget mere fremføres til fordel for, at også registrering af aktuelle pensionister sker hos kommunerne, da behovet for indflydelse og tilpasning til den øvrige administration har en særlig betydning.

2°. De aktuelle pensionister under en indtægtsafhængig pensionsordning vil alle også være registreret i registrene for de nuværende grundpensioner. Det ville derfor være u hensigtsmæssigt, hvis yderligere oplysninger om denne personkreds, der allerede er omfattet af kommunernes pensionsregistre, ikke registreres samme sted. Som følge heraf bør registreringen ske hos kommunerne. Dette gælder, selv om registrene vedrørende optjente rettigheder placeres centralt.

b. Synspunkter for placering af registrene hos en central statslig myndighed

Samme synspunkter kan fremføres som nævnt under punkt 5 b, 1 -3 og 5°, til fordel for central placering af registrene over optjente rettigheder.

7. Anden administration vedrørende aktuelle pensionister

Ud over den egentlige registerførelse må overvejes placeringen af arbejdet med pensionernes beregning og udbetaling, vejledning m.v.

a. Synspunkter for placering af arbejdet hos kommunerne

1\_. Kommunerne administrerer i forvejen pensionsområdet ved hjælp af administrative systemer, der omfatter alle pensionister. Til lægspensionsordningen kan derfor opfattes som en videreudbygning af denne ordning, og det vil være praktisk at sammenknytte disse to ordningers administration. Dette kan ske i større eller mindre omfang, jfr. de efterfølgende afsnit.

2°. Endvidere kan nævnes, at behovet for en rimelig nær kontaktmulighed mellem borger og administration bedst tilfredsstilles ved en lokal kommunal administration.

b. Synspunkter for placering af arbejdet hos en central myndighed (enten statslig eller uafhængig som ATP)

1\_. Der er en principiel begrebsmæssig forskel mellem en indtægtsafhængig pensionsordning og den nuværende skattefinansierede folkepensionsordning. Forskellen vedrører såvel den indtægtsafhængige ordnings forsikringsmæssige præg (bidragsfinansieret), personkred-

sen (kun de erhvervsaktive) som beregningen (optjeningstiden, de bedste år m.v.). Der er derfor i hvert fald ingen forståelsesmæssig nødvendighed for at samle administrationen af de to pensionsordninger.

2. Til fordel for en central administration kan anføres, at det vil være nogle år, før tillægspensionsordningen er så udbygget, at en større personkreds skal have udbetalt tillægspension. I opbygningstiden vil de første sager om aktuelle pensionsudbetalinger rejse principielle problemer, som det kan være en fordel at overveje samlet et sted i en central styrelse.

3. Reglerne i en indtægtsafhængig pensionsordning vil endvidere være så nært knyttet til de tekniske og praktiske muligheder for deres udførelse, at det kan anføres, at hensynet hertil bedst kan varetages, såfremt administrationen af juridiske og tekniske regler samles ét sted.

fr<sup>o</sup>. Til fordel for central placering af det administrative arbejde kan endvidere anføres, at det vil blive vanskeligt at begrunde, at der opretholdes en pensionsadministration, hvor der er 3 forskellige pensionsudbetalende myndigheder.

Det kan i denne forbindelse anføres, at hvis der vælges en indtægtsafhængig pensionsordning, vil den væsentligste del af den samlede pension (tillægspension og grundbeløb) for betydelige pensionistgrupper være uafhængig af den samtidige indtægt og uafhængig af lokalt skøn. Dette taler for at placere hele arbejdet på pensionsområdet centralt.

Der vil imidlertid selv med denne tankegang fortsat være ret store grupper af pensionister, hvis pension er reguleret, når der er en samtidig indtægt. Dette gælder alle pensionister under 61 år og de over 67-årige i det omfang, der ydes indtægtsregulerede tillæg (f.eks. pensionstillæg). For dispensationspensionisternes vedkommende er der endvidere mere behov end for alderspensionisternes vedkommende for kontakt med myndighederne. Ud fra disse synspunkter kan der snarere tænkes en hensigtsmæssig central løsning, hvor kommunernes arbejde består af administration af dispensationspensionerne og indtægtsbestemte tillæg, og hvor statens arbejde alene består af administration af de pensioner, der er uafhængige af samtidig indtægt. Det må dog anføres, at selv om det endelige mål er, at en meget stor gruppe får udbetalt pensioner

af en ret betydelig størrelse, og som er uafhængige af samtidig indtægt, vil der dog, især indtil systemet er fuldt udbygget, efter overgangstiden være en stor del, som derudover har behov for andre sociale ydelser.

En fælles pensionsadministration vil især være hensigtsmæssig, hvis den indtægtsafhængige pensionsordning udformes som en ordning med garantibeløb. Denne model indebærer nemlig, at grundpensionen består af to dele, dels en del, der er indtægtsafhængig, og dels en del, der udgør forskellen mellem den indtægtsafhængige del og garantibeløbet. Den nære sammenhæng mellem de to bestanddele vil medføre, at det vil være meget upraktisk uden en samlet administration, ligesom garantimodellen ifølge sin grundidé skal opfattes som en enhed.

Til fordel for en samling af pensionsadministrationen kan endvidere anføres, at pensionsreformarbejdsgruppens kommissorium omtaler en enhedspension, der består af såvel de nuværende som de kommende pensionsbestanddele.

#### G. Sammenfatning af løsningsmuligheder for den administrative udformning af en indtægtsafhængig, bidragsfinansleret pensionsordning

Det fremgår af gennemgangen foran af de administrative funktioner ved en indtægtsafhængig pensionsordning baseret på bidragsfinansiering, at de administrative problemer kan løses på en række forskellige måder.

De forskellige muligheder afhænger bl.a. af, hvilke forudsætninger der skal bygges på ved den nærmere udformning af ordningen. Mulighederne er i øvrigt meget forskellige, hvis de bedømmes ud fra, hvor besværlige de er at gennemføre fra et administrativt synspunkt.

Det er derfor fundet hensigtsmæssigt i dette afsnit at fremdrage og sammenfatte de administrative løsningsmuligheder, der antages at være lettest fremkommelige. De hovedforudsætninger, der herved bygges på, nævnes nedenfor.

1. Det er i første række valget af indtægtsgrundlag, der er afgørende for, hvilke løsningsmuligheder der kan komme på tale.

Reglerne for beregning af den pensionsgivende indtægt hænger nemlig begrebsmæssigt nøje sammen med reglerne for beregning af bidrag. Der kan altså ikke opstilles administrative modeller for,

hvorledes den pensionsgivende indtægt beregnes uden samtidig at tage stilling til, hvorledes beregningen af bidrag skal ske.

Fra et administrativt synspunkt er der ingen tvivl om, at indtægtsgrundlagene mest hensigtsmæssigt opgøres ved at anvende samme eller lignende indkomstarter som i skattelovgivningen. Et hvert andet indtægtsgrundlag ville kræve, at hele befolkningens indtægter skulle lignedes to gange, hvilket ville være uhyre arbejdskrævende.

Som følge heraf har man valgt at pege på administrative løsningsmuligheder, der alle har det tilfælles, at indtægtsgrundlaget består af samme indkomstarter som i skattelovgivningen.

Det er ikke herved forudsat, at indtægtsgrundlaget er helt identisk med den skattepligtige indkomst. Dette indkomstbegreb egner sig dårligt som grundlag for beregning af bidrag, da det indeholder såvel aktive som passive indtægter og endvidere er reduceret med fradrag, som ikke har sammenhæng med erhvervelsen af indkomsten fra erhvervsarbejde.

Selv om den skattepligtige indkomst blev valgt som bidragsgrundlag, ville der næppe være tale om nogen særlig administrativ gevinst. Den pensionsgivende indtægt, der danner grundlag for optjening af pensionsrettigheder, måtte nemlig i så fald opgøres på anden måde, da dette indtægtsgrundlag må forudsættes at have nær sammenhæng med den enkeltes personlige arbejdsindsats.

Det forudsættes altså alene, at indtægtsgrundlagene i pensionsordningen sammensættes af de forskellige indkomstarter, som i forvejen kendes i skattelovgivningen. Endvidere forudsættes, at disse forskellige indkomstarter konverteres og registreres i skattemyndighedernes edb-systemer.

2. For alle de anførte løsningsmuligheder gælder, at myndigheden, som skal varetage de administrative funktioner vedrørende opgørelse af indtægtsgrundlagene - såvel bidragsgrundlag som pensionsgivende indtægt - er de nuværende skattemyndigheder.

Det forudsættes, at bidrag opkræves af skattemyndighederne.

Det forudsættes, at optjente pensionsrettigheder registreres enten hos skatte- eller pensionsmyndighederne.

For så vidt angår de administrative funktioner vedrørende aktuelle pensioner (d.v.s. i relation til de sikrede, der er blevet pensionister), er der i alle løsningsmuligheder forudsat en pensionsmyndighed, der er placeret i den sociale sektor, og som enten kan være kommunal eller central.

3. Det forudsættes, at de selvstændige erhvervsdrivende alle obligatorisk omfattes af ordningen. Enhver løsning med grader af frivillighed for de selvstændige vil medføre administrative problemer. Disse problemer er omtalt i de tidligere afsnit.

Løsningsmulighederne, som er opdelt efter finansieringsformen, er følgende:

a. Bidrag betales kun af de sikrede

Grundlaget for opkrævning af bidrag og pensionsgivende indtægt opgøres på grundlag af indkomstarter, som anvendes i skattelovgivningen.

Bidrag opkræves sammen med skatten af arbejdsgiverne.

Den pensionsgivende indtægt beregnes af skattemyndighederne både for lønmodtagere og for selvstændige og registreres af enten skatte- eller pensionsmyndighederne.

Pensionerne beregnes og udbetales af en social pensionsmyndighed.

b. Bidrag betales kun af arbejdsgiverne (og de selvstændige erhvervsdrivende)

Opgørelse af bidragsgrundlag og pensionsgivende indtægt sker som under a.

Bidragsberegningen sker hos arbejdsgiverne. Bidragene opkræves sammen med skatten under ét hos arbejdsgiverne uden specificifikation af bidraget for den enkelte lønmodtager, d.v.s. som et kollektivt bidrag.

Bidrag for selvstændige erhvervsdrivende opkræves sammen med skatten som under a.

Den pensionsgivende indtægt beregnes og registreres som under a.

Pensionen udbetales af en social pensionsmyndighed som under

a.

c. Bidrag betales af såvel de sikrede som af arbejdsgiverne

Denne løsningsmulighed kan udformes som en kombination af a og b.

En anden løsning er, at bidraget opkræves i én rutine, idet arbejdsgiveren for hver enkelt lønmodtager beregner sit og lønmodtagerens bidrag som en procent af den aktuelt udbetalte løn. I øvrigt er dette alternativ identisk med a.

I det følgende skitseres løsningsmulighederne.

#### ad a. Bidrag betales kun af de sikrede

Det forudsættes, at der så vidt muligt anvendes indtægtsarter, der kendes og registreres maskinelt af skattemyndighederne.

For lønmodtagernes vedkommende kan indtægten opgøres ud fra de opdelinger af indkomsten, der registreres ved hjælp af oplysninger fra selvangivelsen, og ud fra oplysninger på den årlige lønoplysningsseddel. Med de begrænsninger, der følger heraf, vil det administrative arbejde være overkommeligt.

For selvstændige erhvervsdrivende er de praktiske muligheder for indtægtsopgørelsen mere begrænsede.

Er overskuddet opgjort på selvangivelsen, og kan dette begreb, der er rensat for renter, anvendes, kan indtægtsoplysningerne skaffes fuldt maskinelt. Dette vil være muligt for de fleste selvstændiges vedkommende.

Er den skattepligtige indkomst opgjort indirekte, kan indtægten kun i begrænset omfang opgøres maskinelt. Dette nødvendiggør en manuel blanket. Blanketten kan udfyldes samtidig med selvangivelsen og kan blive lignet af skattemyndighederne samtidig med skatteligningen.

I forbindelse med den ordinære forskudsregistrering beregnes bidraget for den sikrede på grundlag af de bidragspligtige beløb. Fradrag for eventuelt basis- og maksimumsbeløb kan foretages umiddelbart.

Bidraget kan indregnes i den enkeltes skattekort i det omfang, der skal betales skat, og i øvrigt opkræves sammen med skatten.

I det omfang, der ikke betales skat, må bidraget imidlertid opkræves ved en særskilt procedure. Dette kan komme på tale, når der er frikort, og når der i øvrigt ikke betales skat, selv om der ikke er tale om nulansættelse. Problemet kan begrænses ved at indføre en bagatelgrænse for bidragsbetalingen, men der vil alligevel være en hel del tilfælde, hvor bidrag må opkræves. Den administrative letteste måde at foretage denne opkrævning på vil antagelig være ved at foretage opkrævning på samme måde som ved opkrævning af B-skat.

Det endelige bidrag beregnes og opkræves i forbindelse med slutopgøret, og for meget/for lidt betalt bidrag indregnes i rest-

skatten/overskydende skat. Bidraget kan fremgå som et særskilt beløb på slutopgørelsen.

Ved beregningen og opkrævningen af bidrag må bidragsgrundlaget og dermed bidraget betragtes som værende endeligt efter de samme klage- og forældelsesfrister, som er gældende for indkomstskatten. Administrativt og systemmæssigt vil det være naturligt, om der på dette område gælder samme regler som ved opkrævningen af indkomstskatten, idet man her kan benytte samme administrative systemer.

Bidragskontrol og incasso foretages af skattemyndighederne. Ved indbetalinger af restancer for restskatten er det ikke nødvendigt, at der etableres en særlig dækningsrækkefølge, men indbetalingerne kan fordeles til staten, kommunerne, pensionsfond m.v. som ved rettidig betaling. Denne fremgangsmåde følges for øjeblikket ved det særlige folkepensionsbidrag. I tilfælde af afskrivning af en restancesaldo vil tabet efter disse retningslinier blive forholdsmæssigt fordelt.

Hvis man vælger at lade faktisk indbetaling af bidrag være en betingelse for optjening af pensionsret, jfr. også nedenfor under "Bidragsregistrering", kan det overvejes at give den sikrede adgang til først at betale restancer vedrørende pensionsbidrag. Der kan i så fald etableres en dækningsrækkefølge.

Bidragsafregningen sker herefter ved overførsel af de indbetalte bidrag til pensionsfonden.

Bidragsregistrering sker hos skattemyndighederne. Nøjagtig registrering af den sikredes faktiske betaling sker som led i bidragsopkrævningen. Denne mulighed indebærer således adgang til, at faktisk bidragsbetaling forudsættes som en betingelse for optjening af pensionsret.

Beregning af de optjente pensionsrettigheder sker på grundlag af den pensionsgivende indtægt. Der er ved denne løsningsmulighed **gode** muligheder for en nøje overensstemmelse mellem bidragsgrundlag og pensionsgivende indtægt. Fradrag for basis- og maksimumsbeløb kan foretages uden nævneværdigt besvær. Årets pensionsgivende indtægt oplyses på slutopgørelsen eventuelt samtidig med en angivelse af den samlede optjente pensionsret.

Lagerføringen af pensionsrettighederne og omregningen af den pensionsgivende indtægt til pensionspoints, der må finde sted for alle erhvervsaktive, er en opgave, der ved brug af edb heller ikke

i sig selv skulle rejse større tekniske problemer. Når der imidlertid er tale om så lang en opbevaringsperiode, må man regne med, at rettelse af fejl o.l. kan blive besværligt. Endvidere er det realistisk at regne med, at der undervejs vil ske ændringer i ordningen. F.eks. kan der blive vedtaget nye opgørelsesmetoder for de pensionsgivende indtægter. Man kan også tænke sig, at der vil ske ændringer i de systemer, som pensionssystemet er afhængigt af, f.eks. kildeskattesystemet og CPR.

Opbevaringen af pensionsrettighederne er en opgave, der til dels er forskellig fra de opgaver, som skattemyndighederne i øvrigt har på grund af den lange tid, hvori oplysningerne skal gemmes, selv om den indtægt, der ligger til grund, svarer til oplysninger, der alligevel findes og opbevares (omend i kortere tid) af skattemyndighederne. Det kan følgelig overvejes at placere dette arbejde enten hos skatte- eller pensionsmyndighederne.

Meddelelse om årets pensionsret kan gives sammen med meddelelse om slutskat. Der følges samme regler som for skat med hensyn til indsigelser og forældelse.

Beregning af de aktuelle pensionsrettigheder sker på grundlag af de i forvejen registrerede potentielle pensionsrettigheder (pensionspoints). Beregningerne kan foregå ved hjælp af edb og vil i sig selv ikke medføre administrative problemer.

Den løbende udbetaling af pensionerne kan via edb foretages af pensionsmyndigheden på grundlag af registre over pensionisterne.

Der er ikke taget stilling til den organisatoriske placering af opgaverne omkring administrationen vedrørende de aktuelle pensionister.

ad b. Bidrag betales kun af arbejdsgiverne (og selvstændige erhvervsdrivende

Ved denne løsningsmulighed forudsættes, at bidragene indbetales kollektivt af arbejdsgiverne. De selvstændige erhvervsdrivende betaler selv deres bidrag. Der henvises til a med hensyn til de selvstændige erhvervsdrivende.

Arbejdsgiverbidraget kan beregnes med udgangspunkt i den samlede løn, som arbejdsgiveren løbende udbetaler til de ansatte.

Bidraget kan beregnes på forskellige måder. I alle tilfælde kan det opkræves sammen med skatten.

Det administrativt letteste ville være endeligt at fastsætte bidraget til en bestemt procent af den udbetalte A-indkomst. Da det

er en erfaring, at der er meget få restancer vedrørende arbejdsgivernes nuværende indbetalinger af indeholdt A-skat, vil denne mulighed være næsten problemfri. Der bliver imidlertid liden overensstemmelse mellem bidragsgrundlaget og den pensionsgivende indkomst.

En anden metode er at fastsætte bidraget som procent af den pensionsgivende indtægt. Bidraget opkræves a conto, idet det ud fra en gennemsnitsberegning anslås til en bestemt procent af A-indkomsten. Først når året er gået, er det i så fald muligt at opgøre det endelige bidrag. Ved denne løsning vil der kunne blive efterreguleringer for et betydeligt antal arbejdsgivere, fordi bidraget kun var anslået. Bidragsgrundlaget fastsættes således først, når de årlige oplysningssedler fra arbejdsgiveren foreligger (omkring 1. april), og der består også herved en risiko for, at den bidragspligtige (arbejdsgiveren) kan have været ude for en sådan forringelse af sin økonomi, at han ikke længere evner at betale bidraget. En sådan ordning må derfor forudsætte, at der ikke skal være en retlig sammenhæng mellem bidragsbetalingen og optjeningen af pensionsret for den enkelte.

En tredje metode er, at arbejdsgiveren selv løbende beregner det endelige bidrag som en procentsats af den pensionsgivende indtægt, som arbejdsgiveren udbetaler. Denne løsning vil medføre mere arbejde for arbejdsgiveren ved de løbende indbetalinger. Til gengæld vil efterreguleringerne stort set forsvinde.

Hvilken løsning der skal foretrækkes af de to sidste metoder, vil afhænge af, hvor tæt bidragsgrundlaget lægges op ad begrebet A-indkomst. Desto tættere dette sker, desto mere nærliggende er det løbende at opkræve det endeligt beregnede bidrag.

Når der kun er arbejdsgiverbidrag, er det praktisk vanskeligt at have basisbeløb og maksimumsgrænse. Mange lønmodtagere har flere arbejdssteder, og basisbeløb og maksimumsgrænse skal i princippet anvendes over for den enkeltes samlede indkomst.

Problemet kan løses ved ikke at anvende disse grænser ved bidragsopkrævningen. Til gengæld nedsættes bidraget.

En anden mulighed er at knytte basisbeløbet til ansættelsestiden for de ansatte. Ansættelsestiden omregnes til heltidsansatte, og der er ret til fradrag af basisbeløb for hver heltidsansat på årsbasis. Oplysninger om ansættelsestid skal i forvejen anføres på de årlige lønoplysningssedler.

Bidragsskontrollen kan ske på grundlag af de årlige lønoplysningssedler. Restanceinddrivelse sker sammen med A-skatten.

Lagring af bidragsregister gennem lang tid vil ikke være påkrævet, da faktisk bidragsbetaling ved kollektivt bidrag ikke kan gøres til betingelse for optjening af pensionsret for de sikrede. Bortset fra meddelelse om procentsatsen for det pågældende år vil det som hovedregel ikke være påkrævet at give nærmere meddelelse om bidragspligten.

Der kan i øvrigt henvises til gennemgangen ovenfor ad a med hensyn til problemer i øvrigt omkring opkrævning af bidrag og omkring kommende og aktuelle pensionsrettigheder.

ad c. Bidragspligten påhviler både arbejdsgiveren og lønmodtageren/den selvstændige

En mulighed for denne finansieringsform er en kombination af a og Ja.

En anden mulighed er, at arbejdsgiveren opkræver såvel sit eget bidrag som lønmodtagerens bidrag som led i samme rutine.

Dette kan ske ved, at arbejdsgiveren ved hver enkelt lønudbetaling selv beregner og afsætter en bestemt procent af den enkeltes udbetalte pensionsgivende indkomst. Beregningen måtte foretages særskilt for hver lønmodtager af hensyn til den sikredes kontrol med indbetalingerne, og der måtte redegøres herfor på den årlige lønoplysningsseddel. Arbejdsgiveren skal med visse mellemrum f.eks. månedligt indsende de beregnede bidrag sammen med den indeholdte kildeskat. Efter årets udløb kontrolleres arbejdsgiverens bidragsindbetalinger, og der foretages eventuel efterregulering sammen med A-skatten.

Afgørende for, hvor administrativt nærliggende disse procedurer er, vil være, hvor tæt den pensionsgivende indtægt lægges op ad A-indkomsten.

Bidragsregistrering sker hos skattemyndighederne. Nøjagtig registrering er mulig, og der er derfor adgang til at sammenkæde bidragsbetaling og pensionsret.

Der kan i øvrigt henvises til gennemgangen ovenfor ad a med hensyn til problemer i øvrigt omkring opkrævning af bidrag og omkring kommende og aktuelle pensionsrettigheder.

Med hensyn til selvstændiges bidrag henvises til beskrivelsen under ad a.

## Afsnit VII

### Generelle spørgsmål ved indtægtsafhængige og ensartede tillægspensioner

#### Kapitel 27

##### Forholdet mellem en ny tillægspensionsordning og den gældende ATP-ordning

Efter loven om Arbejdsmarkedets Tillægspension ydes der tillægspension i form af alderspension til lønmodtagere og enkelte selvstændige, der er fyldt 67 år. ATP-pensionen kan betegnes som en overbygning på folkepensionen og som et supplement til denne.

Indførelse af en almindelig tillægspensionsordning, der kommer til at omfatte alle erhvervsaktive personer - både lønmodtagerne og de selvstændige erhvervsdrivende - vil fjerne grundlaget for at bevare ATP-ordningen. Det forekommer nogenlunde sikkert, at man ikke vil finde det hverken rimeligt eller hensigtsmæssigt at videreføre ATP-ordningen sideløbende med en almindelig **tillægspensionsordning**.

En afvikling af ATP-ordningen vil i første række forudsætte, at bidragsindbetalingerne standses. Men dernæst vil det være en absolut nødvendighed, at de aktuelle tillægspensioner fortsat vil blive udbetalt. Det må ligeledes sikres, at der ikke sker indgreb over for de pensionsrettigheder, som medlemmerne har optjent gennem bidragsindbetalingerne.

Det må understreges, at der med en "afvikling" af de optjente ATP-rettigheder alene tænkes på et beregningsmæssigt ophør. På tidspunktet for bidragsindbetalingernes standsning foretages der et opgør over hvert enkelt medlems konto med det formål at beregne størrelsen af den tillægspension, som de indbetalte bidrag vil give medlemmer ret til fra det 67. år.

Sikringen af de optjente pensionsrettigheder og af den løbende pensionsudbetaling kunne tænkes at ske på den **måde**, at en kommende almindelig tillægspensionsordning blev nødsaget til at overtage forpligtelserne hertil. Der skulle i så fald ske en overførsel af de midler, der er opsamlet i ATP-fonden.

Imidlertid har arbejdsgruppen fået oplyst, at ATP-fonden i dag har en sådan størrelse, at det - når man samtidig tager den fremtidige renteindtægt i betragtning - må antages at være muligt mere end at sikre medlemmernes optjente rettigheder under en afvikling af ATP-ordningen. En afvikling vil således ikke kræve noget tilskud, hverken fra det offentlige eller fra den tillægspensionsordning, som skal afløse ATP-ordningen.

Denne oplysning har betydet, at arbejdsgruppen i sine overvejelser er gået ud fra, at opbygningen af en almindelig tillægspensionsordning og afviklingen af den gældende ATP-ordning kan ske uafhængigt af hinanden.

Den økonomiske uafhængighed behøver dog ikke uden videre medføre, at de to ordninger også skal være fuldstændig adskilt i administrativ henseende. Det må således overvejes, om der vil være fordele forbundet med en ordning, hvor der sker samlet udbetaling af de to forskellige tillægspensionsydelse.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at det som et led i det politiske forlig fra august 1976 er aftalt, at der i 1977 og 1978 kun må komme en ny dyrtidsportion til udbetaling hvert halve år. Hvis der udløses mere end én portion, skal staten afholde udgiften ved "overskydende" dyrtidsportioner. I folketingsbeslutningen af 20. august 1976, som indeholder forligets enkelte punkter, opfordres regeringen til at fremsætte lovforslag, hvorefter statens bidrag skal indbetales til ATP-fonden og godskrives hver enkelt lønmodtagers konto. Ordningen forudsættes tilrettelagt således, at udbetalingerne til lønmodtagerne er pensioner på linie med ATP's øvrige pensioner.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at den skitserede ordning sandsynligvis ikke vil ændre forudsætningerne for den skitserede afvikling af ATP-ordningen. De penge, der eventuelt vil blive indbetalt til ATP-fonden, må formentlig siges at tilhøre de medlemmer, for hvem de er indbetalt. Indbetalingerne vil derfor antagelig alene betyde en forbedret stilling for rettighedshaverne ved udskrivningen af de "fripolicer", der vil blive udstedt ved det beregningsmæssige ophør af ATP-ordningen.

Den skitserede form for afvikling af ATP-ordningen vil betyde, at de nuværende ATP-medlemmer i en lang årrække vil have ret til større samlede pensionsydelse end medlemmerne af den nye almindelige tillægspensionsordning. Da forskellen i personkredsen

ved den nye ordnings iværksættelse stort set vil bestå af gruppen af selvstændige erhvervsdrivende, vil denne gruppe altså i en år-række kunne have en lavere pensionsdækning end lønmodtagergruppen. Det er derfor først på langt sigt, at man kan nå frem til det, der i arbejdsgruppens kommissorium betegnes som en enhedspension.

## Kapitel 28

### Ikrafttrædelsesdato

Efter loven om den sociale pensionsfond skal pensionsreformen træde i kraft i 1979. Når der er tale om tillægspensionsordninger må det være mest praktisk at regne med 1. januar 1979 for herved at få et helt kalenderår som grundlag for optjeningen af pensionsretigheder. Det er desuden fastsat i loven, at der skal være tale om en gradvis gennemførelse frem til 1985, hvor reformen skal have nået sin fulde virkning. I bemærkningerne til lovforslaget er der peget på muligheden af, at denne 6-årige periode opdeles i 3 etaper, således at udbetalingerne fra fonden i 1. etape (1979-81) skal være 1/3 og i 2. etape (1982-84) 2/3 af den fulde forbedring.

Det må understreges, at det ikke på forhånd kan anses for givet, at de nævnte tidsfrister bliver lagt til grund for pensionsreformen. Folketinget kan naturligvis til enhver tid ændre pensionsfondloven ved at vedtage lovbestemmelser, der indeholder andre tidsfrister for reformens gennemførelse.

Uanset hvilke tidsfrister der kommer til at gælde, kan man imidlertid pege på nogle forskelle mellem de belyste pensionsmodeller med hensyn til ikrafttrædelsesspørgsmålet.

Ved model A, hvor der er tale om en forhøjelse af de eksisterende pensionsbeløb, vil reformen få virkning i form af forøgede pensionsudbetalinger straks fra det øjeblik, hvor nyordningen træder i kraft. Efter pensionsfondloven skal de forøgede pensionsudbetalinger som nævnt øges gradvis over en årrække, nemlig i løbet af 6 år. Denne årrække kan dog tænkes forlænget eller forkortet. Nyordningen kan også tænkes at blive tilrettelagt således, at udbetalingerne når deres fulde omfang allerede fra starten.

Som nævnt i afsnit I, kapitel 2, er model A desuden karakteriseret ved, at de forøgede pensionsudbetalinger vil komme alle til gode, d.v.s. såvel de personer, der allerede er pensionister ved ordningens ikrafttræden, som de personer, der efterhånden når pensionsalderen.

Til forskel herfra vil virkningerne af både model B og model f være koncentreret omkring de personer, der først bliver pensionister efter ordningens ikrafttræden. Hvis pensionen også skal forbedres for den meget store kreds af personer, der ved ordningens ikrafttræden har nået folkepensionsalderen eller som 65-årige har passeret den øvre aldersgrænse for optjening af pensionsrettigheder, må dette ske ved særskilt foranstaltning, jfr. også her afsnit I, kapitel 2.

Ved spørgsmålet om ikrafttrædelsesdatoen knytter der sig desuden et særligt forhold til model B og model C. Selv om pensionsfonden vil udgøre modellernes startkapital, vil der gå et vist tidsrum, fra bidragsindbetalingerne starter (ordningens ikrafttræden), indtil pensionsudbetalingerne kan påbegyndes. Dette skyldes, at begge modeller bygger på et optjeningsprincip, henholdsvis på grundlag af længden af tidligere beskæftigelsesperioder og størrelsen af tidligere erhvervsindtægt. Da de to tillægspensionsordninger vil give ret til individuelt udmålte pensioner, må der for den enkelte person nødvendigvis først være indbetalt nogle bidrag og registreret nogle rettigheder, før pensionens størrelse kan beregnes og udbetales.

Længden af dette tidsrum vil afhænge dels af, hvor den øvre aldersgrænse for optjening af pensionsrettigheder lægges, dels af kravet om mindsteanciennitet (d.v.s. antal optjeningsår) for at kunne opnå ret til pension.

Arbejdsgruppen har i sine beregninger valgt som forudsætning, at den øvre aldersgrænse for optjening af pensionsrettigheder sættes til udgangen af det kalenderår, hvori man fylder 65 år. (Personer, der er fyldt 65 år inden ordningens ikrafttræden, vil således ikke kunne opnå ret til tillægspension). Det har desuden været en beregningsforudsætning, at tillægspension kan udbetales på grundlag af blot 1 optjeningsår. Under forudsætning af, at tillægspensionsordningen træder i kraft den 1. januar 1979, kan pensionsudbetalingerne herefter først begynde 2 år senere, d.v.s. den 1. januar 1981.

Det er tænkeligt, at der som en helt almindelig regel i ordningen også på længere sigt må stilles krav om mere end 1 optjeningsår for ret til tillægspension. Personer med kun 1 års anciennitet i løbet af deres aktive år må siges at have haft en så ringe tilknytning til arbejdsmarkedet, at de ikke kan have nogen for-

ventning om tillægspension overhovedet. Administrative forhold taler også for at undlade at udbetale pensioner, der på grund af kort optjeningstid vil være af så ringe en størrelse, at de næppe har betydning for den enkeltes økonomi. Man kan på baggrund heraf forestille sig, at der - på linie med, hvad der gælder ifølge den svenske og norske ordning - vil blive stillet krav om en mindste-anciennitet på 3 år.

Ved ordningens start foreligger imidlertid et specielt overgangsproblem for de ældste årgange, som på grund af deres alder vil have vanskeligt ved at opfylde kravet om 3 års anciennitet. I Sverige tog man hensyn hertil ved en bestemmelse om, at personer, der ved ordningens ikrafttræden var fyldt 63 år, kun skulle have 2 års anciennitet. (En tilsvarende særordning blev indført i den norske ordning).

Hvis overgangsproblemet løses på samme måde herhjemme, vil personer, som fylder 67 år i 1982, opnå pension på grundlag af deres optjening i 1979 og 1980. De første tillægspensioner vil begynde at løbe fra den 1. januar 1982, d.v.s. 3 år efter ordningens ikrafttræden. Personer, som ved ordningens ikrafttræden var fyldt 66 år, vil ikke kunne opnå tillægspension.

## Kapitel 29

### Tillægspension til invalidepension og førtidig folkepension

Den ATP-lignende almindelige tillægspensionsordning (model B) og den indtægtsafhængige tillægspensionsordning (model C) er foran i rapporten begge beskrevet som pensionsordninger, der alene omfatter alderspension. Dette kapitel indeholder derfor en gennemgang af nogle muligheder for at udvide de to pensionsmodeller til også at omfatte invalidepension og førtidig folkepension. I slutningen af kapitlet drøftes desuden spørgsmålet om udbetaling af tillægspension til 62-66-årige enlige kvinder.

#### A. Invalidetillægspension

##### 1. Almindelige betragtninger

Man kan anlægge det synspunkt, at invalide personers behov for økonomisk sikring må løses uafhængigt af udformningen af alderspensionen og finansieres gennem det offentliges almindelige indtægter. I denne forbindelse kan det anføres, at **invalidepensionsloven**, der trådte i kraft den 1. april 1966, betød en væsentlig forhøjelse af pensionsniveauet for hovedparten af invalidepensionisterne. Der er måske derfor ikke det samme behov for en overbygning på den offentlige invalidepension som for en overbygning på folkepensionen.

Det må desuden fremhæves, at en overbygning i form af regler om invalidetillægspension ikke vil komme til at omfatte alle invalidepensionister. Personer, der har en medfødt invaliditet eller som af andre årsager ikke har haft erhvervsmæssig beskæftigelse inden invalideringen, vil ikke have optjent pensionsrettigheder i tillægspensionsordningen. Til disse invalidepensionister vil der derfor alene kunne ydes den nuværende offentlige invalidepension.

Ønsker man at gennemføre yderligere forbedringer for alle invalidepensionister, kan man ud fra det anførte synspunkt derfor

vælge den fremgangsmåde at foretage en gradvis forhøjelse af den offentlige invalidepension, efterhånden som den almindelige tillægspensionsordning for personer over 67 år bliver udbygget.

På den anden side kan man anlægge det synspunkt, at overvejelser om en udbygning af alderspensionen ikke kan foretages isoleret, men må ses i sammenhæng med invalidepensionens stilling, fordi det nuværende offentlige pensionssystem er et integreret system. Det kan desuden hævdes, at det generelt bør være således, at en person, der har nået at optjene pensionsrettigheder før invalideringen, skal have mulighed for at få sin tillægspension udbetalt straks frem for at skulle vente til det 67. år.

Det vil også være nærliggende at trække en parallel til andre forsikringsmæssigt opbyggede pensionsordninger, f.eks. tjenestemandspensionssystemet og de private pensionskasser, hvor medlemmerne ud over at optjene rettigheder til deres alderspension også får dækket risikoen for at måtte opgive arbejdet før det 67. år på grund af invaliditet med deraf følgende betydelig indtægtsnedgang.

Selv om der indføres regler om invalidetillægspension, vil hovedvægten i den samlede ydelse til invalidepensionister fortsat ligge på den nuværende offentlige invalidepension. Arbejdsgruppen har anlagt det hovedsynspunkt, at indførelse af en invalidetillægspensionsordning skal medføre færrest mulige ændringer i de gældende principper for invalidepensionen. Det er således i denne sammenhæng blevet forudsat, at den offentlige invalidepension som hidtil skal være delvis indtægtsreguleret, d.v.s. at grundbeløbets og pensions-tillæggets størrelse er afhængig af pensionistens indtægt. Arbejdsgruppen vil i denne forbindelse understrege, at invalidetillægspensionen skal holdes uden for den indtægtsopgørelse, der danner grundlag for beregningen af de nævnte to beløb.

Som det vil fremgå af det følgende, kan der derimod blive tale om en samordning mellem den offentlige invalidepension og invalide-tillægspensionen, hvis man vil sikre, at ydelserne sammenlagt ikke kommer til at overstige et givet niveau. Denne samordning kan ske ved en reduktion i enten den offentlige invalidepension eller i invalidetillægspensionen. Det må dog være en klar forudsætning, at samordningen i intet tilfælde må medføre, at den samlede pension bliver lavere end den nuværende offentlige invalidepension.

Arbejdsgruppen har i sine overvejelser om en invalidetillægspensionsordning ikke medtaget personer med laveste invalidepension.

Denne persongruppe er derfor også holdt uden for de økonomiske beregninger. Baggrunden er den, at laveste invalidepension ofte tilkendes personer, der kun i mindre omfang har haft erhvervsmæssig beskæftigelse. Der er desuden tale om en meget lille gruppe (ca. 9 %) blandt det totale antal invalidepensionister.

Personer med invaliditetsydelse er heller ikke taget med i fremstillingen. Dette skyldes, at disse personer ikke har status som pensionister.

## 2. Invalidepensionisters adgang til alderstillægspension

Hvis der ikke gennemføres særlige regler om invalidetillægspension, vil invalidepensionisten have mulighed for at få udbetalt en alderstillægspension fra det 67. år. Størrelsen af den eventuelle alderstillægspension vil afhænge af, hvilke pensionsrettigheder invalidepensionisten nåede at optjene før invalideringen og eventuelt også efter dette tidspunkt.

Denne form for medlemskab af alderstillægspensionsordningen vil imidlertid hyppigt kun resultere i små tillægspensioner, fordi reglen om 40 års optjening for ret til uafkortet pension også vil skulle anvendes her. Personer, der bliver invalide i en ung alder, har derfor ikke store chancer for at optjene rettigheder af betydning.

Man kunne på denne baggrund overveje at forbedre invalidepensionisternes "medlemskab" af alderstillægspensionsordningen. Dette kunne ske ved at benytte en regel om godskrivning af rettigheder, d.v.s. at de faktisk optjente rettigheder før invalideringen antages også at ville være blevet optjent i årene efter invalideringen. Anvendelsen af godskrivningsprincippet (jfr. nedenfor under punkt 3 b) ville navnlig i opbygningsperioden betyde højere tillægspensioner, end hvis de almindelige beregningsregler skulle følges.

En godskrivning af rettigheder ville delvis kunne løse problemet omkring den indtægtsnedgang, som invalidepensionisten udsættes for, når han ved det 67. år "falder" fra det højere invalidepensionsniveau til det lavere folkepensionsniveau. Indtægtsnedgangen kan i dag begrundes med, at også erhvervsaktive personer må affinde sig med en ofte betydelig reduktion i indtægten ved det 67. år. Men hvis folkepensionen suppleres med en tillægs-

pension, vil denne begrundelse ikke længere kunne holde, fordi erhvervsaktive da vil få en langt mindre indtægtsnedgang end i dag.

Hvis invalidepensionistens alderstillægspension skal beregnes på grundlag af godskrevne rettigheder, vil hans bidrag for de faktisk optjente rettigheder ikke være tilstrækkelige til at finansiere ydelsen. "Underskuddet" kan ud fra et socialt synspunkt bag godskrivningen tænkes betalt af det offentlige. Men godskrivningen kan i højere grad begrundes med en risikobetragtning, idet risikoen for invaliditet udlignes mellem samtlige medlemmer af tillægspensionsordningen. "Underskuddet" bør da bæres af ordningen som sådan, enten i form af et generelt lavere pensionsniveau eller i form af højere bidrag. Selv om der indføres nogle særregler for tidligere invalidepensionister i alderstillægspensionsordningen, vil situationen dog fortsat være den, at tillægspensionen først bliver udbetalt fra det 67. år. Dette kan meget vel virke uacceptabelt, specielt for personer, der bliver invalidepensionister i en forholdsvis ung alder.

### 3. Udformning af en ordning med invalidetillægspension

I Sverige ydes invalidepension (förtidspension) dels i form af folkepension (d.v.s. den offentlige grundpension) og dels i form af tillægspension. Grundpensionen udbetales til personer, hvis arbejdsevne på grund af sygdom eller anden nedsættelse af den fysiske eller psykiske præstationsevne er varigt nedsat med mindst halvdelen. Grundpensionen gradueres mellem hel pension, 2/3 pension og 1/2 pension, afhængig af erhvervsevne nedsættelse. Den højeste pension svarer til den alderspension, pågældende ville have været berettiget til fra den normale pensionsalder (65 år).

De grundlæggende betingelser for ret til invalidetillægspension er de samme som for grundpensionen. Invalidetillægspension udbetales tilsvarende med hel, 2/3 eller 1/2 pension.

For ret til invalidepension fra tillægspensionsordningen er det en yderligere betingelse, at pågældende har optjent pensionspoints for mindst ét år før det år, hvor invalidepensionen skal udbetales.

Størrelsen af invalidetillægspensionen svarer i princippet til den alderstillægspension, pågældende ville have været beret-

tiget til, såfremt pensionen først skulle udbetales fra det 65. år. Dette betyder, at der godskrives pensionspoints for pågældende fra pensioneringen indtil det 64. år. For at få godskrevet pensionspoints er det dog en betingelse, enten at pågældende i det sidste år før pensioneringen har haft en sygedagpengegivende indkomst af mindst samme størrelse som basisbeløbet, eller at der for pågældende er registreret pensionspoints i mindst 3 af de sidste 4 år før pensioneringen. Disse pensionspoints udgør, hvad der er gunstigst for pensionisten: enten middeltallet af de to højeste pointtal i de nærmest foregående 4 år eller middeltallet af pensionistens pensionspoints i alle årene fra hans 16. år til og med året inden pensioneringen, dog således at der alene regnes med den bedste halvdel af disse år.

I Norge består invalidepensionen (uførepensjon) ligeledes af en grundpension og en tillægspension. Tilkendelse af invalidepension er betinget af, at erhvervsevnen er varigt nedsat med mindst 50 %. Såvel invalidegrundpensionen som invalidetillægspensionen gradueres efter invaliditetsgraden. Fuld invalidegrundpension er af samme størrelse som aldersgrundpensionen.

Fuld invalidetillægspension skal i princippet svare til **alderstillægspensionen**, og der skal derfor regnes med fremtidige pensionspoints for hvert år, indtil pågældende fylder 67 år. Godskrivningen er betinget af, at pensionisten opfylder en af følgende betingelser på det tidspunkt, da erhvervsevnen blev nedsat: enten havde en arbejdsindtægt, som på årsbasis svarer til grundbeløbet, eller havde fået godskrevet pensionspoints for det nærmest foregående kalenderår eller havde fået godskrevet **pensionspoints** for mindst 3 af de nærmest foregående 4 kalenderår.

De godskrevne pensionsrettigheder opgøres efter en af følgende beregningsregler: Enten gennemsnittet af pointtallet for de 3 sidste år, inden erhvervsevnen blev nedsat. Eller gennemsnittet af pointtallene for samtlige år fra pågældendes 17. år, dog således at man ser bort fra de år (indtil halvdelen af samtlige år), hvori pågældende ikke har fået godskrevet pensionspoints, eller hvori pointtallet er lavest.

Når en invalidepensionist fylder 67 år, overgår han til alderspension. Hvis han har haft fuld invalidepension og ikke har optjent points ved siden af pensionen, bliver alderspensionen af samme størrelse som invalidepensionen, idet der hvert år er ble-

vet godskrevet pensionspoints svarende til de ansatte points, som har været anvendt ved beregningen af invalidetillægspensionen. Har han haft en nedsat invalidepension, er alene godskrevet en forholdsmæssig del af de ansatte pensionspoints, idet det forudsættes, at han har kunnet optjene points ved siden af pensionen.

Ved udformning af en dansk invalidetillægspensionsordning vil det centrale spørgsmål være, hvilke dækningsgrader den samlede invalidepensionsydelse (offentlig invalidepension + invalide-tillægspension) skal have. Dette spørgsmål, der gennemgås nedenfor under punkt d, må behandles særskilt for model B og model C. Forinden gennemgås under punkterne a-c forskellige problemer, der formentlig kan afgøres på stort set samme måde ved de to tillægspensionsmodeller.

#### a. Personkreds

Det må anses for naturligt at tage udgangspunkt i, at personer, der har ret til offentlig invalidepension, også skal have adgang til invalidetillægspension. Herved kommer der til at gælde den samme invaliditetsbedømmelse som i den gældende invalidepensionslov. Afgrænsningen af personkredsen på denne måde indebærer desuden den store fordel, at de amtslige revaliderings- og pensionsnævns afgørelser om ret til offentlig invalidepension uden videre kan lægges til grund for retten til invalidetillægspension.

#### b. Grundlaget for beregning af invalidetillægspension

Formålet med at indføre en tillægspensionsordning er i første række at opnå en forbedring af den alderspension, som skal udbetales **fra** det 67. år. Optjening af pensionsrettigheder forudsættes at ske i kraft af erhvervsmæssig beskæftigelse. For at opnå ret til den fulde alderstillægspension kræves, at man har været i erhverv i en længere årrække. Optjeningstiden for fuld pension er derfor foreslået sat til **40** år.

Hvis man ønsker, at tillægspensionsordningen ud over regler om alderspension også skal indeholde regler om invalidepension, således at medlemmerne for deres bidrag til ordningen også får dækket risikoen for indtægtsbortfald i tilfælde af invaliditet,

opstår der et problem med hensyn til beregningen af invalidetillægspensionen.

Anvendelse af den almindelige beregningsregel vil medføre, at invalidetillægspensionen bliver beregnet alene på grundlag af de rettigheder, der er optjent inden invalideringen, således at der kræves fuld optjeningsperiode (40 år) for at opnå fuld pension, og således at der ved lavere anciennitet sker en forholdsmæssig nedsættelse af pensionen. Hvis invaliditeten imidlertid indtræder i en yngre alder, hvor pågældende endnu kun har optjent pensionsrettigheder i en kortere årrække, vil pensionen blive meget lille i forhold til den indtægt, som er faldet bort. Risikodækningen vil med andre ord kun få et meget begrænset indhold i denne situation.

Beregningen af invalidetillægspensionen må i stedet forudsættes at skulle ske efter et godskrivningsprincip, d.v.s. at pensionen beregnes, som om pensionisten havde fortsat optjeningen af anciennitet i tiden indtil opnåelse af den øvre aldersgrænse for erhvervelse af pensionsrettigheder. Anvendelsen af dette princip, der allerede i dag benyttes ved beregning af den offentlige invalidepension (godskrivning af bopælsår), vil betyde, at man kan udbetale invalidetillægspensioner af nogenlunde størrelse, selv i tilfælde med få optjeningsår.

Godskrivningsprincippet anvendes i den svenske og norske tillægspensionsordning. Efter den danske tjenestemandspensionslov er en tjenestemand, der inden det fyldte 60. år afskediges på grund af helbredsbedinget utjenstedygtighed, som bevirker en nedsættelse af erhvervsevnen til 1/3 eller derunder, berettiget til pension, der fastsættes på grundlag af den pensionsalder, han ville have opnået ved **forbliven** i tjeneste indtil det tidspunkt, da han skulle have været afskediget på grund af alder.

Beregning af invalidetillægspension med godskrivning af pensionsrettigheder vil også få betydning derved, at den senere alderstillægspension - især i ordningens opbygningsperiode - vil blive større end ellers.

Det bør understreges, at spørgsmålet om godskrivning af pensionsrettigheder ikke blot er aktuelt ved beregning af tillægspension til invalidepension, men også gør sig gældende ved beregning af tillægspension til andre former for førtidspension ydet før den normale pensionsalder. Skal tillægspensionsordningen også indeholde regler om ydelse af pension til f.eks. førtidig folkepension

eller til en efterlevende ægtefælle, vil det være hensigtsmæssigt både ud fra forståelsesmæssige og administrative grunde, hvis der alle steder kommer til at gælde samme regler om godskrivning af pensionsrettigheder.

Retten til at få godskrevet pensionsrettigheder må imidlertid gøres betinget af en vis **minimumstilknytning** til arbejdsmarkedet forud for invalideringen. Perioder med udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge antages her at skulle regnes med. Ved den indtægtsafhængige tillægspensionsordning (model C) kan det f.eks. i lighed med de svenske og norske regler kræves, at pensionisten har optjent pensionsrettigheder i mindst 3 af de nærmest forudgående  $k$  år, inden invaliditeten indtrådte.

Ved en ordning uden basisbeløb kan ganske små erhvervsindtægter dog næppe tages i betragtning i denne henseende, selv om de i øvrigt er pensionsgivende. Der må antagelig stilles krav om, at pensionsoptjeningen har været af et vist omfang, idet dette vil styrke formodningen om, at pensionisten også i fremtiden ville have været i erhverv, såfremt invaliditeten ikke var indtrådt.

Ved den ensartede tillægspensionsordning (model E) kan det på samme måde gøres til en betingelse, at pensionisten har indbetalt fast bidrag i den nævnte periode.

Hvis betingelserne for at få beregnet pensionsrettigheder for fremtiden er opfyldt, bliver det næste spørgsmål, på hvilken måde disse rettigheder skal opgøres. De godskrevne rettigheder må nødvendigvis stå i forhold til de allerede optjente rettigheder, da dette er den eneste rettesnor for, hvilke rettigheder der ville være blevet optjent, såfremt invaliditeten ikke var indtrådt. Ved model C vil det være en mulighed at anvende den gennemsnitlige årlige pensionsgivende indtægt for de år, hvori der inden invaliditeten er optjent rettigheder. Ved model B kan man tilsvarende anvende det gennemsnitlige antal faste bidrag, der er indbetalt i årene inden invalideringen.

Hvis man ved model C vil tage særligt hensyn til de personer, der har haft en forholdsvis lav indtægt i de første erhvervsaktive år og derefter en stigende indtægt, kan godskrivningen i stedet tænkes gennemført efter samme regler som de svenske på dette punkt. Herefter vælger man den beregning, der er gunstigst for pensionisten: enten middeltallet af de to højeste pensionspoints i de nærmest forudgående  $k$  år eller middeltallet af samtlige de pensions-

points, der er registreret i årene inden pensioneringen, dog således at der alene regnes med den bedste halvdel af disse år.

Hvis invalidepensionisten har erhvervsindtægt samtidig med, at han modtager pension, må der antagelig i princippet være adgang for ham til at indtjene pensionsrettigheder, og der må derfor også betales bidrag til ordningen af en sådan indtægt efter de almindelige regler.

### c. Graduering efter invaliditetsgrad

Ved gennemførelsen af det nuværende invalidepensionssystem i 1965 blev invalidepensionen opdelt i 3 pensionsstørrelser afhængig af erhvervsevnen nedsættelse. Niveaulet for den højeste invalidepension blev sat til 2 gange grundbeløbet, den mellemste invalidepension til  $1\frac{1}{2}$  gange grundbeløbet og den laveste invalidepension til  $\frac{1}{2}$  af grundbeløbet. (Siden 1965 er der i forbindelse med forhøjelsen af pensionen gennemført særskilte forhøjelser af erhvervsudgytighedsbeløbet. Dette har bevirket, at forholdet mellem den højeste invalidepension og folkepensionen ændres fra 2 gange grundbeløbet til 2,16 gange grundbeløbet. I det følgende har man dog for overskuelighedens skyld anvendt det oprindelige beregningsforhold). Pr. 31. marts 1976 var der ca. 41.000 personer med højeste invalidepension, ca. 91.000 med mellemste pension og ca. 14.000 med laveste pension.

Spørgsmålet er herefter, om dette indbyrdes forhold mellem de 3 pensionsarter også skal anvendes ved en invalidetillægspensionsordning.

Man kan på den ene side sige, at personer med ret til den mellemste og laveste offentlige invalidepension forudsættes at have op til henholdsvis  $\frac{1}{3}$  og  $\frac{1}{2}$  af erhvervsevnen i behold, således at de har mulighed for at opnå indtægter til supplerings af pensionen, medens denne mulighed ikke foreligger for de hårdest ramte invalide. Lighedshensyn kunne derfor tale for, at en graduering af pensionen også foretages for tillægspensionens vedkommende. Ønsker man en så god overensstemmelse som mulig mellem grundpensionen og tillægspensionen, vil det ligeledes være hensigtsmæssigt, hvis gradueringen gennemføres begge steder.

Over for disse synspunkter kan det anføres, at forudsætningen om, at personer med ret til den mellemste invalidepension har sup-

pierende indtægter, ikke synes at holde stik i virkeligheden. Ved den indtægtsafhængige tillægspensionsordning kan man desuden hen- vise til, at det her er formålet at yde en pension, der dækker en bestemt andel af indtægtsbortfaldet. En graduering vil derfor be- tyde, at man ikke når den forudsatte dækning.

Man kan desuden ved dette spørgsmål foretage en sammenligning med regler og praksis inden for tjenestemandspensionssystemet. En tjenestemand, der er helbredsbetingset utjenstedygtig, men hvis er- hvervsevne ikke er nedsat til 1/3 eller derunder, vil have mulig- hed for at få en svagelighedspension, beregnet på grundlag af den på fratrædelsestidspunktet optjente pensionsalder.

En tjenestemand, der er under 60 år, og hvis erhvervsevne er nedsat til 1/3 af fuld erhvervsevne eller derunder, har ved afsked af denne årsag ret til en pension, som fastsættes på grundlag af den pensionsalder, han ville have opnået ved **forbliven** i tjenesten, indtil han skulle have været afskediget på grund af alder. Da den angivne nedsættelse af erhvervsevnen svarer til den **erhvervsevne-** nedsættelse, der er en betingelse for at få tilkendt højeste eller mellemste invalidepension, er tilståelse af kvalificeret svagelig- hedspension efter finansministeriets praksis blevet koordineret med invalideforsikringsrettens afgørelser af de pågældende tjeneste- mænds ansøgning om invalidepension. I tjenestemandspensionsreglerne er der således ingen graduering, der svarer til gradueringen mellem højeste og mellemste offentlige invalidepension.

Endelig kan henvises til, at private pensionsordninger med ret til invalidepension normalt ikke ved invaliditetsbedømmelsen tager hensyn til, om der i anledning af invaliditeten tilkendes højeste eller mellemste offentlig invalidepension.

Arbejdsgruppen har ikke ment at burde drage nogen konklusion ud af de anførte synspunkter. Begge muligheder er derfor taget i betragtning i det følgende.

I forbindelse med overvejelserne om graduering efter invalidi- tetsgrad har gruppen været opmærksom på spørgsmålet om samspillet mellem invalidetillægspension og en renteerstatning efter ulykkes- forsikringsloven. Efter de gældende regler sker der en samordning mellem renteydelsen og invalidepensionen i form af et fradrag i pensionen. Efter det 67. år overføres fradraget til renteydelsen. Arbejdsgruppen har ikke taget stilling til, om der bør være en sam- ordning mellem renteydelsen og invalidetillægspensionen. Spørgsmå-

lets løsnincj nå bl.a. afhænge af reglerne i den kommende lov om arbejdsskadeforsikring, der tænkes at skulle afløse ulykkesforsikringsloven.

#### d. Invalidetillægspensionens størrelse

I Sverige og Norge er invalidepensionen som nævnt foran i principet af samme størrelse som alderspensionen. Dette gælder både for grundpensionen og for tillægspensionen. Efter den danske invalidepensionslov ligger invalidepensionen (højeste og mellemste) derimod på et betydeligt højere niveau end folkepensionen.

Denne forskel er vist i den følgende tabel 1 ved hjælp af dækningsgraderne for den nuværende folkepension og invalidepension. Der er anvendt satserne pr. 1. april 1976 for enlige pensionister.

Tabel 1

Indkomst		Folkepension <sup>1)</sup>		Højeste invalidepension <sup>2)</sup>		Mellemste invalidepension <sup>3)</sup>	
Tidlige- re er- hvervs- indtægt	Dispo- nibel er- hvervs- indtægt	Dispo- nibel pen- sion	Dæknings- grad	Dispo- nibel pen- sion	Dæknings- grad	Dispo- nibel pen- sion	Dæknings- grad
45.000	30.900	19.400	63	34.000	110	27.400	89
60.000	39.700	19.400	49	34.000	86	27.400	69
75.000	46.300	19.400	43	34.000	73	27.400	59
90.000	53.000	19.400	37	34.000	64	27.400	52
105.000	59.600	19.400	33	34.000	57	27.400	46

1) Grundbeløb og pensionstillæg

2) Grundbeløb, erhvervsudygtighedsbeløb, invaliditetsbeløb og pensionstillæg

3) Grundbeløb, invaliditetsbeløb og pensionstillæg

Det forskellige niveau for invalidepensionen og folkepensionen betyder, at man ved opbygningen af en **invalidetillægspensionsordning** må vælge mellem, om niveauet for den samlede invalidepension (offentlig invalidepension + invalidetillægspension) skal ligge højere end niveauet for den samlede alderspension (folkepension + alderstillægspension), eller om niveauet for de to ydelser skal være det samme.

De to muligheder er gennemgået i det følgende under punkt 1 og 2°.

1°. Den samlede invalidepension ligger på et højere niveau end alderspensionen

Når den offentlige invalidepension er større end folkepensionen, vil den samlede invalidepension komme til at ligge på et højere niveau end den samlede alderspension, såfremt invalidetillægspensionen får samme størrelse som alderstillægspensionen og udbetales fuldt ud ved siden af den offentlige invalidepension.

Til støtte for, at invalidetillægspensionen skal have samme størrelse som alderstillægspensionen, kan det anføres, at det forhøjede pensionsniveau for den offentlige invalidepension især er begrundet med, at invalidepensionisterne er i en yngre aldersklasse end folkepensionisterne, og at de derfor har større økonomisk behov.

Den skitserede ordning vil føre til, at pensionsdækningen for den samlede invalidepension (offentlig invalidepension + invalidetillægspension) i mange tilfælde kommer til at overstige den tidligere erhvervsindtægt eller i hvert fald bliver meget høj i forhold til denne. Denne virkning forekommer at være mindre hensigtsmæssig. De følgende tabeller viser situationen for enlige pensionister ved model B (ATP-lignende almindelig tillægspension) og ved model C-1 a og C-1 b (**indtægtsafhængig** tillægspension, hvor dækningsgraderne for den samlede alderspension til ægtepar henholdsvis svarer til og ligger 10 procentpoints lavere end tjenestemandspensionens dækningsgrader).

Tabel 2 a. Dækningsgrader for den samlede invalidepension ved model B

Tidligere erhvervs- indkomst kr.	Dækningsgrader for:					
	Den samle- de alders- pension <sup>1)</sup>	Den samle- de højeste inv.p. <sup>2)</sup>	Den samlede mel- lemste inv.p. + grad. + grad. 3) 4)		Den nuværende højeste inv.pens.	Den nuværende mellemste inv.pens.
	1	2	3	4	5	6
45.000	83	128	108	103	110	89
60.000	64	100	84	81	86	69
75.000	55	85	72	69	73	59
90.000	48	75	63	60	64	52
105.000	43	66	56	54	57	46

- 1) Grundpension (grundbeløb + pensionstillæg) og fuld alderstillægspension
- 2) Grundpension (grundbeløb + erhvervsudygtighedsbeløb + invaliditetsbeløb + pensionstillæg) og fuld invalidetillægspension
- 3) Grundpension (grundbeløb + invaliditetsbeløb + pensionstillæg) og fuld invalidetillægspension
- 4) Gradueringen efter invaliditetsgrad betyder, at invalidetillægspensionen her udgør  $\frac{1}{3}$  af det fulde beløb, jfr. at mellemste invalidepension i dag er  $\frac{1}{3}$  af højeste invalidepension

Tabel 2 b. Dækningsgrader for den samlede invalidepension ved model C-1 a

	Dækningsgrader for:					
	1	2	3	4	5	6

Når invalidepensionisten fylder 67 år, skal invalidetillægspensionen afløses af en alderstillægspension. Man kunne her vælge at anvende det almindelige princip om, at **alderstillægspensionen** beregnes på grundlag af de faktisk optjente pensionsrettigheder, d.v.s. de rettigheder, der er optjent inden tilkendelsen af invalidepensionen. Men når det forudsættes, at invalidetillægspensionen skal beregnes på grundlag af godskrevne rettigheder, må denne mulighed betragtes som absolut urealistisk.

Man må i stedet gå ud fra, at også alderstillægspensionen skal beregnes på grundlag af godskrevne rettigheder. Anvendelse af godskrivningsprincippet vil betyde, at man - ud fra synspunktet om, at invalidepension træder i stedet for en arbejdsindtægt - fra det 67. år ligestiller invalidepensionister med erhvervsaktive personer.

## 2 . Den samlede invalidepension af samme størrelse som alderspensionen

Hvis invalidetillægspensionen skal være af samme størrelse som alderstillægspensionen og udbetales ud over den offentlige invalidepension, får det som nævnt under punkt a den konsekvens, at den samlede invalidepensionsydelse i flere tilfælde direkte vil overstige den hidtidige erhvervsindtægt eller i hvert fald blive meget høj i forhold til denne.

Der foreligger den mulighed, at man i stedet går ud fra, at pensionsbeløbet for den samlede invalidepension (offentlig invalidepension + invalidetillægspension) skal svare til pensionsbeløbet for den samlede alderspension (folkepension + alderstillægspension), dog således at invalidepensionisten altid skal være sikret en minimumspension svarende til den offentlige invalidepension indtil opnåelsen af det 67. år.

En **invalidetillægspensionsordning** af dette indhold kan imidlertid på forhånd udelukkes for model B's vedkommende, fordi den vil savne ethvert indhold. Dette skyldes, at udbetaling af den fulde alderstillægspension til folkepensionen ikke vil bringe dækningsgraden for den samlede alderspension op over de dækningsgrader, der allerede i dag gælder for såvel den højeste som den mellemste invalidepension. Forholdet mellem dækningsgraderne er belyst foran i tabel 2 a. En sammenligning af kolonne 1 og kolonne

5-6 viser, at de nuværende invalidepensioner ved alle indkomsttrin vil give den bedste pensionsdækning.

De følgende bemærkninger tager derfor alene sigte på model C.

På grund af den beløbsmæssige forskel mellem folkepensionen og invalidepensionen må der foretages en samordning mellem invalidetillægspensionen og den offentlige invalidepension, således at den samlede invalidepensionsydelse ikke udbetales med et større beløb end den samlede alderspension. Invalidepensionsydelsen skal dog på den anden side ikke kunne nedsættes under den offentlige invalidepension, idet dette kunne give en forringelse af invalidepensionistens nuværende økonomiske forhold.

Samordningen kan tænkes at ske derved, at den offentlige invalidepension udbetales fuldt ud, medens der som tillægspension alene ydes det beløb, der er nødvendigt, for at den samlede pension bliver af samme størrelse som den samlede alderspension. Denne form for samordning har imidlertid den ulempe, at den udbetalte invalidetillægspension ikke vil stå i et fast forhold til pensionistens pensionsgivende indtægt. Personer med en forholdsvis lav pensionsgivende indtægt vil ikke kunne få udbetalt invalidetillægspension eller vil kun få udbetalt en stærkt reduceret pension, uanset at det må forudsættes, at bidragene til ordningen skal regnes som en ensartet procentdel af den pensionsgivende indtægt.

Samordningen kan også gennemføres på den **måde**, at invalidetillægspensionen udbetales fuldt ud, hvorimod der reduceres i den offentlige invalidepension. Reduktionen skal da foretages med det beløb, hvormed den samlede invalidepensionsydelse (d.v.s. offentlig **invalidepension** + invalidetillægspension) overstiger det forudsatte niveau (d.v.s. folkepension + alderstillægspension).

Nedsættelsen af den offentlige invalidepension foretages i den indtægtsregulerede del af pensionen, d.v.s. i grundbeløbet og pensionstillægget. Dette vil for pensionister med andre indtægter ud over pensionen medføre den fordel, at den offentlige invalidepension enten slet ikke eller kun i ringe grad kan nedsættes yderligere.

I punkt k nedenfor om de økonomiske virkninger ved en invalidetillægspensionsordning er begge former for samordning taget i betragtning.

Når invalidepensionisten fylder 67 år, vil det på samme måde som nævnt foran under punkt a være rimeligt at gå ud fra, at hans

**alderstillægspension** skal beregnes på grundlag af de faktisk op-tjente pensionsrettigheder med tillæg af godskrevne rettigheder.

Anvendelse af godskrivningsprincippet vil for pensionisten med den højeste offentlige invalidepension betyde, at den samlede pensionsydelse før og efter det 67. år vil være uforandret. Invalidetillægspensionen vil blive erstattet af den beløbsmæssigt tilsvarende alderstillægspension. Pensionisten opnår samtidig ret til folkepensionens grundbeløb, der beløbsmæssigt vil erstatte den offentlige invalidepension, idet denne forudsættes at have været reduceret til godt halvdelen på grund af den udbetalte invalidetillægspension.

Det vil antagelig være rimeligt at gå ud fra, at personer, der har været berettiget til den mellemste invalidepension, skal have ret til en alderstillægspension svarende til den fulde invalidetillægspension, der ville være blevet beregnet for dem, hvis de havde haft ret til den højeste invalidepension. Gradueringen af invalidetillægspensionen begrundes med, at personer med mellemste invalidepension har en del af erhvervsevnen i behold. Når den erhvervsaktive periode afsluttes ved det 67. år, bør personer med mellemste og højeste invalidepension sidestilles derved, at beregningen af alderstillægspensionen i begge tilfælde sker på grundlag af den indtægt, der har været anvendt ved fastsættelsen af invalidetillægspensionen.

I de følgende 2 tabeller er vist de dækningsgrader, der med den nævnte forudsætning om pensionsniveauet fremkommer i model C-1 a og model C-1 b for den samlede højeste og mellemste invalidepension. Til sammenligning er vist dækningsgraderne for den nuværende højeste og mellemste invalidepension. Forudsætningen om samme pensionsbeløb betyder, at den samlede invalidepension og den samlede alderspension skal være lige store målt i kroner og øre. Dækningsgraderne for de to ydelser vil på trods heraf afvige fra hinanden, jfr. tabellernes kolonne 1 sammenholdt med kolonne 2-3. Dette skyldes, dels at invalidepensionens invaliditetsbeløb er skattefrit, dels at personer under 67 år betaler 2 % mere i skat end personer over 67 år.

**Label 3 a.** Dækningsgrader for den samlede invalidepension ved model C-1 a

Tidligere erhvervs- indkomst kr.	Dækningsgrader for:					
	Den samle- de alders- pension <sup>1)</sup>	Den samle- de højeste inv.p.2)	Den samlede mel- lemste inv.p. + grad. + grad. 3) 4)		Den nuværende højeste inv.pens.	Den nuværende mellemlste inv.pens.
	1	2	3	4	5	6
45.000	86	96	96	96	110	89
60.000	77	85	85	85	86	69
75.000	75	81	81	81	73	59
90.000	73	78	78	78	64	52
105.000	72	76	76	74	57	46

- 1) Grundpension (grundbeløb + pensionstillæg) og fuld alderstillægspension
- 2) Grundpension (grundbeløb + erhvervsudygtighedsbeløb + invaliditetsbeløb + pensions-  
tillæg) og invaliditetillægspension. Den samlede ydelse reduceret til beløbet for den  
samlede alderspension
- 3) Grundpension (grundbeløb + invaliditetsbeløb + pensionstillæg) og invaliditetillægs-  
pension. Den samlede ydelse reduceret til beløbet for den samlede alderspension
- 4) Grundpension (grundbeløb + invaliditetsbeløb + pensionstillæg) og invaliditetillægs-  
pension. Graduering efter invaliditetsgrad betyder, at invaliditetillægspensionen her  
udgør  $\frac{1}{2}$  af det fulde beløb, jfr. at den mellemlste invalidepension i dag udgør  $\frac{1}{2}$  af  
den højeste invalidepension

**Label 3 b.** Dækningsgrader for den samlede invalidepension ved model C-1 b

Tidligere erhvervs- indkomst kr.	Dækningsgrader for:					
	Den samle- de alders- pension <sup>1)</sup>	Den samle- de højeste inv.p.2)	Den samlede mel- lemste inv.p. + grad. + grad. 3) 4)		Den nuværende højeste inv.pens.	Den nuværende mellemlste inv.pens.
	1	2	3	4	5	6
45.000	79	88	88	88	110	89
60.000	69	76	76	76	86	69
75.000	65	71	71	71	73	59
90.000	62	67	67	67	64	52
105.000	59	64	64	64	57	46

1)-4) Se noter til tabel 3 a

Tabellen for model C-1 a (hvor dækningsgraderne for den samlede alderspension til ægtepar stort set svarer til tjenestemandspensionernes dækningsgrader) viser, at den skitserede pensionsordning først vil være en fordel for personer med højeste invalidepension (kolonne 2 sammenholdt med kolonne 5), når den tidligere erhvervsindtægt er godt 60.000 kr. For indtægter herunder vil den nuværende invalidepension nemlig udgøre det største beløb.

For den mellemste invalidepension vil den skitserede ordning være en fordel på alle de viste indtægtstrin. Af tabellen ses, at dækningsgraden i alle tilfælde er højere end den nuværende mellemste invalidepensions dækningsgrad. Det ses specielt, at dækningsgraden op til en indkomst på 90.000 kr. er den samme, uanset om invalidetillægspensionen gradueres eller ej. Dette skyldes, at selv i det tilfælde, hvor tillægspensionen gradueres, vil den samlede invalidepension - som følge af invaliditetsbeløbet - overstige den samlede alderspension op til en indtægt på omkring 92.000 kr. Op til denne indtægt vil invalidepensionisten således altid få en samlet pension, der svarer til alderspensionen.

Tabellen for model C-1 b (hvor dækningsgraderne for den samlede alderspension til ægtepar ligger omkring 10 procentpoints lavere end tjenestemandspensionernes) viser for den højeste invalidepensions vedkommende, at tillægspensionsordningen først vil give en forbedret stilling, når den tidligere indtægt er godt 75.000 kr. (kolonne 2 sammenholdt med kolonne 5). For den mellemste invalidepension vil den skitserede ordning give en fordel på alle indtægtsstrin over godt **45.000** kr. Ved model C-1 b vil dækningsgraderne være ens uanset graduering helt op til en indtægt omkring 126.000 kr.

Da den gennemsnitlige indtægt for alle arbejdere med fuld beskæftigelse inden for industri og håndværk i 1976 ligger mellem **70.000** og 80.000 kr., viser tabellerne taget under ét, at lønarbejdere med gennemsnitsindtægten i tilfælde af invaliditet, der berettiger til højeste invalidepension, kun vil få en beskedent forhøjelse af pensionen ved den skitserede tillægspensionsordning set i forhold til den gældende invalidepensionsordning.

Hvis den indtrådte invaliditet berettiger til mellemste invalidepension, vil den skitserede tillægspensionsordning derimod give lønarbejdere med gennemsnitsindtægten en væsentlig forhøjelse af pensionen.

#### 4. De økonomiske virkninger af en invalidetillægspensionsordning

De økonomiske virkninger ved at indarbejde en invalidetillægspension i model B eller i model C kan skønnes ud fra det forventede antal personer, der vil være berettiget til henholdsvis invalide-tillægspension og alderstillægspension.

Antallet af invalidepensionister var pr. 31. marts 1976 ca. 136.000. I dette tal indgår invalidepensionister på alderdoms- og plejehjem, men ikke pensionister med laveste invalidepension. Antallet af personer på 67 år og derover var 1. januar 1976 ca. 582.000. På grundlag heraf kan det direkte anslås, at udgiften til en invalidetillægspension af samme størrelse som alderstillægspensionen vil andrage omkring 23 % af udgiften til alderstillægspensionen, således som denne vil være, når ordningen er fuldt udbygget omkring år 2030.

Den anførte procent må imidlertid korrigeres under hensyntagen til den forventede befolkningsudvikling. Antallet af personer på 67 år og derover vil således i de kommende år stige i forhold til den øvrige befolkning. Antager man, at antallet af invalidepensionister vil udgøre en nogenlunde konstant andel af de 18-66-årige, vil procenten blive reduceret fra ca. 23 til ca. 17. Den tilsvarende procent for mænd og kvinder er henholdsvis ca. 21 og ca. 14.

På baggrund af ovenstående kan det med stor forsigtighed anslås, at hvis model C skal udvides til også at omfatte en invalide-tillægspension af samme størrelse som alderstillægspensionen, så skal de endelige bidragsprocenter forhøjes med ca. 1/6. Ved model B, hvor indtægtsrammen er givet på forhånd, skal den fulde uafkortede pension reduceres med ca. 1/6.

Forudsættes det, at invalidetillægspensionen gradueres efter invaliditetsgrad, vil udgiften til invalidetillægspensionen blive reduceret fra ca. 17 til ca. 14 % af udgiften til alderstillægspensionen. Ved model C skal de endelige bidragsprocenter derfor forhøjes med ca. 1/7. Ved model B skal den fulde uafkortede pension reduceres med ca. 1/7.

De beskrevne økonomiske virkninger af en invalidetillægspensionsordning vil blive væsentligt mindre, hvis invalidetillægspensionen skal samordnes med den offentlige invalidepension på en sådan måde, at den samlede ydelse ikke må overstige summen af folkepensionen og alderstillægspensionen. Størrelsen af reduktionen i

de samlede udgifter til invalidetillægspension og offentlig invalidepension i øvrigt, som en sådan samordning indebærer, kan kun beregnes med stor usikkerhed.

De følgende betragtninger tager kun sigte på model C (belyst ud fra variant C-1 a), da en invalidetillægspensionsordning af dette indhold som nævnt ikke kan anvendes ved model B.

Ved model C-1 a (tillægspensionsprocent = 44) vil reduktionen i det offentliges udgifter til invalidepension i øvrigt til pensionister med højeste invalidepension og med en pensionsgivende indtægt på under ca. 61.000 kr. være af samme størrelse som invalidetillægspensionen. Er den pensionsgivende indtægt over ca. 61.000 kr., vil reduktionen altid være 18.516 kr. For pensionister med mellemste invalidepension og med en pensionsgivende indtægt under ca. 38.000 kr. vil reduktionen i det offentliges udgifter til invalidepension i øvrigt være af samme størrelse som invalidetillægspensionen. Er den pensionsgivende indtægt over ca. 38.000 kr., vil reduktionen i pensionen altid være 7.968 kr. Hvis invalidetillægspensionen gradueres efter invaliditetsgrad, vil reduktionen være af samme størrelse som invalidetillægspensionen op til en indtægt på ca. 44.000 kr. Derefter vil reduktionen være aftagende fra 7.968 kr. ved en indtægt på ca. 44.000 kr. til 0 kr. ved en indtægt på ca. 92.000 kr. og derover.

På baggrund heraf kan det med stor forsigtighed anslås, at hvis samordningen af invalidetillægspensionen og den offentlige invalidepension i øvrigt skal ske i grundbeløbet og pensionstillægget, vil det offentliges udgifter til invalidepension i øvrigt blive reduceret med ca. 1 af udgiften til invalidetillægspension.

Hvis samordningen derimod skal ske i invalidetillægspensionen, skal bidragsforhøjelsen ved model C og reduktionen af den fulde uafkortede pension ved model B kun være ca. 1 af de foran viste beløb.

Indførelse af en invalidetillægspensionsordning må ved model C forudsætte at medføre bidragsforhøjelser allerede fra ordningens start for derved at undgå en nedgang i fondsopsamlingen som følge af de større udgifter til tillægspension. Ved model B vil indførelse af invalidetillægspension derimod ikke direkte medføre større udgifter til tillægspension, da størrelsen af den fulde uafkortede pension er blevet reduceret. Fondsopsamlingen vil dog alligevel blive lidt mindre, fordi udgifterne til invalidetillægspension hur-

tigt efter ordningens ikrafttræden vil være af en væsentlig størrelse på grund af godskrivningsprincippet.

#### B. Tillægspension til førtidig folkepension

Såfremt en tillægspensionsordning for alderspensionerne udvides til også at omfatte invalidepensionerne, vil det kunne være nærliggende at gå det skridt videre og udstrække ordningen til yderligere at omfatte personer med ret til førtidig folkepension.

Den førtidige folkepensionist vil på samme måde som invalidepensionisten typisk ikke længere have nogen væsentlig erhvervsmæssig tilknytning. Derfor kan der i begge situationer siges at være et reelt behov for udbetaling af tillægspension før den normale pensionsalder.

Overvejelserne om tillægspension til førtidig folkepension må også ses i sammenhæng med de nugældende regler om tilkendelse af invalidepension til personer over 60 år. Kun personer helt uden erhvervsevne kan få tilkendt invalidepension efter det 60. år, hvorimod personer, hvis erhvervsevne er nedsat i mindre grad, er henvist til at søge førtidig folkepension. Hvis man åbner adgang til tillægspension til invalidepension, vil det være rimeligt, hvis der også er adgang til at yde tillægspension til førtidig folkepension. I modsat fald vil retten til tillægspensionen være afhængig af den ofte tilfældige omstændighed, om erhvervsevnen nedsættelse er indtrådt før eller efter det 60. år.

Den nærmere udformning af reglerne om tillægspension til førtidig folkepension kan tænkes at ske efter stort set samme retningslinier som for invalidepensionen.

Med hensyn til personkredsen må der således som ved invalidepensionen lægges vægt på afgørelsen fra de amtslige revaliderings- og pensionsnævn.

Det kan tænkes, at der i lighed med princippet i dagpengeordningen bør være adgang til undtagelsesvis at give **pensioniststatus** - og følgelig udbetale tillægspension - til personer, der kun har en hvilende ret til førtidig folkepension. Efter de gældende regler kan en person, som ikke er erhvervsudygtig i ethvert erhverv, men hvis erhvervsevne dog er nedsat med omkring 2/3, ved ansøgning før det 60. år få tilkendt og udbetalt mellemste invalidepension i form af **invaliditetsbeløb**, selv om han på grund af pri-

vat pensionsindtægt eller formueindtægt er afskåret fra at modtage det indtægtsregulerede grundbeløb. Hvis ansøgningen først fremsættes efter det 60. år, kan han imidlertid ikke få tillagt invalidepension, idet dette er betinget af fuld erhvervsudygtighed. Han kan heller ikke få udbetalt førtidig folkepension på grund af indtægtsreguleringen. Denne forskel i pensionsmulighederne før og efter det 60. år forekommer det ikke rimeligt at overføre til en tillægspensionsordning, hvor optjeningen af rettigheder er det centrale element.

Der er næppe tvivl om, at en regel om udbetaling af tillægspension til personer med hvilende ret til førtidig folkepension vil give kommunerne et administrativt merarbejde, fordi det i en lang række sager da skal vurderes, om pågældende opfylder de helbredsmæssige betingelser **for** den førtidige folkepension.

Spørgsmålet om tillægspension til personer med hvilende pensionsret er også aktuelt for enlige kvinder mellem 62 og 66 år, jfr. herom punkt C nedenfor.

På samme måde som ved invalidetillægspensionsordningen kan man ved beregningen af tillægspensionens størrelse vælge at anvende et godskrivningsprincip, dog således at der også her må forudsættes en vis **minimumstilknytning** til arbejdsmarkedet for at godskrive rettigheder.

Godskrivningen vil med den nuværende **60-års** grænse for førtidig folkepension ske med et færre antal optjeningsår end for invalidepensionisterne. Hvis den øvre grænse for optjening af pensionsrettigheder lægges ved udgangen af det kalenderår, hvori pågældende fylder **65 år**, vil der **maksimalt kunne blive tale om godskrivning af 6 år**. Men hvis **aldersgrænsen for tillæggelse af førtidig folkepension nedsættes fra 60 til 55 år**, for så vidt angår tilfælde med særlige sociale og arbejdsmæssige forhold, vil forskellen med hensyn til antallet af mulige godskrivningsår blive indsnævret ved de to former for førtidspension. Tilkendelse af invalidepension sker nemlig især i alderen 50-60 år.

Som tidligere nævnt må det i øvrigt være af stor betydning, hvis spørgsmålet om godskrivning af rettigheder kan løses på samme måde ved alle former for pension før den normale pensionsalder.

### C. Tillægspension til enlige 62-66-årige kvinder

Regler om udbetaling af tillægspension til personer med førtidig folkepension vil aktualisere problemet omkring stillingen for enlige kvinder, der efter de gældende regler har mulighed for at få folkepension fra det 62. år.

Da der her er tale om en indtægtsbestemt folkepension, vil de gældende fradragsregler bevirke, at en enlig kvinde, der er i beskæftigelse og har en normal arbejdsindtægt, vil være afskåret fra at modtage folkepension. En almindelig adgang til tillægspension for enlige kvinder, der blot opfylder aldersbetingelsen for at opnå folkepension inden 67-års alderen, vil derfor medføre, at tillægspension vil blive ydet i et stort antal tilfælde, hvor der på grund af arbejdsindtægter ikke er ret til folkepension, og hvor der således slet ikke er behov for pension.

Den økonomiske situation for en enlig 62-årig kvinde, der faktisk modtager indtægtsbestemt folkepension, må imidlertid i adskillige tilfælde antages at svare til den situation, som en førtidig folkepensionist befinder sig i. Hvis den førtidige folkepensionist får ret til at modtage tillægspension, vil det ud fra et lighedssynspunkt derfor være rimeligt, hvis dette også bliver tilfældet for den enlige kvinde, der får udbetalt den indtægtsbestemte folkepension og således har en aktuel pensionsret.

Som nævnt under punkt B er det imidlertid et spørgsmål, om der ikke bør være mulighed for undtagelsesvis at give **pensionist**-status til en enlig kvinde i denne aldersklasse, der alene har en hvilende pensionsret, fordi hun ikke opfylder de økonomiske betingelser. Hvis pågældende er afskåret fra at modtage folkepension, fordi hun har andre indtægter end arbejdsindtægter - f.eks. private pensionsindtægter - kan det alligevel være rimeligt at udbetale alderstillægspensionen, hvis hendes helbred er så dårligt, at hun ville opfylde de helbredsmæssige betingelser for at få tillagt førtidig folkepension.

Ved beregningen af tillægspension til enlige 62-66-årige kvinder må der på samme måde som ved invalidepension og førtidig folkepension tages stilling til, om pensionen skal beregnes med godskrevne rettigheder. Selv om der på tidspunktet for udbetalingen af den indtægtsbestemte folkepension kun vil være få år tilbage at optjene pensionsrettigheder i, vil det ud fra forståelsesmæssige og administrative hensyn være ønskeligt, hvis man også i disse tilfælde kan anvende en godskrivningsregel.

## Kapitel 3o

### Pension til efterlevende ægtefælle

#### A. Indledning

Arbejdsgruppens skitser til en ensartet og indtægtsafhængig tillægspensionsordning (model B og model C) tager alene sigte på en forbedring af alderspensionen. Men ordningerne kan tænkes også at skulle omfatte regler om tillægspension til invalidepensionister og førtidige folkepensionister. Dette spørgsmål er drøftet i det foregående kapitel 29.

I dette kapitel belyses spørgsmålet, om den efterlevende ægtefælle skal have adgang til at få tillægspension på grundlag af afdødes pensionsrettigheder, og i bekræftende fald efter hvilke regler. Fremstillingen har alene til formål at belyse den efterlevende ægtefælles pensionsretlige stilling. Det vil således ikke blive diskuteret, hvilken stilling personer, der lever i andre faste samlivsformer end ægteskabet, bør have i denne relation.

Som baggrund for redegørelsen er i det følgende først givet en kort omtale af nogle gældende pensionsordninger, der indeholder regler om enke- og enkemandspension.

#### B. Gældende ordninger med enke- og enkemandspension

##### 1. Loven om pension til enker m.fl.

Efter den sociale enkepensionslov kan der alene ydes pension til enker, ikke til enkemænd. Det er efter lovens § 1, stk. 1, en betingelse for pensionsretten, at kvinden bliver enke efter det fyldte 45. år. Hvis hun ved mandens død har forsørgelsespligt over for mindst 2 børn under 18 år, kan hun straks få enkepension, der i så fald udbetales, så længe hun har forsørgelsespligt over for 1 barn under 18 år (§ 1, stk. 1, nr. 2). I alle andre tilfælde kan enkepensionen først udbetales, når enken fylder 55 år (§ 1, stk. 1, nr. 1).

Efter lovens § 1, stk. 2, kan der ved dispensation undtagelsesvis tillægges pension til enker og andre enlige kvinder, der er fyldt 50 år, eller som har modtaget pension efter § 1, stk. 1, nr. 2. Dispensationen gives, når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor.

Enkepensionens grundbeløb er indtægtsbestemt. Dette betyder, at grundbeløbet aftrappes under hensyn til enkens løbende indtægt. Når enken fylder 62 år, overgår hun til at modtage indtægtsbestemt folkepension i stedet for enkepension.

## 2. Loven om Arbejdsmarkedets Tillægspension

ATP-loven giver på samme måde som den sociale enkepensionslov alene mulighed for at yde pension til enker.

Enken efter et medlem eller en tillægspensionist har ret til enkepension, såfremt ægteskabet har bestået i mindst 10 år, og afdøde har opnået 10 års anciennitet i ordningen. Pensionen ydes tidligst fra enkens fyldte 62. år, og den udgør halvdelen af mandens tillægspension eller af den pension, manden ville have været berettiget til at modtage fra sit 67. år på grundlag af de bidrag, som blev indbetalt indtil dødsfaldet.

Hvis enken selv har optjent pensionsrettigheder, kan hun fra 67-års alderen kun modtage den højeste af de to ATP-ydelser, enten enkepensionen eller hendes egenpension.

## 3. Tjenestemandspensionsloven

Loven indeholder stort set lige ret for mænd og kvinder i henseende til pension efter en afdød ægtefælle.

Ægtefællen efter en tjenestemand, der afgår ved døden efter at have opnået en pensionsalder på mindst 3 år, eller som ved sin død var pensioneret, har ret til **ægtefællepension**, medmindre ægteskabet blev indgået på dødslejet, eller efter at den afdøde tjenestemand var fyldt 60 år eller afskediget med ret til egenpension.

Den afdøde tjenestemand's pensionsalder lægges til grund ved fastsættelsen af **ægtefællepensionen**. Pensionsalderen er det antal år, hvori tjenestemanden efter det fyldte 25. år har været ansat i tjenestemandstilling. Pensionen udgør for hvert års pensionsalder et basisbeløb (139,08 kr. årligt pr. 1. oktober 1976) samt et be-

løb svarende til 2/3 af afdødes egenpension. Såfremt en ægtefællepensionist tillige er berettiget til pension efter den sociale pensionslovgivning, foretages der et samordningsfradrag i ægtefællepensionen.

Hvis den efterlevende ægtefælle også selv er tjenestemand, kan pågældende modtage både fuld egenpension og ægtefællepension.

#### 4. Kollektive pensionsforsikringer og private pensionskasser

Kollektive pensionsforsikringer indeholder sædvanligvis en ægtefællepensionsordning, hvorefter der ydes en livsvarig pension til såvel enker som enkemænd. Pensionen til den længstlevende ægtefælle udbetales normalt uanset dennes alder, og uanset hvornår ægteskabet er indgået, blot dette er sket, inden den forsikredes fyldte 65 . år.

I de private pensionskasser er der i de senere år inden for flere af de tværgående kasser gennemført regler om ægtefællepension, d.v.s. ligestilling mellem mænd og kvinder.

#### 5. Ulykkesforsikringsloven

Efter ulykkesforsikringsloven har en enke uden hensyn til alder, egne indtægter og ægteskabets varighed krav på erstatning i form af en i princippet livsvarig løbende ydelse. For en enkemand gælder som en særlig betingelse for erstatningsret, at hans hustru regelmæssigt og i væsentligt omfang deltog i familiens erhvervsarbejde.

Ifølge betænkningen vedrørende arbejdsskadeforsikring foreslås det, at det gældende formelle forsørgertabskriterium erstattes af et økonomisk kriterium, således at enkens ret til erstatning i princippet vil være betinget af, at hun som en følge af ægtemandens død må antages ikke at kunne opretholde en passende levestandard sammenlignet med forholdene før mandens død. Erstatningsydelsen foreslås desuden gjort tidsbestemt. En sådan erstatningsordning vil indebære fuld **erstatningsmæssig** ligestilling mellem enker og enkemænd.

## 6. Sverige

I Sverige findes der regler om enkepension (men ikke enkemandspension) både inden for grundpensionen og tillægspensionen.

En enke har ret til enkepension i form af grundpension, hvis hun er fyldt 36 år ved mandens død og har været gift med ham i mindst 5 år, eller hvis hun har forsørgerpligt over for børn under 16 år. Ophører enken at have børn under 16 år i hjemmet, stilles enken, som om mandens død var indtrådt på dette tidspunkt. Er enken fyldt 50 år ved mandens død, udbetales pensionen med samme beløb som alderspensionen fra det 65. år. For andre enker nedsættes pensionen med 1/15 for hvert år, enken mangler i at være fyldt 50 år. Enkegrundpensionen ydes uden indtægtsregulering med undtagelse af det kommunale boligtillæg.

Retten til enkegrundpensionen ophører ved indgåelse af nyt ægteskab, men retten indtræder på ny, hvis ægteskabet opløses inden 5 år. Ved 65-års alderen overgår enken til alderspension.

En enke har ret til enketillægspension, hvis manden ved sin død enten havde ret til tillægspension i form af invalidepension eller alderspension eller ville have været berettiget til invalidepension fra ordningen, hvis han på dette tidspunkt i stedet var blevet uarbejdsdygtig.

Enketillægspensionen udgør, hvis der er efterladt pensionsberettigede børn (jfr. herom nedenfor) 35 %, og ellers  $ko\%$  af den afdødes egenpension - enten den invalide- eller alderspension, som afdøde modtog ved dødsfaldet, eller den invalidepension, som han ville have modtaget, hvis han havde været invalid. Invalidepensionen er i princippet af samme størrelse som den alderspension, som den forsikrede ville få fra 65-års alderen, hvis han fortsat havde været erhvervsmæssigt beskæftiget indtil da. Selv om ægtefællens død er indtruffet, inden han har opnået fuld pensionsanciennitet, vil enkepensionen derfor normalt blive beregnet i forhold til den pensionsanciennitet, som manden kunne have erhvervet, hvis han havde nået pensionsalderen.

Enketillægspensionen kan udbetales fuldt ud ved siden af den alderspension, som enken måtte have ret til fra 65-års alderen på grundlag af de pensionsrettigheder, hun selv har optjent.

Ved indgåelse af nyt ægteskab gælder samme regler som for enkegrundpensionen.

Reglerne om enkepension suppleres af regler om børnepension, både inden for grundpensionen og tillægspensionen. Afdødes børn under 19 år kan få en børnegrundpension på henholdsvis 25 % og 50 % af basisbeløbet, hvis en af forældrene eller begge forældre dør. Udbetaling af børnetillægspension er betinget af, at faderen eller moderen ved dødsfaldet var berettiget til tillægspension eller ville være blevet berettiget til invalidepension. Hvis faderen dør, og enken får ret til enketillægspension, udgør børnetillægspensionen 15 % af afdødes egenpension. I andre tilfælde udgør børnetillægspensionen 40 % af afdødes egenpension.

### 7. Norge

I Norge gælder der i princippet en lige ret for mænd og for kvinder til at opnå pension som efterladt ægtefælle. Ret til en sådan pension foreligger, hvis ægteskabet har varet i mindst 5 år, eller hvis den efterlevende har eller har haft børn med afdøde eller forsørger afdødes børn.

Der gælder ingen nedre aldersgrænse for den efterladte ægtefælles ret til pension, men pensionen gradueres efter pågældendes forventede arbejdsindtægter. Den fulde grundpension til en efterladt ægtefælle svarer til grundbeløbet, og en pension af denne størrelse ydes, hvis pågældende ikke kan forventes at opnå en årlig arbejdsindtægt, som overstiger det halve grundbeløb. Ved højere forventet arbejdsindtægt nedsættes pensionen med 40 % af den overskydende indtægt.

Retten til pension som efterladt ægtefælle bortfalder ved indgåelse af nyt ægteskab. Ved 67-års alderen overgår pensionisten til alderspension.

Tillægspension til en efterladt ægtefælle udgør 55 % af den tillægspension, som den afdøde modtog, eller som pågældende ville have haft ret til som invalidepension ved fuld invaliditet, idet der herved også regnes med de pensionsrettigheder, som afdøde ville have optjent i tiden indtil opnåelse af pensionsalderen med den samme arbejdsindtægt som hidtil. Har den efterladte ægtefælle ikke nået pensionsalderen på 67 år, gradueres pensionen sammen med grundpensionen efter længstlevendes forventede arbejdsindtægter. Pensionens størrelse kan beregnes på ny, hvis der sker en væsentlig ændring i de forhold, som har været afgørende for fastsættelsen.

Ved 67-års alderen overgår pensionisten til alderspension. En efterlevende ægtefælle, der har nået pensionsalderen, har imidlertid ligeledes i princippet ret til 55 % af den afdødes tillægspension. Samtidig nedsættes pågældendes egen tillægspension til 55 % af denne. Såfremt den efterlevende ægtefælles egen tillægspension er større end 55 % af summen af egen tillægspension og den afdøde ægtefælles tillægspension, udbetales egen tillægspension dog alene fuldt ud.

På samme måde som i Sverige suppleres reglerne om ægtefællepension med regler om børnepension til børn under 18 år. Børnepension ydes normalt alene i form af grundpension. Til forældrelose børn kan der dog også ydes tillægspension.

C. Skal den efterlevende ægtefælle kunne få tillægspension efter afdøde?

Spørgsmålet om pension til efterlevende ægtefælle indtager en mere central placering i de skitserede tillægspensionsordninger (model B og model C) end i den gældende pensionsordning. Dette skyldes dels forskellen i finansieringsformen, d.v.s. finansiering ved bidrag fra det enkelte medlem i modsætning til den nuværende ordning med finansiering over det offentliges almindelige budget, og dels at tillægspensionsordningerne giver adgang til pensioner, hvis størrelse varierer individuelt efter længden af tidligere beskæftigelsesperioder eller efter størrelsen af tidligere arbejdsindtægt.

Når der i en tillægspensionsordning bliver meget tydelig sammenhæng mellem indbetaling af bidrag og erhvervelse af pensionsrettigheder, forekommer det naturligt, hvis de erhvervede rettigheder i et vist omfang kommer en efterlevende ægtefælle til gode frem for at "gå til grunde" ved medlemmets død. Man kan også sige, at ordningens forsikringsmæssige præg vil give et ægtepar en forventning om, at der i tilfælde af den enes død er skabt en afledet pensionsret for den efterlevende ægtefælle.

Gennemgangen under punkt B af forskellige eksisterende pensionsordninger synes da også at kunne bekræfte, at synspunktet om en afledet pensionsret er almindeligt anerkendt, selv om udformningen af reglerne om pension til efterlevende ægtefælle afviger en del fra hinanden.

En afledet pensionsret efter afdøde vil mindske den efterlevende ægtefælles risiko for at blive kastet ud i alvorlige økonomiske vanskeligheder som følge af bortfaldet af den afdøde ægtefælles indtjening. Under en tillægspensionsordning med indtægtsafhængige pensioner, som bygger på indtægtsbortfaldsprincippet (model C), vil det især være nærliggende også at dække denne særlige risiko. En udligning af risikoen mellem samtlige medlemmer forudsætter imidlertid, at pensionsbidraget sættes højere, end det vil være nødvendigt, hvis det alene skulle finansiere en alderspension. I denne forbindelse er der grund til at understrege, at en forhøjelse af bidraget ikke vil være i enlige personers interesse, da der jo for deres vedkommende ikke er nogen risiko at dække.

D. Skal regler om pension til efterlevende ægtefælle omfatte både enker og enkemænd?

Ved gennemførelsen i 1959 af den sociale enkepensionslov var de gifte kvinders deltagelse i erhvervslivet endnu af beskedent omfang. Enkepensionen kan derfor opfattes som en afspejling af den traditionelle arbejdsdeling mellem ægtefæller, hvorefter alene manden har udearbejde, og hvor den kvinde, der bliver enke i en senere alder, har vanskeligere ved at skaffe sig en indtægt, end den jævnaldrende enkemand har. Enkepensionsloven har således enkens sociale situation for øje, og formålet med pensionen kan siges alene at være at sikre enken et forholdsvis beskedent levestandardniveau.

Siden enkepensionslovens gennemførelse er de gifte kvinder imidlertid i stadigt stigende omfang søgt ud på arbejdsmarkedet. Denne udvikling var en af årsagerne til, at pensionsreformarbejdsgruppen i slutningen af 1973 blev anmodet om at overveje mulighederne for en ophævelse af enkepensionsloven for nye enkers vedkommende. Spørgsmålet blev behandlet i rapporten om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder (betænkning nr. 755), som blev udarbejdet af et særligt underudvalg - førtidspensionsudvalget - nedsat af arbejdsgruppen.

Førtidspensionsudvalget gennemgår i rapporten udviklingen i erhvervsfrekvensen for gifte kvinder, sammenholdt med erhvervsfrekvensen for mænd.

Erhvervsfrekvensen for mænd i alderen 25-59 år har været meget stabil fra 1940 til 1965. Den faldt i denne 25-års periode fra 97,5 til 96,9 eller med 0,6 %. På denne baggrund forventede man i Perspektivplanredegørelse I (PP-I), at de fremtidige erhvervsfrekvenser ikke ville afvige meget fra de gældende for 25-59-årige mænd. Man forudså dog et vist fald på grund af, at en større del af de 25-34-årige ville være under uddannelse og på grund af en forventet stigning i antallet af førtidspensionister blandt de 45-59-årige, bl.a. som følge af strukturændringerne inden for landbrug og detailhandel. For de 25-59-årige som helhed skønnedes, at erhvervsfrekvensen i 1985 ville ligge på 96,4 %.

Faldet i andel erhvervsaktive mænd har imidlertid vist sig at være kraftigere end forventet, og i Perspektivplanredegørelse II (PP-II) blev det skønnet, at erhvervsfrekvensen vil være faldet til 92,3 % i 1987.

Erhvervsfrekvenserne for de gifte kvinder har været stadigt stærkere stigende fra 1940 frem til 1965. For aldersgruppen 25-59 år var erhvervsfrekvensen i 1965 32,7, og man skønnede i PP-I, at frekvensen i 1975 ville stige til 47,1 og i 1985 til 53,4. I PP-II udtales, at man i de sidste 4-5 år har kunnet observere en stigning i de gifte kvinders erhvervsfrekvens, der langt overgår de forventninger om en kraftig stigning, som lå til grund i PP-I. Skønnet over erhvervsfrekvensen for 1975 blev således nået allerede i maj 1971. Ifølge PP-II skønnes erhvervsfrekvensen for aldersgruppen 25-59 år i 1987 at udgøre 69,6.

Den nuværende arbejdsløshedssituation har betydet, at forudsætningerne for skønnet i PP-II er ændrede. Det må derfor nu antages, at stigningstakten for de gifte kvinders erhvervsdeltagelse vil blive noget mindre end skønnet i PP-II.

Selv om erhvervsfrekvensen for mænd og gifte kvinder har nærmet sig hinanden, således at begrundelsen for enkepensionsordningen ikke længere er til stede i samme omfang som ved ordningens indførelse, er der imidlertid i dag omkring 34 % af de gifte kvinder mellem 25 og 59 år, der ikke har udeerhverv. Blandt de erhvervs-mæssigt beskæftigede gifte kvinder i disse aldersklasser har ca. halvdelen deltidsjob. En ophævelse af enkepensionsloven vil derfor betyde, at en ret stor del af enkerne vil blive stillet over for forsørgelsesmæssige problemer. Og for så vidt angår de enker, der er omfattet af enkepensionsloven, viser de hidtidige erfaringer

fra revalidering og andre erhvervsmæssige hjælpeforanstaltninger, at der er meget store vanskeligheder med at indplacere eller genplacere denne gruppe på arbejdsmarkedet.

Førtidspensionsudvalget udtaler i rapporten som sin vurdering, at det for tiden vil være betænkeligt at foretage ændringer i enkepensionsordningen. På den anden side vil udvalget ikke afvise, at udviklingen i erhvervsfrekvensen på længere sigt kan give grundlag for ændringer. Udvalget pegede i denne forbindelse på behovet for en undersøgelse af, hvilke erhvervs- og helbredsmæssige vanskeligheder der i særlig grad gør sig gældende for enkerne.

Selv om det som nævnt må antages, at stigningstakten for de gifte kvinders erhvervsdeltagelse vil blive noget mindre end skønnet i PP-II, må udviklingen dog alligevel formodes på langt sigt at føre til en betydelig tilnærmelse mellem erhvervsfrekvenserne for mænd og gifte kvinder. Dette betyder, at økonomien i flertallet af ægteskaberne i fremtiden vil blive baseret også på hustruens indtjening. Ud fra indtægtsbortfaldsprincippet vil det derfor være velbegrunder at skabe pensionsmæssig ligestilling mellem enker og enkemænd.

Spørgsmålet om ligestilling må også ses i sammenhæng med det optjeningsprincip, der forudsættes anvendt i tillægspensionsordningen. Det kan ud fra dette princip hævdes, at hvis manden for sit bidrag opnår ret til pension både til sig selv og sin eventuelle enke, må kvinden for det samme bidrag opnå ret til pension både til sig selv og sin eventuelle enkemand. Over for dette synspunkt kan det imidlertid gøres gældende, at mænd og kvinder ud fra en ren forsikringsteknisk beregning ikke kan opnå ret til samme alderspension for samme bidrag. Kvinder er nemlig ydelsesmæssigt "dyrere" end mænd, fordi de har en gennemsnitlig højere levealder. Ser man til gengæld alene på en ordning med pension til efterlevende ægtefælle, betyder kvinders gennemsnitlige højere levealder, at udgifterne ved at yde enkepension vil være større end udgifterne ved at yde enkemandspension. I denne relation burde mandens bidrag ud fra en forsikringsteknisk beregning være større end kvindens bidrag. Disse forhold tager f.eks. de private pensionskasser hensyn til ved at foretage særskilte beregninger for mænd og kvinder.

Pensionsmæssig ligestilling findes i dag i princippet i tjernestemandspensionsloven (og parallelt hermed i pensionsreglerne

for kommunalt ansatte tjenestemænd) og inden for de private pensionskasser. Man kan også delvis pege på ulykkesforsikringsloven. Desuden er der som tidligere nævnt i betænkningen om arbejdsskade-forsikring foreslået en erstatningsordning, der vil give fuld li-gestilling mellem enker og enkemænd.

Man kan i øvrigt konstatere en almindelig tendens til, at ud-  
viklingen ikke blot inden for det **sociale** område, men også på an-  
dre samfundsområder, fører i retning af en ligebehandling af ægte-  
fællerne, således at de får tillagt samme rettigheder.

Ved udformning af regler om tillægspension til efterlevende ægtefælle må det derfor være et rimeligt udgangspunkt, at enker og enkemænd så vidt muligt skal stilles lige.

#### E. Tidspunktet for pensionsretten

Der må i hvert fald være adgang til tillægspension for den efter-  
levende ægtefælle, når denne allerede har nået den almindelige  
pensionsalder, d.v.s. er fyldt 67 år.

Hvis man forbedrer alderspensionerne ved at indføre en til-  
lægspensionsordning, vil det være naturligt for et ægtepar at tage  
den formodede optjente tillægspension i betragtning, når ægtefæl-  
lerne planlægger deres økonomiske forhold efter pensionsalderen.  
Jo højere tillægspensionsniveauet bliver, jo mindre tilskyndelse  
vil ægtefællerne måske have til på anden måde at sørge for supple-  
rende alderdomssikring. Hvis der derfor ikke findes regler om ef-  
terlevelsespension, kan den efterlevende ægtefælles forventninger  
til tillægspensionsordningen let blive skuffede. Det gælder især,  
hvis det er den førstafdøde, der udelukkende eller overvejende har  
optjent ret til tillægspension.

Hvis den efterlevende ægtefælle ikke har nået pensionsalderen,  
kunne man tænke sig, at ordningen i lighed med tjenestemandspen-  
sionslovens regler blev udformet uden nogen fast aldersgrænse ned-  
ad, d.v.s. med adgang til pension for selv helt unge enker og en-  
kemænd. Det er imidlertid tvivlsomt, om der er tilstrækkelig bag-  
grund for at etablere en sådan generel ordning. De vanskeligheder,  
som den unge efterlevende ægtefælle vil kunne blive stillet over-  
for som følge af indtægtsbortfaldet, vil formentlig mere hensigts-  
mæssigt kunne løses på anden måde end ved en varig pensionsydelse.

En ordning, hvor adgangen til pension for den efterlevende ægtefælle i stedet bliver knyttet til en fast aldersgrænse, vil give bedre muligheder for en mere rimelig afgrænsning af den personkreds, som må formodes at have et reelt behov for en varig pensionsydelse. Men selv med en fast aldersgrænse må det forudses, at ordningen i en del situationer vil give nogle ret tilfældige resultater.

Den bedste løsning vil derfor nok være en ordning, hvor man i hvert enkelt tilfælde ser på den situation, den efterlevende ægtefælle befinder sig i, og således foretager en individuel bedømmelse af efterlevendes behov for tillægspension.

Denne individuelle bedømmelse er grundlaget for den norske ordning, hvor man skønner over størrelsen af den efterlevendes fremtidige erhvervsindtægt.

Selv om man ikke herhjemme ønsker at anvende en individuel bedømmelse, vil ordningen alligevel komme til at minde meget om den norske, hvis adgangen til tillægspension efter afdøde bliver gjort betinget af, at efterlevende modtager en grundpension, d.v.s. invalidepension, førtidig folkepension, enkepension ved dispensation, den aldersbetingede enkepension eller folkepension til enlige 62-66-årige kvinder.

Ved de 3 førstnævnte pensionstyper foretages der en bedømmelse af ansøgerens erhvervs- og indtjeningsmuligheder. Ved de 2 sidstnævnte pensionstyper vil indtægtsreguleringen sørge for, at der ikke udbetales pension til personer, som ikke har nedsat erhvervsevne, og som derfor har en nogenlunde normal arbejdsindtægt.

Et krav om, at efterlevende skal være pensionist allerede inden ægtefællens død, vil dog nok være en for streng betingelse, der samtidig vil kunne give noget tilfældige resultater. Hvis der på den anden side er gået en længere årrække - f.eks. 30 år - mellem dødsfaldet og den efterlevende ægtefælles opnåelse af pension, kan pågældende næppe siges længere at have en berettiget forventning om at få andel i afdødes pensionsrettigheder. Retten til tillægspension efter afdøde må derfor antages også at foreligge, når den efterlevende ægtefælle bliver pensionist inden for et vist ret begrænset tidsrum efter dødsfaldet, f.eks. en periode på 10 eller måske snarere kun 5 år.

Den skitserede ordning vil betyde, at en enkemand vil kunne få tillægspension, hvis han ved hustruens død modtager invalidepension

eller fortidig folkepension - eller får tilkendt en sådan pension forholdsvis få år efter hustruens død.

En enke vil i første række kunne få tillægspension, hvis hun ved mandens død bliver berettiget til enkepension. Dette forudsætter, at hun er fyldt 55 år og er blevet enke efter det 45. år. Hvis hun ved mandens død har mindreårige børn, kan hun dog få enkepension allerede fra det 45. år. Og i tilfælde af svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder kan hun ved dispensation få enkepension allerede fra det 50. år.

På samme måde som enkemanden vil enken dernæst kunne få tillægspension, hvis hun ved mandens død modtager invalidepension - eller får tilkendt invalidepension inden for den nævnte kortere årrække efter mandens død. Hvis enken overgår fra enkepension til invalidepension, må hun bevare retten til tillægspension. Enken vil endelig også kunne få tillægspension, hvis hun ved mandens død modtog førtidig folkepension eller som 62-årig bliver berettiget til den indtægtsbestemte folkepension.

Med den skitserede ordning vil der blive tale om en delvis ligestilling mellem enker og enkemænd med hensyn til mulighederne for at få tillægspension som efterlevende ægtefælle. Opretholdelse af enkepensionsloven vil nemlig betyde, at ligestillingen ikke vil blive gennemført fuldt ud.

Ophæver man enkepensionsloven, vil ligestillingen mellem enker og enkemænd derimod kunne blive fuldstændig. Den skitserede ordning med efterlevelserspension vil i sig selv gøre det vanskeligt at opretholde loven, fordi enkens adgang til at få tillægspension vil "undergrave" systemet med indtægtsregulering af enkepensionen.

Forskellen mellem enkepensionen og de normale lønninger ved fuldtidsbeskæftigelse er i dag ret stor. Hvis enken har fuld erhvervsevne, vil hun derfor være interesseret i at udnytte denne, hvis mulighederne herfor i øvrigt er til stede. Hvis enkepensionen suppleres med tillægspension, bliver forskellen mellem den samlede pensionsydelse og arbejdsindtægten så meget mindre, at dette kan tænkes at kunne påvirke enkens økonomiske situation.

En ophævelse af enkepensionsloven må i øvrigt anses for at være rykket nærmere, hvis folketinget vedtager lovforslaget om at nedsætte aldersgrænsen for førtidig folkepension fra 60 til 55 år, for så vidt angår tilfælde, hvor der gør sig særlige sociale og arbejdsmæssige forhold gældende. Hovedparten af de enker, der i

dag får pension efter enkepensionsloven, vil da i stedet kunne få tillagt førtidig folkepension fra det 55. år, forudsat de efter den individuelle bedømmelse findes berettiget, og dette vil antagelig kunne blive tilfældet som følge af deres særlige sociale situation.

#### F. Betingelser om ægteskabets varighed m.m.

I enkepensionsloven stilles der krav om, at ægteskabet skal have bestået i 5 år, før der kan blive tale om at udbetale pension. Det samme gælder i den svenske og norske tillægspensionsordning. Derimod indeholder den danske tjenestemandspensionslov ikke bestemmelser om ægteskabets varighed. Da der ved ægteskaber af kort varighed må være en formodning for, at efterlevende vil være i stand til at omstille sig til den nye situation uden hjælp i form af en pensionsydelse, bør der i en almindelig tillægspensionsordning stilles et krav om, at ægteskabet skal have bestået et vist antal år.

Hvis efterlevende derimod skal have pension som følge af, at der er mindreårige børn, kan der næppe stilles krav til ægteskabets varighed.

Udover at stille krav til ægteskabets varighed må det antagelig være en betingelse, at afdøde ved ægteskabets indgåelse ikke har så høj en alder, at optjeningsperioden er ved at være afsluttet. Efter den svenske ordning og tillige efter den danske tjenestemandspensionslov skal ægteskabet være indgået, inden den afdøde ægtefælle var fyldt 60 år. En tilsvarende regel kunne tænkes anvendt for **ægtefællepensionens** vedkommende.

Retten til pension efter enkepensionsloven og efter ATP-loven falder bort ved indgåelse af nyt ægteskab, men den genindtræder, hvis ægteskabet ophører. Det samme gælder i den svenske og norske pensionsordning. I en dansk almindelig tillægspensionsordning vil det formentlig være rimeligt at anvende reglen om pensionsrettens bortfald ved indgåelse af nyt ægteskab.

Ved regler om efterlevelsespensionen må der endvidere tages stilling til, hvilken betydning separation og skilsmisse skal have for pensionsretten. Det vil her være nærliggende i givet fald at anvende principperne i lov nr. 102 af 14. marts 1941 om bevarelse

af enkepensionsret ved separation og skilsmisse. Loven omfatter tjenestemænd og andre, der er sikret en enkepensionsordning som led i deres tjenesteordning. Retten til enkepension berøres ikke af separation. Ved skilsmisse bevares retten til enkepension, når ægteskabet har varet i mindst 5 år, og så længe der efter skilsmissen påhviler manden pligt til at yde bidrag til hustruens underhold. En senere aftale eller dom, der ændrer bidragspligten eller bidragets størrelse, påvirker ikke hustruens ret til enkepension.

#### G. Størrelsen af tillægspensionen

I Sverige udgør enketillægspensionen 40 % af mandens alderspension, hvis der ikke er pensionsberettigede børn, og ellers 35 %. I Norge er pensionen til en efterladt ægtefælle sat til 55 % af den afdødes alderspension.

Efter tjenestemandspensionsreglerne ydes der ægtefællepension, som for hvert års pensionsalder udgør et basisbeløb samt et beløb svarende til 2/3 af afdødes egenpension. Efter ATP-loven udgør enkepensionen 50 % af mandens egenpension. Inden for de private pensionskasser og kollektive pensionsforsikringer synes tendensen at være en enkepension på 60 %.

Ifølge folkepensionsloven er pensionen til en enlig pensionist 2/3 af den samlede pension til et ægtepar. Den længstlevende af et pensionistægtepar modtager således en pension på 61 % af ægteparrets pension.

Det er imidlertid tvivlsomt, om det ved udformning af en ny pensionsordning vil være rimeligt at anvende brøken 2/3, når denne bygger på den nuværende forskel i pensionssatsen for enlige og samgifte pensionister. Uanset om forskellen vil blive udlignet, hvorved efterlevende vil få ret til en grundpension på 1/3 af ægtefællernes samlede pension, vil det formentlig være passende, hvis pensionen til den efterlevende ægtefælle fastsættes til 1/3 af afdødes tillægspension.

I tilfælde, hvor afdøde ikke har nået den almindelige pensionsalder, rejser sig det spørgsmål, om tillægspensionen til den efterlevende ægtefælle skal beregnes efter en godskrivningsregel, d.v.s. som en andel af den alderspension, som afdøde ville have opnået, hvis han eller hun fortsat havde optjent pensionsrettigheder

indtil opnåelsen af pensionsalderen, eller om pensionen skal beregnes alene på grundlag af de faktisk optjente rettigheder. Spørgsmålets besvarelse har sammenhæng med, fra hvilken alder den efterlevende ægtefælle skal have adgang til tillægspension. Vælger man som foreslået en ordning, hvor adgangen til tillægspension gøres afhængig af modtagelsen af en grundpension, vil tillægspensionen i nogle tilfælde skulle udbetales, medens efterlevende er forholdsvis ung.

Beregner man tillægspensionen ud fra de faktisk optjente rettigheder, vil pensionen i disse situationer blive meget lille i forhold til den indtægt, som er faldet bort, fordi afdødes optjeningstid er meget kort i forhold til den fulde optjeningstid på 40 år.

Hvis man derfor vil sikre sig, at tillægspensionsordningen altid giver en rimelig dækning for det indtægtsbortfald, som er en følge af ægtefællens død, vil det være påkrævet at anvende en godskrivningsregel.

Spørgsmålet om en godskrivning af rettigheder er i øvrigt behandlet som et generelt spørgsmål i forbindelse med gennemgangen af en invalidetillægspensionsordning i det foregående kapitel.

#### H. Forholdet til den efterlevende ægtefælles egen alderstillægspension

Ved udformningen af regler om efterlevelsespension må der tages stilling til, hvorledes forholdet skal være mellem tillægspensionen efter afdøde og den alderstillægspension, som efterlevende bliver berettiget til.

I Sverige er der ingen begrænsning i adgangen for enken til at modtage enketillægspension ved siden af alderstillægspension på grundlag af de rettigheder, hun selv har optjent. Dette system er i overensstemmelse med almindelige forsikringsmæssige principper, idet enken opnår de fulde pensionsrettigheder for de bidrag, som er indbetalt uden afkorting af enketillægspensionen. Efter den danske tjenestemandspensionslov er der heller ingen begrænsning i adgangen for den efterlevende ægtefælle til ud over ægtefællepensionen også at modtage egenpensionen.

Efter ATP-loven kan en enke, der selv har optjent pensionsrettigheder, fra 67-års alderen kun få udbetalt den højeste af de to ydelser, enten enkepensionen eller egenpensionen.

En regel på linie med ATP-lovens vil imidlertid kunne virke utilfredsstillende, specielt for enkernes vedkommende. I mange ægteskaber vil situationen nemlig være den, at hustruen har optjent rettigheder i et noget færre antal år end manden. Hvis hendes egen tillægspension fuldt ud skal fradrages i efterlevelsespensionen, vil hun i mange tilfælde - efter at være blevet enke - overhovedet ikke opnå nogen forhøjet pensionsydelse på grundlag af de bidrag, hun selv har indbetalt. I andre tilfælde vil hun kun opnå en ret begrænset fordel i sammenligning med enker, der slet ikke har optjent pensionsrettigheder. Gennemgående synes der derfor at være behov for en ordning, der giver den efterlevende ægtefælle adgang til i et vist omfang at modtage både sin egen tillægspension og tillægspensionen efter afdøde.

En ordning udformet på linie med den norske ordning vil muligvis kunne opfylde dette behov. I Norge har den efterlevende ægtefælle efter det 67. år ret til at vælge mellem at modtage sin egen tillægspension fuldt ud eller 55 % af summen af egen tillægspension og afdødes tillægspension. Hvis man herhjemme fastsætter tillægspensionen til efterlevende ægtefælle til 50 % af afdødes tillægspension, vil det dog være nærliggende at udforme reglen således, at efterlevendes egen alderstillægspension ligeledes nedsættes med 50 %, hvis efterlevende skal kunne modtage begge ydelser.

Under en sådan ordning vil efterlevende med fordel kunne, modtage begge ydelser, såfremt afdødes tillægspension er større end efterlevendes egen. Er efterlevendes alderstillægspension derimod den største, vil pågældende stå sig ved alene at modtage denne uden nedsættelse.

### 3. Økonomiske konsekvenser ved ægtefalletillægspension

De økonomiske konsekvenser ved at indføre en ægtefalletillægspension som beskrevet foran i model B og model C kan skønnes ud fra det forventede antal ægtefalletillægspensionister og alderstillægspensionister.

Ved beregningen nedenfor af det forventede antal enker, som vil få enketillægspension, er også medtaget enker, som i dag ikke oppebærer enkepension, fordi deres indtægt er for høj. Dette er gjort ud fra den betragtning, at enketillægspensionen sammen med den almindelige enkepension må antages at motivere en stor del af denne gruppe enker til at opgive en del af deres erhvervsindtægt, således at de vil få udbetalt enketillægspensionen og en større eller mindre del af den almindelige enkepension.

Antallet af enker var 1. januar 1976 ca. 246.000. Enketillægspensionen vil som hovedregel først blive ydet, når enken fylder 55 år. Antallet af enker på 55 år og derover var ca. 222.000. Dette tal skal imidlertid korrigeres, da kvinder, der er blevet enker før det fyldte 45. år, ikke er berettiget til enketillægspension. Derimod kan kvinder, der er blevet enker efter det 45. år og som har forsørgelsespligt over for mindreårige børn, straks få tillagt **enketillægspension**. Det skønnes således, at i alt ca. **210.000** enker vil være berettiget til en eventuel enketillægspension.

Antallet af enkemænd var 1. januar 1976 ca. 74.000. Heraf var ca. 52.000 over 67 år. Enkemænd under 67 år vil kun være berettiget til enkemandstillægspension, såfremt de oppebærer førtidig folkepension eller invalidepension. Det anslås at dreje sig om ca. 3.000 personer. I alt skønnes således ca. 55.000 enkemænd at være berettiget til en eventuel enkemandstillægspension.

Samlet kan det således anslås, at ca. 265.000 enker og enkemænd vil være berettiget til en eventuel **ægtefalletillægspension**. Antallet af personer på 67 år og derover var 1. januar 1976 ca. 582.000. Såfremt indtægtsforhold og erhvervsdeltagelsen var ens for mænd og kvinder, ville udgifterne til en **ægtefalletillægspension** på 50 % af afdødes egenpension (inklusive godskrivning) derfor være knap i af udgifterne til alderstillægspensionen. Tages hensyn til, at kvinderne har en lavere erhvervsfrekvens, større hyppighed af deltidsarbejde og typisk lavere timeløn end mændene, så kan det forsigtigt skønnes, at det både ved model B og ved model C vil gælde, at udgifterne til **ægtefalletillægspensionen** vil andrage ca. **3/10** af udgifterne til alderstillægspensionen. Udgifterne til **ægtefalletillægspensionen** fordeler sig med ca. **1/10** til enkemandstillægspensionen og ca. **9/10** til enketillægspensionen.

Såfremt ægtefalletillægspensionen beregnes som det største beløb af enten efterlevendes egen tillægspension eller halvdelen af

stemmen af egen tillægspension og afdødes tillægspension, skønnes udgifterne til ægtefalletillægspensionen at blive reduceret til ca. 2/10 af udgifterne til alderstillægspensionen.

Indførelsen af en ægtefalletillægspension betyder således, at de endelige bidragsprocenter ved model C skal forhøjes med enten ca. 3/10 eller ca. 2/10, afhængigt af på hvilken af de to nævnte måder ægtefalletillægspensionen beregnes. Det forudsættes her, at bidragene i ordningens start også bliver forhøjet, da fondsopbygningen ellers vil blive mindre end tilsigtet og dermed også fondens bidrag til finansieringen af tillægspensionerne. Ved model B skal tilsvarende størrelsen af den fulde uafkortede pension reduceres med enten ca. 3/10 eller med ca. 2/10.

## Afsnit VIII

### Forbedringer for specielle pensionistgrupper

#### Kapitel 31

##### Forholdet til de belyste pensionsmodeller

Efter kommissoriet skal arbejdsgruppen i første række forberede gennemførelse af en pensionsreform ved at belyse forskellige muligheder for, efter hvilke grundprincipper det fremtidige sociale pensionssystem kan udformes.

Arbejdsgruppen har derfor i rapportens afsnit **II-IV** gennemgået 3 forskellige pensionsmodeller, der går ud på henholdsvis en videreførelse af det nuværende sociale pensionssystem (model A), indførelse af et ATP-lignende almindeligt tillægspensionssystem (model B) og indførelse af et tillægspensionssystem med indtægtsafhængige ydelser (model C).

I kommissoriet er det imidlertid også pålagt arbejdsgruppen at tage andre pensionsproblemer op, som har naturlig sammenhæng med en overvejelse af pensionssystemets principielle indhold.

I overensstemmelse hermed vil arbejdsgruppen i dette afsnit drøfte forskellige mere afgrænsede pensionsproblemer inden for folke-, invalide- og enkepensionsreglerne, der enten er opstået som følge af den almindelige samfundsudvikling eller som skyldes manglende tilpasning mellem pensionsreglerne og de lovregler, der i øvrigt har betydning for pensionisternes økonomiske forhold.

Arbejdsgruppen har i en tidligere (ikke offentliggjort) rapport beskæftiget sig med forenklinger i pensionslovene. I tilknytning hertil samt til de 2 tidligere offentliggjorte rapporter (betænkning nr. 755 og 772) har arbejdsgruppen i nærværende rapport valgt at behandle følgende 3 emner: Forhøjelse af pensionen til ægtepar, lempelse eller bortfald af indtægtsreguleringen af pensionerne (især af betydning for pensionister under 67 år) samt forbedring af reglerne om førtidig folkepension.

Arbejdsgruppen har overvejet, om disse pensionsproblemer er generelle, eller om de udelukkende eller overvejende knytter sig til enkelte af de opstillede pensionsmodeller. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at problemerne har samme aktualitet, uanset om

udbygningen af pensionssystemet kommer til at ske på grundlag af model A, model B eller model C. Arbejdsgruppen har derfor fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle problemerne i et særskilt afsnit i rapporten uafhængigt af belysningen af de 3 pensionsmodeller.

Afsnittets placering i slutningen af rapporten er begrundet i to forhold. For det første har det som nævnt været arbejdsgruppens hovedopgave at beskæftige sig med selve de principper, der skal ligge til grund for pensionsreformen. For det andet er de to sidstnævnte emner - d.v.s. spørgsmålet om lempelse eller bortfald af indtægtsreguleringen og spørgsmålet om forbedring af reglerne om førtidig folkepension - allerede blevet indgående behandlet på et tidligere tidspunkt i arbejdsgruppens arbejde, nemlig i de tidligere omtalte rapporter om henholdsvis samordning af pension, skat og boligsikring (betænkning nr. 772) og om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder (betænkning nr. 755). For disse emners vedkommende er der derfor i det følgende stort set tale om en gengivelse af arbejdsgruppens tidligere overvejelser.

Ved gennemgangen af de 3 pensionsmodeller i rapportens afsnit II-IV har arbejdsgruppen foretaget forskellige beregninger til belysning af modellernes økonomi. Formålet med disse beregninger har bl.a. været at vise, hvad det koster at gennemføre en forhøjelse af alderspensionerne til det niveau, som er forudsat i modellen. Beregningerne tager derimod ikke højde for de udgifter, der vil komme, hvis man skal løse de pensionsproblemer, der omtales i dette afsnit.

## Kapitel 32

### Forhøjelse af pensionen til ægtepar

Efter satserne pr. 1. april 1976 udgør pensionen (grundbeløb og pensionstillæg) for en enlig pensionist **19.416** kr. årligt, medens pensionen til den samgifte pensionist er **16.800** kr. årligt. (Forhøjelsen af pensionen til samgifte pensionister pr. 1. januar 1977 er indregnet i satsen). Forskellen skyldes især forskellen i grundbeløbet, der udgør 15.984 kr. årligt for en enlig og 13.176 kr. årligt for en samgift pensionist.

Udregner man forskellen procentuelt, udgør pensionen for den samgifte pensionist 87 % af pensionen for en enlig. Tager man hensyn til beskatningen af pensionerne, således at man beregner forskellen på grundlag af den disponible pension, falder procenten fra 87 til **74**. Faldet skyldes, at enlige pensionister på grund af skattereglen om det forhøjede personfradrag enten er fritaget for at betale skat eller betaler mindre i skat af deres pension end gifte pensionister.

Princippet om, at pensionen (grundbeløbet) for den samgifte pensionist er lavere end pensionen for den enlige, har været gældende siden lov om alderdomsunderstøttelse fra 1891. Princippet er blevet begrundet med, at leveomkostningerne er lavere for et pensionistægtepar end for en enlig, når man foretager en sammenligning pr. individ. Det må antages, at udgiften til bolig og brændsel spiller en væsentlig rolle i denne forbindelse.

Forskellen i pensionssatserne må også ses i sammenhæng med, at man for de gifte pensionisters vedkommende hidtil har opfattet de sociale pensionsordninger som en form for familieforsikring, hvor ægtefællernes økonomiske forhold har været betragtet under ét med manden som forsørgeren.

I Norge er der ligeledes forskellige pensionssatser for enlige og gifte. Hvis pensionisten er ugift, udbetales grundpensionen med det fulde grundbeløb. For samgifte pensionister udgør **grund-**pensionen derimod kun 75 % af grundbeløbet.

Princippet om lavere pensionsbeløb til samgifte end til enlige kendes også i Sverige, hvor det har været gældende siden 1946. Folkepensionens grundbeløb beregnes som en procentdel af det såkaldte basisbeløb. Enlige pensionister modtager i dag 95 % af basisbeløbet, medens pensionistægtepar får 155 % heraf. Siden 60'erne har udviklingen imidlertid ført i retning af en gradvis udligning af den oprindelige forskel. Dette skete først på den måde, at en række standardforbedringer blev givet med lige store beløb til alle pensionister. Derpå indførte man i 1969 et pensionstilskud, som fra starten blev ydet med samme beløb til alle pensionister uanset ægteskabelig status.

Med virkning fra 1. januar 1975 blev grundbeløbet forhøjet fra henholdsvis 90 % og 140 % til de nugældende satser på 95 % og 155 % af basisbeløbet, altså en forholdsmæssig større forhøjelse for pensionistægteparret end for den enlige. Endelig er pensionstilskuddet, der ligeledes beregnes som en procentdel af basisbeløbet, med jævne mellemrum blevet forhøjet og vil i 1981 komme op på 45 % af basisbeløbet såvel for samgifte som for enlige pensionister.

I Danmark har spørgsmålet om en udligning af pensionsforskellen, således at grundbeløbet bliver ens for gifte og enlige, været debatteret med jævne mellemrum i de senere år. Spørgsmålet har efter arbejdsgruppens opfattelse derfor en sådan aktualitet, at det bør tages med i overvejelserne om indholdet af den kommende pensionsreform.

Samfundsudviklingen har i de senere år medført, at man i stadig større omfang betragter ægtefæller som økonomisk selvstændige personer, der hver især indretter sig på at have egne indtægter. Denne udvikling må i væsentlig grad skyldes, at antallet af gifte kvinder med erhvervsmæssig beskæftigelse har været stærkt stigende over en lang årrække.

Tidligere var det stort set kun manden, der havde erhvervsindtægt, og ægtefællernes økonomiske forhold var derfor alene baseret på denne ene indtægt. Ud fra en forsørgelsestanke var det derfor naturligt, at man ved pensionsalderen har taget hensyn til dette forhold ved at reducere den pension, der samlet udbetales til ægtefællerne.

Det er imidlertid et spørgsmål, om denne forsørgelsestanke fortsat er rigtig, når begge ægtefæller er i erhverv. Når hver af parterne har ydet deres bidrag i den aktive tilværelse og indret-

tet sig på et hertil svarende indtægtsniveau, kan det virke urimeligt, hvis der ved pensioneringen sker en særlig beskæring af pensionerne til ægtepar.

Det ændrede syn på den enkelte ægtefælles økonomiske selvstændighed har været en medvirkende årsag til, at man i 1973 gennemførte en deling af de hidtidige fælles ægteparpensioner. Ægtefællerne får således i dag udbetalt hvert sit grundbeløb beregnet alene på grundlag af egne indtægter. Den umiddelbare virkning af denne deling har været en lempelse af indtægtsreguleringen, men der er samtidig blevet skabt den praktiske ramme for en forhøjelse af pensionen til ægtepar.

Spørgsmålet om samme pension til gifte og enlige må også ses i sammenhæng med de ændringer, der for tiden sker med familiemønstret i retning af øget vægt på andre samlivsformer end ægteskabet. Dette bevirker, at der efterhånden kan komme en vis vilkårlighed med hensyn til, om der til en familie ydes beskærede pensioner eller to fulde pensioner.

Ændringerne inden for familiemønstret har betydet, at ægteskabets og forsørgerbegrebets traditionelle retsvirkninger er blevet ophævet på en række vigtige områder. I skattelovgivningen kan der især peges på gennemførelsen af særbeskatningen af arbejdsindtægter. Og på dagpengeområdet blev forsørgerbegrebet ophævet i forbindelse med gennemførelsen af dagpengereformen i 1973. Til gengæld er der andre betydningsfulde områder, hvor forsørgerbegrebet fortsat anvendes. Det gælder f.eks. bistsloven, hvor den indtægt, som den ene ægtefælle har ved erhvervsmæssig beskæftigelse, i et vist omfang tages i betragtning ved udmåling af hjælp til den anden ægtefælle.

Antallet af samgifte pensionister udgjorde pr. 31. marts 1976 ca. **240.000**. Hvis man med ens pension til samgifte og enlige forstår, at grundbeløbet til samgifte skal forhøjes til den sats, der gælder for enlige, vil den årlige bruttoudgift herved udgøre omkring 850 mill. kr. Nettoudgiften vil udgøre ca. 510 mill. kr., idet ca. **340** mill. kr. vil vende tilbage til det offentlige i form af direkte skatter.

Hvis man derimod ved ens pension til samgifte og enlige forstår, at den disponible pension skal **være** lige stor, må grundbeløbet for den samgifte pensionist ydes med et beløb, der er større end det beløb, enlige pensionister har ret til. Dette skyldes, at

enlige pensionister slipper billigere i skat på grund af det forhøjede personfradrag. Den årlige bruttoudgift vil i så fald udgøre omkring 2.500 mill. kr. Den hertil svarende nettoudgift vil ligge omkring 1.500 mill. kr.

Det er ved beregningerne antaget, at forhøjelsen af pensionen til samgifte også indebærer en stigning i hustrutillægget, idet dette tillæg jo udgør forskellen mellem ægteparpensionen og pensionen til en enlig.

### Kapitel 33

#### Lempelse eller bortfald af **indtægtsreguleringen** af pensionerne

En del af pensionisterne - særligt pensionister under 67 år med indtægtsbestemt grundbeløb - befinder sig i dag i den situation, at deres muligheder for at forøge levedoden gennem en indtægtsforøgelse er stærkt begrænset, fordi der sker sammenfald af på den ene side beskatning af indtægtsforøgelsen og på den anden side aftrapning af pensionen og eventuelt boligsikring, efterhånden som indtægten stiger. Pensionisten vil som følge heraf ofte kun have en meget beskeden del af indtægtsforøgelsen tilbage. Dette er tilfældet, hvis der blot er tale om samtidig aftrapning af pensions-tillæg og grundbeløb. I enkelte særligt uheldige tilfælde vil stigningen i indtægten endog resultere i en direkte nedgang i den disponible indtægt.

Sammenfaldet af beskatning og aftrapning af pension og boligsikring er af pensionisterne opfattet som en klar urimelighed. Udover at skabe utilfredshed med skatte- og pensionssystemet, som forekommer uforståeligt, betyder sammenfaldet, at pensionisternes muligheder for at supplere pensionen med en arbejdsindtægt, en privat pensionsindtægt eller en opsparingsordning bliver væsentligt forringet.

Sammenstødsproblemet er i første række et problem for de pensionister, der er under 67 år, idet der her som nævnt sker indtægtsregulering ikke blot af pensionstillægget, men også af grundbeløbet. Der kan i denne forbindelse være grund til at fremhæve, at man med en nedsættelse af aldersgrænsen for førtidig folkepension fra 60 til 55 år (jfr. kapitel 34) vil få et forøget antal pensionister, der rammes af sammenstødsproblemet. Denne uheldige følger-virkning understreger behovet for en mildnelse af indtægtsreguleringen.

Som nævnt i kapitel 31 er spørgsmålet om en løsning af sammenstødsproblemet blevet indgående behandlet i arbejdsgruppens rapport om samordning af pension, skat og boligsikring (betænkning nr. 772),

der blev udarbejdet af et særligt underudvalg, pensionsberegningsudvalget. Den følgende analyse af sammenstødsproblemets omfang og baggrund er derfor hentet fra denne rapport. (Med hensyn til en omtale af de gældende regler og samspillet mellem disse henvises til kapitel I og II i samordningsrapporten).

En analyse af problemet omkring den ret kraftige beskæring af pensionisternes ekstraindkomster viser, at problemet foreligger selv i den situation, hvor pensionistens ekstraindkomst er stationær, nemlig hvis indkomsten har en sådan størrelse, at flere af de forskellige eller alle aftrapningsregler er virksomme samtidig. Til trods herfor må det imidlertid antages at være den almindelige opfattelse, at sammenstødsproblemet kun er et problem, der gør sig gældende, når pensionisten får en stigning i sin ekstraindkomst. Dette forhold hænger formentlig sammen med, at sammenstødets virkninger først da bliver umiddelbart synlige. Problemet kan dog også blive aktuelt ved en stigning i selve pensionen, idet dette eksempelvis kan påvirke størrelsen af boligsikringsydelsen. Endelig har samspillet mellem de forskellige aftrapningsregler den uheldige virkning, at en person forud for overgangen til pension vil have vanskeligt ved at bedømme, om det efter pensioneringen kan betale sig for ham at have en ekstraindkomst af en given størrelse.

Man må imidlertid være varsom med at overvurdere sammenstødsproblemets betydning totalt set. Dette skyldes, at det for pensionister med ekstraindkomster langt fra vil være den typiske udvikling, at indkomsten stiger. For formueindtægters og pensionsindtægters vedkommende vil der sjældent være tale om en stigning, der er større end reguleringen af beløbene i aftrapningsreglerne. Sammenstødsproblemet vil derfor væsentligst forekomme, når ekstraindkomsten består af arbejdsindtægt, der sættes i vejret som følge af en forøget arbejdsindsats. Heller ikke dette vil imidlertid være det normale, idet pensionisters arbejdsindsats snarere vil være gradvist aftagende, således at en nedgang - snarere end en opgang - af ekstraindkomst vil være hovedreglen.

Sammenstødsproblemerne opstår, fordi udmålingen af pensioner og boligsikring i vidt omfang er gjort afhængig af størrelsen af pensionisternes indkomst.

Begrundelsen for denne afhængighed er et ønske om i første række at tilgodese de pensionister, der ikke har indtægter, eller som kun har beskedne indtægter ud over pensionen, for derved at sikre dem et levestandardniveau af en given størrelse.

Dette synspunkt fører til, at pensionister uden indtægter ud over pensionen, der således er givet en fordel i forhold til andre med samme indtægt, må give afkald på denne fordel i takt med, at de erhverver en ekstraindkomst.

Ønskes dette grundlæggende synspunkt opretholdt, må sigtet være at reducere sammenstødsproblemets nuværende omfang og ikke at finde en ordning, der fuldstændig udelukker sammenstød.

Samtidig betyder indtægtsreguleringen, at de offentlige udgifter begrænses i forhold til en ordning, hvor alle får samme ydelse på det nuværende niveau for pensionister uden ekstraindtægter. Omvendt vil man inden for en hvilken som helst beløbsramme, hvor man vil opretholde en særlig fordel for pensionister uden ekstraindtægter, stå over for et sammenstødsproblem.

Problemet bliver derfor en afvejning af 2 hensyn; på den ene side hensynet til pensionister uden særlige indtægter og på den anden side hensynet til at formindske **sammenstødsproblemet**.

Samordningsrapporten viser, at det ikke er muligt at fremkomme med forslag til løsningsmuligheder på sammenstødsproblemet, der hverken medfører merudgifter for det offentlige eller en indkomstomfordeling til ugunst for pensionister uden ekstraindkomster eller med beskedne ekstraindkomster. Hvis lempeligere aftrapningsregler ikke må give sig udslag i en forringelse af ydelsesniveauet for pensionister med mindre ekstraindkomster, vil der uundgåeligt blive tale om merudgifter for det offentlige. Hvis omvendt de lempeligere aftrapningsregler ikke må resultere i merudgifter, må man nødvendigvis acceptere en nedsættelse af ydelserne også til de økonomisk dårligere stillede pensionister, d.v.s. en omfordeling fra lavere til højere indkomstgrupper.

Da der ikke kan peges på nogen ideel løsning, indeholder samordningsrapporten et så bredt udsnit af løsningsmuligheder som muligt. De forskellige løsningsmuligheder er opdelt i tre grupper, afhængige af, om løsningen søges tilvejebragt gennem ændringer i pensionsreglerne, skattereglerne eller boligsikringsreglerne.

Den høje beskæring af pensionisternes ekstraindkomster skyldes i væsentlig grad den samtidige aftrapning af grundbeløb og pensionstillæg m.v. Set i forhold hertil spiller aftrapningen af boligsikringen og den øgede beskatning en mindre rolle. De løsningsmuligheder, der tager sigte på at undgå eller mildne den sammenfaldende aftrapning af pensionens forskellige bestanddele, vil derfor have den største effekt.

Arbejdsgruppen har på baggrund heraf valgt i det følgende alene at omtale nogle af de løsningsmuligheder fra samordningsrapporten, der går ud på en ophævelse eller lempelse af pensionslovgivningens indtægtsreguleringsbestemmelser. Der er alene tale om en gengivelse af hovedtræk, hvorfor man med hensyn til en detaljeret gennemgang må henvise til selve samordningsrapporten.

Det bør inden denne gennemgang nævnes, at samordningsrapporten også indeholder en gennemgang af mulighederne for at skabe en mere overskuelig lovgivning inden for pensionsområdet ved at afskaffe de mange forskellige pensionistsærregler i skatte- og boligsikringslovgivningen. Blandt disse særregler kan nævnes forhøjet personfradrag for enlige, nedslag for renteindkomst, særlig beregning af lejeværdi af egen bolig og skattefrihed for visse sociale ydelser.

Hvis det forudsættes, at afskaffelsen af særreglerne ikke må føre til forringelse af forholdene for de pensionister, der er omfattet af disse regler, vil det være nødvendigt at yde kompensation gennem ændringer i selve pensionslovgivningen. Men regler om kompensation specielt til de "ramte" pensionister vil medføre, at pensionslovgivningen bliver endnu mere kompliceret. Samordningsrapporten konkluderer derfor, at en ophævelse af særreglerne på skatte- og boligsikringsområdet kun kan resultere i en forenkling, hvis man accepterer enten store merudgifter, eller at grupper af pensionister kommer ud for visse forringelser i forhold til deres tidligere status.

#### A. Afskaffelse af indtægtsreguleringen af pensionstillægget

For pensionister under 61 år vil bortfaldet af indtægtsreguleringen betyde, at man undgår de situationer, hvor sammenstødsproblemet er størst, nemlig i tilfælde, hvor alene den samtidige reduktion af pensionstillæg og grundbeløb beskærer pensionistens ekstraintægt med 90 % (pensionstillægget med 30 % og grundbeløbet med 60 %).

For pensionister over 67 år vil en afskaffelse af indtægtsreguleringen for pensionstillægget medføre en væsentlig standardisering af pensionsforholdene, idet grundbeløbet og pensionstillægget da begge vil være faste ydelser. Desuden vil ekstraintægter kun blive beskåret gennem beskatning og nedgang i eventuel boligsikring.

Pensionister, der har så store ekstraintægter, at pensions-tillægget er faldet helt bort, vil få den største fordel, hvis indtægtsreguleringen afskaffes. Fordelen vil i øvrigt gradvis blive mindre, jo lavere ekstraintægten er, og jo større andel af pensionstillægget pensionisten dermed har i behold.

Denne virkning illustrerer, at en ophævelse af indtægtsreguleringen på sin vis vil være i strid med det snævre sigte, der oprindeligt lå bag pensionstillægget. Tillægget blev nemlig i sin tid indført til fordel for de folkepensionister, der ikke ville få nogen forbedring af pensionen ved gennemførelsen af den fulde folkepension, fordi de i forvejen modtog det fulde grundbeløb. I overensstemmelse hermed blev tillægget undergivet en forholdsvis streng indtægtsregulering, således at det alene blev udbetalt til de dårligst stillede pensionister. Det oprindelige snævre sigte er dog allerede i dag blevet forladt i ret høj grad, hvor helt op imod  $\frac{1}{3}$  af alle pensionister modtager enten fuldt eller reduceret tillæg.

Hvis indtægtsreguleringen afskaffes, vil det være en nærliggende mulighed at ophæve tillægget som selvstændigt tillæg og i stedet lægge beløbet oven i grundbeløbet.

For pensionister under 67 år vil dette reelt svare til, at beløbets aftrapning flyttes op i indtægtsintervallet lige efter det interval, hvori det nuværende grundbeløb aftrappes. Samtidig stiger aftrappingsprocenten fra 30 til 60, som er den gældende procent for grundbeløbet.

Den årlige merudgift ved dette forslag vil udgøre knap 800 mill. kr. En del af dette beløb - omkring 320 mill. kr. - vil dog vende tilbage til det offentlige i form af direkte skatter, således at nettoudgiften vil blive omkring 480 mill. kr. årligt.

#### B. Afskaffelse af indtægtsreguleringen af grundbeløbet

En anden mulig løsning på sammenstødsproblemet vil være at afskaffe indtægtsreguleringen for grundbeløbet. Dette forslag, der alene vil være til gavn for pensionister under 61 år, vil have en betydelig effekt, fordi det fjerner den aftrappingsregel, der har den kraftigste virkning i sammenstødssituationen.

Med udgangspunkt i antallet af folke-, invalide- og enkepensionister, der pr. 31. marts 1976 modtog reduceret grundbeløb, eller for hvem grundbeløbet helt var bortfaldet, kan merudgiften be-

regnes til et beløb i størrelsesordenen 180 mill. kr. årligt. Stigningen i det offentliges skatteindtægter vil dog betyde, at nettoudgiften bliver en del lavere, nemlig omkring 110 mill. kr. årligt.

Den samlede merudgift ved at ophæve indtægtsreguleringen af grundbeløbet bliver imidlertid større, idet der samtidig vil ske en væsentlig udvidelse i antallet af folkepensionister og enkepensionister.

Antallet af enlige kvinder i alderen 62-66 år er ca. 55.200. Af disse modtager i dag ca. 33.100 folkepension og ca. 7.800 invalidepension. Resten, d.v.s. ca. **14.300**, vil herefter komme til som folkepensionister efter ophævelsen af indtægtsreguleringen. Den årlige udgift herved vil andrage ca. 230 mill. kr.

Hertil kommer imidlertid, at langt de fleste enker i alderen 55-61 år, der er blevet enker efter det fyldte **45.** år, og hvis ægteskab har bestået i mindst 5 år, og som ikke modtager invalidepension, efter bortfald af indtægtsreguleringen vil melde sig som enkepensionister. I alt kan det opgøres, at der findes ca. **24.000** enker i den omhandlede aldersgruppe, der er blevet enker efter 45-års alderen. Af disse modtager ca. 9.500 enkepension og ca. 3.500 invalidepension, således at nyttilgangen ved ophævelse af indtægtsreguleringen bliver ca. 11.000. Den årlige udgift ved udbetaling af pension til disse vil blive ca. 175 mill. kr.

Den totale merudgift for samtlige pensionistgrupper vil således udgøre knap 600 mill. kr. Nettotallet vil være ca. **360 mill.** kr.

Selv om ophævelse af grundbeløbets indtægtsregulering vil være et egnet - omend udgiftskrævende - middel til at løse sammenfaldsproblemet, er løsningsmuligheden behæftet med den væsentlige ulempe, at det ikke vil være muligt i fuldt omfang at fortsætte med de nuværende tildelingskriterier for pensionerne.

Med uændrede tildelingskriterier vil der som nævnt blive tale om en væsentlig forhøjelse i antallet af enkepensioner og folkepensioner til enlige kvinder i alderen 62-66 år. De kvinder, der herved vil blive berettiget til pension, må formodes for nogles vedkommende at have normale arbejdsindtægter.

Hvis retten til pension efter disse særordninger imidlertid kun skal være afhængig af et alderskriterium, vil det oprindelige sigte - at hjælpe de kvinder, der ikke ved erhvervsmæssig beskæf-

tingelse selv er i stand til at opnå et rimeligt forsørgelsesgrundlag - være faldet bort. Der vil i realiteten blive tale om en generel nedsættelse af pensionsalderen for disse persongrupper, hvilket utvivlsomt må betragtes som en uacceptabel følgevirkning. En ophævelse af grundbeløbets indtægtsregulering vil derfor antagelig betyde, enten at der må fastsættes nye tildelingskriterier (eventuelt i form af en individuel bedømmelse af pensionsbehovet), eller at disse særordninger helt afskaffes.

Spørgsmålet om ændringer i eller en fuldstændig afskaffelse af de pensionsmæssige særordninger for kvinder blev behandlet i arbejdsgruppens tidligere rapport om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder. Der blev i denne rapport peget på, at man i dag ikke har tilstrækkelig viden om, hvilke erhvervs- og helbredsmæssige vanskeligheder der gør sig gældende for disse kvinder. Indtil der foreligger en undersøgelse af disse forhold, er der derfor ikke grundlag for at stille forslag om ændringer i de bestående særordninger.

#### C. Indtægtsregulering af grundbeløbet i fortsættelse af pensionstillægget m.v.

Denne løsningsmulighed vedrører kun pensionister under 67 år, da pensionister over denne alder altid får udbetalt det fulde grundbeløb uden indtægtsregulering.

I stedet for helt at afskaffe grundbeløbets indtægtsregulering - og derved være nødsaget til at ændre tildelingskriterierne - kan man vælge at lempe indtægtsreguleringen. Formålet skulle her være så vidt muligt helt at undgå, at der samtidig sker aftrapning af pensionstillæg og grundbeløb.

Den samtidige aftrapning kan undgås ved en ordning, hvor indtægtsreguleringen af grundbeløbet først starter ved den indtægt, ved hvilken aftrapningen af pensionstillægget er afsluttet. For pensionister med ægteskabstillæg skulle aftrapningen af grundbeløbet da først starte, når ægteskabstillægget er faldet væk. For pensionister med hustrutillæg måtte aftrapningen af grundbeløbet formentlig også starte ved den indtægt, hvor ægteskabstillægget er faldet bort, idet aftrapningen af grundbeløbet først ville kunne begynde ved en ret høj indtægtsgrænse, hvis man skulle vente, til selve hustrutillægget var faldet bort.

Ordnings vil betyde, at aftrapningen af grundbeløbet altid begynder ved en bestemt størrelse af ekstraindtægt uanset arten af denne. Heri ligger en forståelsesmæssig og administrativ gevinst i forhold til de gældende regler, hvor der ved beregningen af grundbeløbet indrømmes specielle fradrag i tilfælde af arbejdsindtægt og pensionsindtægt. Der vil også ligge en betydelig fordel i, at de nuværende forskelle ved indtægtsopgørelsen til brug ved beregning af henholdsvis grundbeløb og pensionstillæg falder bort, således at der kun vil blive tale om én og samme opgørelse.

Det må imidlertid i denne forbindelse understreges, at specielt bortfaldet af særreglen for pensionsindtægter ved beregning af grundbeløbet er en ulempe ved ordningens gennemførelse, idet denne beregningsregel medvirker til at sikre ligestilling mellem formueindtægter og pensionsindtægter. Forholdet er det, at en del af en pensionsindtægt reelt er et formueforbrug. Dette søger man at tage hensyn til igennem den særlige bestemmelse om, at der ved indtægtsopgørelsen forlods ses bort fra 40 % af pensionsindtægter. Indførelse af formelt set samme fradragsregler for pensioner og formueindtægter vil derfor reelt indebære en forskelsbehandling imod pensioner.

Den årlige bruttoudgift kan med stor forsigtighed opgøres til ca. 50-60 mill. kr. En del heraf vil vende tilbage til det offentlige i form af direkte skatter, således at den årlige nettoudgift vil udgøre ca. 30-35 mill. kr.

#### D. Aftrapning af grundbeløb og pensionstillæg m.v. i fortsættelse af hinanden med en fælles aftrapningsprocent

Denne løsningsmulighed svarer i vidt omfang til det forslag, der er skitseret i det foregående punkt C. Forskellen består i, at man her anvender en fælles aftrapningsprocent for grundbeløb, pensions- tillæg, ægteskabstillæg og hustrutillæg i stedet for at benytte en særlig procent for henholdsvis grundbeløbet (i dag 60) og tillægge- ne (i dag 30).

Jo lavere den fælles aftrapningsprocent sættes, jo mindre vil den samlede reduktion i form af nedsat pension og øget beskatning blive. Den fælles aftrapningsprocent er i det følgende valgt til 60, d.v.s. svarende til den nuværende procent for grundbeløbet.

Det kan på samme måde som ved det foregående forslag tænkes, at der må gælde en særregel for pensionister med hustrutillæg for herved at undgå, at aftrapningen af grundbeløbet først kommer til at starte ved en ret høj indtægtsgrænse. Men behovet for en særregel er næppe særlig stort, hvis man som her antager, at den fælles aftrapningsprocent sættes så relativt højt som 60. Ved udgiftsberegningen nedenfor er det for hustrutillægsmødtagere derfor blevet forudsat, at aftrapningen af grundbeløbet først starter ved den indtægt, hvor hustrutillægget er faldet bort.

De økonomiske konsekvenser ved den skitserede ordning vil afhænge af, hvilken størrelse det fradragsfri beløb for pensionstillægget får. Det fradragsfri beløb udgør pr. 1. april 1976 7.000 kr. for gifte pensionister og 4.800 kr. for andre pensionister. (I disse satser er indregnet fordoblingen af beløbene pr. 1. oktober 1976). Hvis der ikke sker nogen forhøjelse af det fradragsfri beløb, skønnes det med stor forsigtighed, at den skitserede ordning vil give det offentlige en besparelse på omkring 200 mill. kr. årligt. Besparelsen fremkommer ved, at pensionstillægget m.v. på grund af den højere aftrapningsprocent aftrappes hurtigere end i dag. For pensionister under 67 år vil derved også aftrapningen af grundbeløbet blive rykket frem. Denne fremrykning vil dog tillige hænge sammen med, at de specielle fradragsfri beløb ved grundbeløbet falder bort.

Den skitserede ordning kan imidlertid i stedet tilrettelægges på en sådan måde, at der for det offentlige hverken bliver tale om besparelser eller merudgifter i forhold til i dag. Denne virkning vil kunne opnås gennem en forhøjelse af det fradragsfri beløb for pensionstillægget. På grund af manglende statistiske oplysninger er det behæftet med meget stor usikkerhed at skønne over, hvor meget det fradragsfri beløb skal forhøjes. Det kan dog forsigtigt anslås, at et fradragsfrit beløb på ca. 9.000 kr. for både gifte og andre pensionister vil give den nævnte virkning.

Et fradragsfrit beløb på 9.000 kr. vil i forhold til de gældende beløb bevirke, at et betydeligt færre antal pensionister skal have indtægtsreguleret pensionen. Den skitserede ordning vil derfor ikke blot være en let forståelig løsning for pensionisterne, men vil også give administrative forenklinger.

E. Nedsættelse af den faktiske indtægt med 40 % for arbejdsindtægt m.v. ved beregning af grundbeløbet

En lempelse af grundbeløbets indtægtsregulering til gavn for pensionister under 67 år kan imidlertid også ske på anden måde end ved at ændre startpunktet for aftrapningen. Man kan i stedet vælge den fremgangsmåde at ændre selve indtægtsopgørelsen, således at man forhøjer den andel af pensionistens arbejdsindtægt, der allerede i dag holdes uden for beregningen.

Dette kan teknisk ske ved over for arbejdsindtægter at benytte samme regel, som efter de nuværende bestemmelser gælder for pensionsindtægter, d.v.s. at man ser bort fra 40 % af indtægten, dog således at der i alle tilfælde trækkes et vist minimumsbeløb fra.

Indførelse af denne regel vil betyde, at indtægtsberegningen ved arbejdsindtægt m.v. bliver den samme som ved pensionsindtægter, således at en forskellig indtægtsberegning alene opretholdes for formueindtægter. Begrundelsen herfor er, at pensionsindtægter indeholder et vist formueforbrug, jfr. omtalen heraf ovenfor under punkt C.

Ved den foreslåede ordning vil der for visse pensionister fortsat være et indtægtsinterval, hvor der sker samtidig aftrapning af pensionstillæg og grundbeløb, men intervallet vil være langt kortere sammenlignet med de gældende regler.

Den årlige bruttoudgift anslås med stor forsigtighed at ville udgøre ca. 40-50 mill. kr. Tager man den forøgede skattebetaling i betragtning, kan nettoudgiften beregnes til ca. 25-30 mill. kr. årligt.

## Kapitel 34

### Forbedring af reglerne om førtidig folkepension

Spørgsmålet om forbedrede muligheder for at opnå førtidig folkepension er tidligere blevet behandlet af arbejdsgruppen i rapporten om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder (betænkning nr. 755), som blev udarbejdet af det særlige underudvalg - førtidspensionsudvalget.

De følgende bemærkninger tager derfor udgangspunkt i denne rapport (førtidspensions-rapporten).

De gældende regler går ud på, at personer mellem 60 og 66 år kan få førtidig folkepension, hvis pågældende på grund af sygdom eller særlige sociale omstændigheder antages at være ude af stand til at arbejde.

Udgangspunktet i førtidspensions-rapporten er, at et stigende antal ældre arbejdstagere bliver slået ud af erhverv af overvejende sociale årsager, uden at de kan genplaceres på arbejdsmarkedet, og uden at de opfylder betingelserne for hjælp efter de nuværende støtteordninger. Det understreges i rapporten, at der i første række er behov for et forebyggende beskæftigelsesprogram, således at udstødningen fra arbejdsmarkedet hindres. Dernæst må der sættes mere ind på at øge genplaceringsmulighederne for de grupper, hvor det forebyggende program har vist sig utilstrækkeligt. Pensions-tilkendelse må derfor betragtes som den sidste løsningsmulighed.

I rapporten skitseres en ordning, hvorefter der bliver mulighed for at tilkende førtidig folkepension til personer mellem 55 og 60 år, men kun i tilfælde, hvor ansøgningen er begrundet alene i sociale og arbejdsmæssige forhold. For at kunne udskille tilfælde af denne art fra de lægeligt begrundede ansøgninger må der anvendes et selvstændigt socialt kriterium. Som led i dette kriterium må der lægges vægt på ansøgerens alder, mulighederne for omskoling eller genoptræning samt beskæftigelsessituationen både på lokalt plan og i landet som helhed. Det skal endvidere være en betingelse, at arbejdsformidlingen har afgivet en erklæring om, at ansøgeren ikke længere kan klare sig på arbejdsmarkedet.

Ud fra forskelligt statistisk materiale især om antallet af langvarigt ledige medlemmer af arbejdsløshedsforsikringen i 1971-72 forsøgte man i rapporten at skønne over antallet af personer, som ville blive berettiget til førtidig folkepension, såfremt den skitserede ordning blev gennemført. Udviklingen i beskæftigelses-situationen har imidlertid betydet, at dette skøn ikke længere har aktualitet.

På grundlag af førtidspensions-rapporten fremsatte regeringen i efteråret 1976 et lovforslag om nedsættelse af aldersgrænsen fra 60 til 55 år, for så vidt angår tilfælde, hvor ansøgningen er begrundet alene i socialt og arbejdsmarkedsmæssigt betonedede forhold.

I bemærkningerne til lovforslaget skønnes det ud fra det nuværende højere arbejdsløshedsniveau og det nuværende antal tilkendelser af førtidig folkepension til 60-66-årige, at den årlige tilgang af 55-59-årige førtidige folkepensionister vil være ca. 1.500. Det anslås endvidere, at nyordningen først får sin fulde virkning efter 3 års forløb, og at antallet af 55-59-årige pensionister herefter vil være ca. 3.000. Det understreges, at disse skøn er behæftet med betydelig usikkerhed.

Indførelse af førtidig folkepension på socialt grundlag til 55-59-årige personer må ifølge bemærkningerne til lovforslaget antages at ville medføre en stigning i antallet af 60-66-årige førtidige folkepensionister, idet en væsentlig del af de nye 55-59-årige pensionister ved 60-års alderen formentlig vil overgå til varig pensioniststatus. Det antages dog, at en del af disse ville have fået pension også efter de i dag gældende regler. Hertil kommer, at der administrativt har kunnet finde en lempelse sted i praksis for tilkendelse af førtidig folkepension til 60-66-årige i lighed med de regler, der nu foreslås gennemført. Med betydelig usikkerhed anslås det, at det nævnte forhold vil bevirke en stigning i bestanden af 60-66-årige pensionister af størrelsesordenen ca. 2.000.

Såvel efter førtidspensions-rapporten som efter regeringens lovforslag skal pensionen til førtidige folkepensionister mellem 55 og 60 år have samme størrelse som den nuværende førtidige folkepension, d.v.s. grundbeløb og pensionstillæg.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget anslås bruttoudgifterne til pensioner til 25-30 mill. kr. i ordningens første år (udregnet på grundlag af pensionssatserne pr. 1. april 1976). Ordning-

gen vil imidlertid medføre betydelige besparelser, især på udgifterne til kontanthjælp efter bistandsloven. Det anslås, at besparelserne vil halvere bruttoudgiften. Når ordningen har fået sin fulde virkning efter 3 års forløb, vil bruttoudgiften udgøre omkring 85 mill. kr. Nettoudgiften vil fortsat være ca. halvdelen heraf.

Det understreges i lovforslagets bemærkninger, at der er betydelig usikkerhed forbundet med de nævnte tal, bl.a. som følge af, at størrelsen af den endelige fremtidige pensionistbestand vil afhænge af en lang række faktorer, herunder især aldersfordelingen blandt de personer, der tilkendes pension, og ændringer i beskæftigelsessituationen.



**BILAG**

Kommissorium for arbejdsgruppen vedrørende en pensionsreform.

Lovgivningen om pensionisternes forhold er over en årrække blevet forbedret på en række områder. Forbedringerne er imidlertid gennemført enkeltvis, og den samlede lovgivning er efterhånden blevet uoverskuelig. Dette skyldes, dels at reglerne i den sociale lovgivning er spredte og komplicerede, og dels at der i lovgivningen inden for andre områder som f.eks. inden for skatte- og boliglovgivningen er indført særregler for pensionister. Det har medført, at lovgivningen kan være vanskelig at forstå for den enkelte pensionist og er vanskelig at administrere for kommunernes sociale forvaltning.

I **socialreformkommissionens** 2. betænkning er der ikke stillet forslag om ændringer i **pensionssystemet**, men kommissionen påpeger behovet for en dybtgående gennemgang af pensionssystemet, som kommissionen finder uoverskueligt og administrativt besværligt, jfr. f.eks. fradragsreglerne.

Efter loven om den sociale pensionsfond skal der endvidere i folketingsåret 1974/75 fremsættes forslag til lov om en gradvis gennemførelse af tillægspension fra 1976. Skal man undgå at gøre **pensionssystemet** endnu mere indviklet, når denne ordning gennemføres, vil det også være nødvendigt at inddrage dette spørgsmål i overvejelserne om en forenkling af ydelserne til pensionisterne.

Alt i alt forekommer det derfor nu stærkt påkrævet at foretage en gennemgang og en forenkling af de specielle regler for ydelserne til pensionisterne.

Skal den tillægspensionsordning, der i loven om den sociale pensionsfond forudsættes gennemført gradvis fra 1976, også på længere sigt kunne indpasses i et samlet **pensionssystem**, kræves der imidlertid også en stillingtagen til, efter hvilke principper det fremtidige pensionssystem skal opbygges.

Som en baggrund for en sådan stillingtagen må man dels se den hidtidige udvikling på pensionsområdet, der bl.a. er resulteret

i den fulde folkepension med samme beløb til alle personer over 67 år, og dels den hermed sideløbende udvikling mod en indførelse af overbygninger på de ensartede pensioner og som hidtil har ført til gennemførelsen af ATP-ordningen. Problemet drejer sig i første række om, hvorvidt pensionerne skal videreudbygges med ensartede beløb, eller om udbygningen skal ske i form af indtægtsafhængige pensioner.

Socialreformkommissionen har ikke taget stilling til princippet for et fremtidigt pensionssystem, men har i sin 2. betænkning peget på forskellige muligheder og nævnt nogle af de synspunkter, som kan gøres gældende om disse muligheder, og nogle af de problemer, der knytter sig til dem.

Kommissionen mener, at det videre arbejde med udformningen af et fremtidigt pensionssystem bedst kan forberedes i en mindre arbejdsgruppe, hvor den fornødne tekniske sagkundskab er repræsenteret. Kommissionen forudsætter, at arbejdsgruppen bl.a. får til opgave at overveje forskellige modeller for udformningen af pensionssystemet som forudsætning for det efterfølgende politiske valg af løsning.

Ud over disse hovedspørgsmål for det fremtidige pensionssystem har samfundsudviklingen med stigende styrke rejst en række andre pensionsproblemer som f.eks. adgangen til førtidspensionering.

På denne baggrund har socialministeriet besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe til at belyse mulighederne for en samlet pensionsreform.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen tager udgangspunkt i en undersøgelse af mulighederne for at forenkle reglerne for pensionisterne.

Inden for pensionsområdet må arbejdsgruppen foretage en samlet vurdering af de nugældende pensionsregler, herunder reglerne for grundbeløbet, pensionstillægget og for lønmodtagerens vedkommende tillige ATP-pensionen med henblik på at opstille muligheder for at gennemføre et sammenhængende pensionssystem - en enheds-pension, der i langt højere grad end pensionerne i dag virker som en helhed efter enklere og mere ensartede regler.

Arbejdsgruppen skal endvidere undersøge mulighederne for at afskaffe særbehandlingen af pensionisterne i lovgivningen uden for pensionsområdet, d.v.s. navnlig inden for skatte- og bolig-sikringslovgivningen.

I sammenhæng med overvejelserne om en forenkling og samling af reglerne for pensionisterne må arbejdsgruppen endvidere overveje, hvorledes ydelserne efter loven om den sociale pensionsfond kan indpasses i pensionssystemet, og om pensionssystemet fortsat skal udbygges med ydelser af samme størrelse til store grupper pensionister, eller om pensionerne i hvert fald delvis skal være afhængige af vedkommendes tidligere erhvervsindtægt, således som det er tilfældet f.eks. i Sverige, Norge og en række andre lande.

Arbejdsgruppen bør også tage andre problemer vedrørende pensionssystemet op, som har naturlig sammenhæng med en overvejelse af pensionssystemets principielle indhold, herunder mulighederne for en udvidelse af adgangen til førtidspension, eventuelt i form af en omstillingsydelse, og mulighederne for en lempelse eller bortfald af indtægtsreguleringen af pensionerne.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen som skitseret i socialreformkommissionens 2. betænkning opstiller forskellige løsningsmuligheder, der indeholder planer for gennemførelse af pensionsreformen, eventuelt med en trinvis gennemførelse, og hvor muligheden for fra 1976 at lade udbetalinger fra den sociale pensionsfond indgå nærmere bedømmes.

Arbejdsgruppen kan i første omgang indskrænke sig til at beskrive principperne i de opstillede forslag og skal således ikke stille forslag om konkrete løsninger som f.eks. regler om bestemt optjeningstid o.lign.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen afgiver en rapport senest sommeren 1973.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen optager kontakt med og samarbejder med andre instanser, der beskæftiger sig med andre sider af problemkredsen. Dette gælder således de udvalg, der behandler de særlige problemer vedrørende midaldrendes og ældres beskæftigelse i den offentlige og private sektor.

Udvalget bør bestå af særligt sagkyndige udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fællesrådet for danske Tjenestemand- og Funktionærorganisationer, Kommunernes Landsforening, Københavns kommune, arbejdsministeriet, økonomi- og budgetministeriet, økonomi- og budgetministeriets administrationsdepartement, økonomi- og budgetministeriets lønnings- og pensionsdepartement, boligministeriet, finansministeriets skatte-

departement, socialministeriet, sikringsstyrelsen og Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg.

Arbejdsgruppens sekretariatsforretninger varetages af socialministeriet og sikringsstyrelsen i forening.

Kommissorium

for

underudvalget om de administrative konsekvenser af valget mellem forskellige principper for det fremtidige pensionssystem  
(administrationsudvalget).

Efter kommissoriet for arbejdsgruppen vedrørende en pensionsreform skal arbejdsgruppen overveje mulighederne for at forenkle og samle reglerne for pensionisterne samt overveje, om pensionssystemet fortsat skal bygge på lignende principper som i dag med ens ydelser til store grupper pensionister, eller om pensionerne i stedet i hvert fald delvis skal være afhængige af vedkommendes tidligere erhvervsindtægt. Arbejdsgruppen skal samtidig overveje muligheden af at gennemføre et sammenhængende pensionssystem - en enhedspension, der i langt højere grad end pensionerne i dag virker som en helhed efter enklere og mere ensartede regler.

For at kunne vurdere arbejdsgruppens forslag til et fremtidigt pensionssystem må det overvejes, hvilke administrative konsekvenser det vil have at indføre nye pensionsprincipper og i øvrigt at gennemføre forenklinger og andre ændringer af pensionsreglerne.

Udvalget bør på denne baggrund belyse de væsentligste administrative spørgsmål, der rejser sig ved gennemførelsen af principperne i de forskellige pensionsmodeller, som opstilles af arbejdsgruppen.

Udvalget bør så vidt muligt overveje de administrative virkninger for hele samfundet af at gennemføre pensionsmodellerne, dog med særlig vægt på virkningerne for den kommunale og statslige administration. Såvel nye administrative opgaver som administrative besparelser bør belyses.

Udvalget skal ikke vælge mellem forskellige nye mulige administrative ordninger på pensionsområdet, men alene pege på, hvilke administrative problemer der rejser sig, og belyse muligheder for problemernes løsning.

Størrelsesordenen af de nødvendige økonomiske og personale-mæssige ressourcer til opgavernes løsning bør endvidere vurderes.

Udvalget bør bestå af repræsentanter fra Kommunernes Landsforening, Københavns kommune, kildeskattedirektoratet, budgetministeriets administrationsdepartement, bestyrelsen for ATP, sikringsstyrelsen og socialministeriet.

Administrationsudvalgets medlemmer er følgende:

Vicedirektør Henning Blume,  
Københavns kommune

Kontorchef Ib Kaelsbøl Hansen,  
Københavns kommune

Direktør George R. Nelson,  
Arbejdsmarkedets Tillægspension

Kontorchef Ketty Pedersen,  
sikringsstyrelsen

Kontorchef Kaj A. Jensen,  
Århus kommune

Ekspeditionssekretær Kate Danning  
Kommunernes Landsforening

Ekspeditionssekretær Jørgen Frederiksen,  
Kommunernes Landsforening

Fuldmægtig Ernst O. Kristensen,  
administrationsdepartementet

Fuldmægtig Ole Kjær  
statsskattedirektoratet

Fuldmægtig Finn Mortensen  
socialministeriet

Konsulent B. Nicholls (formand),  
socialministeriet

Udvalgets sekretærer har været fuldmægtig Gunner Harder Andersen,  
fuldmægtig Arne Karlsen og fuldmægtig Kirsten Ørnø, alle sikrings-  
styrelsen.

Bilag nr. 3.Visse specielle tekniske forudsætninger ved beregningerne over den sociale pensionsfond.I. Størrelsen af den sociale pensionsfond pr. 31. december 1984 beregnet på grundlag af fonden pr. 31. december 1978.

Lad pensionsfondens størrelse pr. 31. december 1978 og pr. 31. december 1984 være henholdsvis  $F(1978)$  og  $F(1984)$ . Rentefoden betegnes  $r$ . De årlige bidragsindbetalinger betegnes  $B(\text{år})_t$  hvor  $\text{år} = 1979, 1980, 1981, \dots$  etc.

Størrelsen af de årlige tillægspensioner, der kan komme til udbetaling i perioden 1979 og fremover, er fastsat til:

i perioden :

- a. 1979 -81:  $1/3 \cdot (F(1984) \cdot r + B(1985))$   
 b. 1982 -84:  $2/3 \cdot (F(1984) \cdot r + B(1985))$   
 c. 1985- :  $F(\text{år} - 1) \cdot r + B(\text{år})$ ,  $\text{år} = 1985, 1986, \dots$

Problemet er nu at bestemme størrelsen af fonden pr. 31. december 1984, således at størrelsen af de fulde årlige pensionsudbetalinger **kan** beregnes. Dette kan gøres ved at regne fonden frem år **for** år fra 31. december 1978, som om man på forhånd kendte størrelsen af de årlige udbetalinger i **opbygningsperioden** (a. og b. ovenfor). Derved fremkommer en ligning, der udtrykker fonden pr. 31. december 1984 som funktion af fonden pr. 31. december 1978. Efter løsningen af ligningen finder man, at fonden pr. 31. december 1984 er bestemt ved:

$$F(1984) = \frac{F(1978) \cdot r f^6 + r f^{\frac{1}{2}} \cdot \sum_{t=1979}^{1984} (B(t) \cdot r f^{1984-t}) - 1/3 \cdot r f^{\frac{1}{2}} \cdot B(1985) \cdot S}{1 + r \cdot r f^{\frac{1}{2}} \cdot 1/3 \cdot S}$$

$$\text{Hvor } r f = (1+r) \text{ og } S = \left( \sum_{i=0}^2 r f^i + \sum_{i=0}^5 r f^i \right)$$

Efter at fonden pr. 31. december 1984 således er bestemt kan størrelsen af de årlige tillægspensioner beregnes ud fra udtrykkene a., b. og c. ovenfor.

## II. Forrentningen af fonden og af de løbende bidragsindbetalinger.

1<sup>0</sup>. I det følgende betegner  $F(1976)$  fondens størrelse ultimo 1976. Tilsvarende betegner  $F(1977)$  fondens størrelse ultimo 1977. "t" betegner et vilkårligt langt tidsrum udtrykt i antal år.

I rapporten er det ved alle beregningerne forudsat, at renten er 4,5 procent p.a., og at stigningen i realindkomsterne er 3 procent p.a. Alle beløb er endvidere opgivet i "1976-realindkomstkroner", der er defineret som en krone, der vokser i takt med realindkomsterne fra 1976. Med disse forudsætninger er det vist, at fonden ultimo 1977 (udtrykt i "1976-realindkomstkroner") vil være vokset til:

$$F(1977) = F(1976) \cdot 1,045/1,03 = \underline{F(1976) \cdot 1,014563}.$$

Hvis fonden kun skal regnes et halvt år frem, vil fonden ved slutningen af denne periode være tilnærmelsesvis ( $\cong$ ) lig med:

$$a. F(1976 + \frac{1}{2}) \cong \underline{F(1976) \cdot (1 + 0,014563/2)}$$

eller

$$b. F(1976 + \frac{1}{2}) \cong \underline{F(1976) \cdot 1,014563^{\frac{1}{2}}}$$

De to anførte metoder til at regne fonden et halvt år frem vil som hovedregel give stort set det samme resultat. I rapporten er anvendt den sidstnævnte beregningsmetode. Nedenfor er vist, hvorledes man når frem til denne formel (b.).

Når rentetilskrivningen foregår løbende, vil fonden pr. 31. december 1976 på et vilkårligt valgt tidspunkt ( $1976+t$ ) være vokset til:

$$c. F(1976+t) = \underline{F(1976) \cdot e^{u \cdot t}}$$

hvor "u" er renteintensiteten, d.v.s. den konstante faktor hvorved kapitalen forøges i et meget lille tidsrum, og "e" er grundtallet i den naturlige logaritme. Med de givne forudsætninger om renten p.a. og den årlige realindkomststigning er u bestemt som den naturlige logaritme til 1,014563 eller  $u = \ln(1,014563)$ .

Hvis fonden skal fremskrives et halvt år, finder man ved at erstatte t og u i formelen c. ovenfor med henholdsvis  $1/2$  og  $\ln(1,014563)$ , at fonden vil være vokset til:

$$\begin{aligned}
 F(1976+\frac{1}{2}) &= F(1976) \cdot e^{u \cdot \frac{1}{2}} = F(1976) \cdot e^{\ln(1,014563) \cdot \frac{1}{2}} \\
 &= \underline{F(1976) \cdot (1,014563)^{\frac{1}{2}}}
 \end{aligned}$$

Hvis fonden kun skal fremskrives et halvt år, skal man altså multiplicere fonden med faktoren  $\underline{1,014563^{\frac{1}{2}}=1,007255}$ .

2 . Bidragene forudsættes at blive indbetalt og forrentet løbende gennem året. De årlige bidrag **vil** derfor i gennemsnit blive forrentet i et halvt år. Summen af bidragsindbetalingerne og renterne heraf vil derfor ved årets udgang være tilnærmelsesvis lig med:  $\text{bidrag} \cdot \underline{1,014563^{\frac{1}{2}}} = \text{bidrag} \cdot 1,007255$ .

Oversigt  
over  
det offentlige danske pensionssystem

I. De sociale pensioner består af folke-, invalide- og enkepension. Reglerne herom findes i 3 særskilte love:

Folkepensionsloven (bekendtgørelse af 3. februar 1976 af lov om folkepension),  
invalidepensionsloven (bekendtgørelse af 3. februar 1976 af lov om invalidepension),  
enkepensionsloven (bekendtgørelse af 3. februar 1976 af lov om pension og hjælp til enker m.fl.).

De nævnte love indeholder i vidt omfang ensartede bestemmelser.

A. Retten til pension er betinget af, at modtageren har dansk statsborgerskab, fast bopæl i Danmark samt har haft bopæl i Danmark i mindst 1 år efter det fyldte 15. år.

Udenlandske kvinder, der er eller senest har været gift med en mand med dansk indfødsret, ligestilles med danske statsborgere.

Kravet om dansk statsborgerskab og bopæl kan fraviges efter socialministerens bestemmelse i overensstemmelse med overenskomster med andre stater.

Kravet om fast bopæl i Danmark fraviges ved en række bestemmelser. Fælles for de 3 love gælder, at socialministeren kan fravige kravet ved overenskomst med andre stater samt for danske statsborgere med fast bopæl i et land, der er medlem af F.F. Endvidere kan socialministeren, når særlige omstændigheder taler derfor, fravige bopælskravet for personer, der efter at have fået pension tager bopæl i udlandet.

Efter folkepensionsloven gælder desuden, at danske statsborgere, der er berettiget til fuld pension (i modsætning til en delpension), efter at have fået tillagt pension ikke behøver at have fast bopæl i Danmark.

En bestemmelse af samme art findes i invalidepensionsloven. Herefter gælder bopælskravet ikke for danske statsborgere, der har

haft fast bopæl i Danmark i mindst 10 år efter det fyldte 15. år og umiddelbart forud for begæringens indgivelse, og som efter at have fået tillagt pension tager bopæl i udlandet.

I de to sidstnævnte situationer kan socialministeren i overensstemmelse med overenskomst med andre lande også fravige krav om statsborgerskab.

B. Folkepension (alderspension) kan oppebæres af personer, der er fyldt 67 år. Dog har følgende persongrupper også ret til folkepension:

- a) Enlige kvinder i alderen 62-67 år.
- b) Personer i alderen 60-67 år ved dispensation, når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor.

Begæring om folkepension kan udskydes, mod at der senere som tillæg til pension udbetales et ventetillæg; se nedenfor under F. (ventetillæg).

C. Invalidepension kan tilkendes personer, hvis erhvervsevne på grund af fysisk eller psykisk invaliditet varigt er nedsat med mindst halvdelen:

"Højeste pension" tilkendes personer, der må anses for at være erhvervsudygtige i ethvert erhverv, eller som kun har ubetydelig erhvervsevne i behold.

"Mellemste pension" tilkendes personer, hvis erhvervsevne er nedsat i mindre grad, men dog med omkring 2/3.

"Laveste pension" tilkendes personer, hvis erhvervsevne er nedsat i mindre grad, men dog med mindst halvdelen.

Invalidepension kan kun tilkendes personer i alderen 15-60 år, højeste pension dog først fra det 18. år. Personer over 60 år kan få tilkendt mellemste pension, såfremt deres erhvervsevne er nedsat i en sådan grad, at de ellers ville være berettiget til højeste pension.

I stedet for invalidepension kan der ydes en invaliditetsydelse til personer, som på grund af erhvervsindtægt er afskåret fra at få invalidepension, men hvis lægelige invaliditet er så alvorlig, at de ellers ville være berettiget til højeste eller mellemste invalidepension.

Invalidepensionen og invaliditetsydelsen bortfalder ved det fyldte 67. år, hvor den berettigede overgår til i stedet at modtage folkepension.

D. Enkepension kan ydes til følgende grupper:

- a) Enker der er fyldt 55 år, og som er blevet enker efter det fyldte 45. år. Ægteskabet skal som hovedregel have bestået i mindst 5 år.
- b) Kvinder der er blevet enker efter det fyldte 45. år, og som ved ægtefællens død havde forsørgerpligt over for - og bidrog til forsørgelse af - 2 eller flere børn under 18 år; pensionen ydes dog kun, så længe enken har forsørgelsespligt over for - og bidrager til forsørgelsen af - 1 barn under 18 år.
- c) Enker og andre enlige kvinder, der er fyldt 50 år, når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor (enkepension ved dispensation).

Enkepensionen bortfalder ved det fyldte 62. år. Pågældende overgår til i stedet at modtage folkepension som enlig kvinde.

#### E. Pensionernes størrelse og indtægtsregulering

Fælles for de 3 pensionsarter er, at der ydes et grundbeløb, jfr. dog om laveste invalidepension nedenfor. Grundbeløbet til en enlig pensionist udgør 16.860 kr. årligt. (Her og i det følgende er angivet satserne pr. 1. april 1977). Det samme beløb ydes til gifte pensionister, hvis ægtefælle ikke modtager pension. Er begge ægtefæller berettiget til pension, modtager de hver 13.896 kr. årligt (svarende til at ægtefællernes grundbeløb tilsammen udgør ca. 150 % af grundbeløbet til en enlig).

Til personer over 67 år ydes folkepensionens fulde grundbeløb uden hensyn til anden indtægt.

I alle andre tilfælde indtægtsreguleres grundbeløbet, d.v.s. for personer, der modtager invalidepension, enkepension eller førtidig folkepension. Overstiger indtægten beregnet efter nærmere i de 3 love fastsatte regler ikke 15.800 kr. for gifte pensionister eller 7.800 kr. for enlige ydes det fulde grundbeløb. Hvis indtægten derimod overstiger disse beløb, nedsættes det årlige grundbeløb med 60 % af det overskydende beløb. Bliver grundbeløbet mindre end 1/40 af det fulde beløb, falder det bort.

Til personer med højeste invalidepension ydes - ud over grundbeløbet - invaliditetsbeløb og **erhvervsudgytighedsbeløb**. Disse ud-

gør henholdsvis 8.400 kr. årligt (svarende til halvt grundbeløb) og 11.124 kr. årligt. (Begge beløb gælder for enlige pensionister).

Personer med mellemste invalidepension er berettiget til grundbeløb + **invaliditetsbeløb**.

Pensionen til personer med laveste invalidepension består af halvt grundbeløb + halvt invaliditetsbeløb henholdsvis **8.424** kr. årligt og 4.200 kr. årligt for enlige.

Hvis en invalidepensionists ægtefælle også modtager invalidepension, er invaliditetsbeløbet og eventuelt erhvervsudygtighedsbeløbet ca. 25 % mindre.

Invaliditetsydelsen er af samme størrelse som invaliditetsbeløbet.

Invaliditetsbeløb, erhvervsudygtighedsbeløb og invaliditetsydelse indtægtsreguleres ikke. (Dog kan erhvervsudygtighedsbeløbet nedsættes, eventuelt helt bortfalde i tilfælde, hvor pensionisten tillige for samme invaliditet modtager erstatning i henhold til ulykkesforsikringslovgivningen eller anden dertil svarende lovgivning).

Som hovedregel beskattes de sociale pensioner og tillæggene hertil. Undtaget herfra er invaliditetsbeløbet, bistands- og plejetillæg samt personlige tillæg, jfr. nedenfor.

## F. Tillæg til pensionerne

### 1. Pensionstillæg

Efter alle 3 pensionslove ydes et pensionstillæg til alle pensionister - med undtagelse af pensionister, som modtager laveste invalidepension - hvis årsindtægt ud over pensionen ikke overstiger følgende grænser: 7.400 kr. for gifte pensionister og 5.100 kr. for enlige. (Grænsen for gifte gælder både i tilfælde, hvor ægtefællen modtager pension, og i tilfælde, hvor kun den ene ægtefælle modtager pension). Overstiger indtægten disse grænser, nedsættes pensionstillægget med 30 % af den overskydende indtægt. For gifte pensionister foretages indtægtsreguleringen af pensionstillægget på grundlag af begge ægtefællers indtægt.

Det fulde pensionstillæg udgør 3.612 kr. årligt til enlige pensionister.

### 2. Ægteskabstillæg

I henhold til folke- og invalidepensionslovene ydes ægteskabstillæg til en person, der modtager pension og samlever med sin ægtefælle,

uden at denne modtager pension.

Det fulde tillæg udgør 2.196 kr. årligt.

### 3. Hustrutillæg

Hustrutillæg ydes i stedet for ægteskabstillæg til pensionister, som opfylder betingelserne for at få ægteskabstillæg, og hvis hustru er fyldt 62 år.

Det fulde hustrutillæg udgør 14.964 kr. årligt, dog 17.364 kr. såfremt pensionisten modtager laveste invalidepension.

Ægteskabs- og hustrutillæggene indtægtsreguleres efter samme regler som pensionstillæg, dog således at indtægtsreguleringen først begynder, når ægtefællernes samlede indtægter overstiger den indtægt, hvor pensionstillægget bortfalder.

### 4. Personlige tillæg

Der gælder endvidere fælles regler om ydelse af personlige tillæg til pensionen. Disse tillæg ydes efter kommunalbestyrelsens skøn til pensionister, hvis forhold er ganske særligt vanskelige. Også størrelsen af tillægget er overladt til kommunalbestyrelsens skøn. Men en kommunes udgifter til personlige tillæg må dog i et år totalt ikke overstige, hvad der svarer til et bestemt kronebeløb ganget med antallet af pensionister i kommunen.

### Særlige tillæg til folkepensionen

#### 5. Ventetillæg

Fra 1. juli 1975 er indført ændrede regler om ventetillæg, hvorefter personer, der udsætter begæringen om folkepension fra  $\frac{1}{2}$  til 3 år umiddelbart efter det fyldte 67. år, erhverver ret til et ventetillæg, der udgør 5 % af det til enhver tid udbetalte grundbeløb, for hvert halve års opsættelse, altså højst 30 %. Efter de før 1. juli 1975 gældende regler udbetaltes et mindre ventetillæg efter venteperioder på 3 og 5 år.

Det højeste ventetillæg udgør 422 kr. månedligt.

### Særlige tillæg til invalidepensionen

#### 6. Bistands- og plejetillæg

Bistandstillæg ydes til personer, som til stadighed må have personlig bistand af andre, eller hvis invaliditet består i blindhed el-

ler stærk svagtsynethed. Bistandstillægget udgør 8.400 kr. årligt til en enlig (svarende til halvt grundbeløb og til invaliditetsbeløbet). Plejetillæg ydes til personer, hvis invaliditet kræver vedvarende pleje eller tilsyn, der nødvendiggør andres stadige nærværelse. Plejetillægget udgør det dobbelte af bistandstillægget og svarer således til grundbeløbet. Der kan ikke ydes både bistands- og plejetillæg.

Bistands- og plejetillæg kan ydes til personer, der modtager invaliditetsydelse.

I modsætning til, hvad der er hovedreglen for **invaliddepensions-** ydelserne, bevares bistands- og plejetillæg ved overgangen fra invalidepension til folkepension.

Tillæggene indtægtsreguleres ikke og beskattes ikke.

### G. Optjeningsprincippet

Som hovedregel ydes den fulde pension kun til personer, der har haft fast bopæl i Danmark i mindst **40** år mellem det 15. og det 67. år, således at der ved kortere bopælstid ydes pension med **1/40** af den fulde pension for hvert års bopæl.

Der gælder 2 undtagelser fra disse regler:

For det første kan fuld folkepension også opnås ved bopæl i Danmark i mindst 10 år mellem det 15. og det 67. år, når mindst 5 af disse 10 år ligger umiddelbart forud for det fyldte 67. år.

For det andet gælder det for invalidepension, enkepension og førtidig folkepension, at tiden fra pensioneringen til den pågældendes fyldte 67. år medregnes som bopælstid.

Pensionen beregnes normalt på grundlag af den pågældendes egen bopælstid i Danmark, men kan dog blive beregnet på grundlag af en afdød ægtefælles bopælstid. Det kan under visse betingelser ske, når den afdøde ægtefælles bopælstid overstiger den pågældendes egen bopælstid. For enker, der ikke modtager enkepension ved det 62. år, og for enkemænd, er denne ret betinget af, at ægteskabet er indgået før en af ægtefællernes fyldte 57. år og har varet i mindst 5 år.

Alle tillæg til pensionerne - ~~med~~ undtagelse af personlige tillæg - beregnes i forhold til optjeningstidens længde. (De personlige tillæg ydes som supplement til pensionerne efter skøn, til pensionister, hvis forhold er ganske særligt vanskelige).

I forbindelse med ikrafttrædelsen af optjeningsreglerne pr. 1. april 1973 er der indført lempeligere overgangsregler, der giver ret til den fulde pension ved **tilbageflytning** til Danmark inden for visse frister.

## H. Regulering af pensionerne

Folkepension, invalidepension og enkepension reguleres 2 gange årligt (henholdsvis pr. 1. april og 1. oktober) for hvert fulde 3 points stigning i reguleringspristallet.

Det er desuden sædvane, at pensionerne efter forhandling med pensionisternes kontaktudvalg ved lov forhøjes med udgangspunkt i de forbedringer for lavtlønnede, som gennemføres ved nye overenskomster på arbejdsmarkedet (normalt hvert andet år).

## I. Finansiering

Kommunerne afholder udgifterne til pension efter folke-, invalide- og enkepensionslovene, men får hele udgiften refunderet af staten. Dog ydes der kun 75 % statsrefusion af udgifter til personlige tillæg.

Staten afholder udgifterne af sine almindelige indtægter i form af skatter og afgifter, jfr. dog nedenfor. Der er således ikke tale om nogen forsikringsordning.

Det skal dog bemærkes, at der til delvis dækning af statens udgifter til invalidepension af samtlige efter ulykkesforsikringslovgivningen forsikringspligtige arbejdsgivere opkræves et bidrag på 31 kr. for hver beskæftiget helårsarbejder. Desuden opkræves der på samme måde som og som en integreret del af de almindelige indkomstskatter et særligt folkepensionsbidrag på 1 % af den indkomst, hvortil skatteborgerne ansættes i skat.

### 3. Særregler for pensionister i andre love

Udover de foran nævnte love findes der i omsorgsloven bestemmelser om særlige former for hjælp til pensionister og om plejehjem m.v. Desuden er der i boligsikringsloven og i skattelovgivningen specielle bestemmelser vedrørende pensionister.

## II. Børnetilskud til børn af pensionister, forældreløse børn og til børn, når kun den ene af forældrene lever

Efter børnetilskudsloven (bekendtgørelse af 29. oktober 1976 af lov om børnetilskud og andre familieydelse) har pensionister ret til særligt børnetilskud. Disse tilskud udbetales ved siden af de almindelige børnetilskud (eventuelt de forhøjede børnetilskud).

Retten til børnetilskud er betinget af, at barnet eller én af forældrene, der har forældremyndigheden over barnet, har dansk indfødsret. Endvidere er det en betingelse, at barnet har hjemsted i

Danmark, og at den, der skal have udbetalt børnetilskuddet, har bopæl i Danmark.

Det særlige børnetilskud udgør 3.840 kr. årligt pr. barn til børn af pensionister. (Her og i det følgende er angivet satserne pr. 1. april 1977). Det særlige børnetilskud udgør dog 1.920 kr. i den situation, hvor kun den ene af barnets forældre er pensionist og modtager invalidepension med laveste pensionsstørrelse.

Særligt børnetilskud til forældrelose børn udgør **6.348** kr.

Hvis kun én af et barns forældre lever, udbetales særligt børnetilskud med 3.840 kr.

Efter dansk lovgivning findes der hverken egentlige børnepensioner eller børnetillæg til pensionerne.

### III. Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)

**Arbejdsmarkedets** Tillægspension blev indført med virkning fra 1. april 1965 (bekendtgørelse nr. 251 af 6. juni 1967 af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension) med det formål af udbetale tillægspension til lønmodtagere m.fl.

Mens de sociale pensioner udgår med faste beløb uafhængigt af tidligere indkomster eller afgiftsbetaling, skabes pensionsretten inden for ATP ved lønarbejde individuelt for hver sikret. Til gengæld er retten til ATP ikke knyttet til krav om dansk statsborgerskab eller fortsat bosættelse i Danmark.

#### A. Personkreds

Alle lønmodtagere i alderen 18-66 år, hvis beskæftigelse hos en arbejdsgiver er mindst 15 timer ugentlig eller - hvis de aflønnes månedsvis - mindst 65 timer om måneden, er obligatoriske medlemmer af ordningen.

Bidragspligten ophører ved det fyldte 67. år.

Ordningen omfatter (med undtagelse af visse lærlinge) alle, som er beskæftiget i Danmark. Udlændinge er således normalt også omfattet af ordningen.

Selvstændige erhvervsdrivende er som hovedregel ikke omfattet af ordningen. Selvstændige erhvervsdrivende, der tidligere som lønmodtagere har været omfattet af ordningen i sammenlagt mindst 3 år, kan dog bevare deres medlemskab af ordningen. (Betalder så selv hele bidraget).

## B. Ydelserne

Tillægspension ydes i form af alderspension eller enkepension.

Alderspensionen kan tidligst ydes fra det fyldte 67. år. Pensionen forhøjes ved udsættelse af begæringen, jfr. herom nedenfor.

Enkepensionen ydes til enker efter et medlem eller en person, som modtager tillægspension.

Pensionen kan tidligst ydes fra enkens fyldte 62. år. Retten til enkepension er endvidere betinget af, at ægteskabet har varet i mindst 10 år, samt af at den afdøde har opnået mindst 10 års anciennitet.

## C. Beregningen af tillægspensionen

Pensionsberegningen sker efter forskellige regler afhængigt af, om medlemmerne er indtrådt i ordningen før den 1. april 1965 eller efter denne dato.

Den maksimale tillægspension, som kan opnås, udgør dog i begge tilfælde 4.008 kr.

Medlemmer, der er indtrådt i ordningen før den 1. april 1965, får pension efter en særlig skala; størrelsen af pensionen afhænger dels af ancienniteten, dels af, på hvilket tidspunkt den pågældende er indtrådt i ordningen. De medlemmer, som ikke ved det fyldte 67. år har erhvervet en anciennitet, der svarer til deres alder ved indtrædelsen i ordningen, har kun krav på en forholdsmæssig pension beregnet på grundlag af skalabeløbene.

Medlemmer, der er indtrådt i ordningen efter 1. april 1965, får 60 kr. i årlig pension for hvert års anciennitet i tiden 1. april 1965 - 30. september 1972. For tiden derefter ydes tillægspension med 100 kr. årligt for hvert års anciennitet. Heller ikke i disse tilfælde kan den samlede årlige tillægspension dog overstige 4.008 kr.

Tillægspension, der udgør mindre end 300 kr. årligt, bortfalder.

Der ydes indtil videre en bonus til medlemmer, hvis pension forfalder til udbetaling 1. oktober 1971 eller senere. Bonus udgør højst 50 % af den udbetalte tillægspension. En bonus af denne størrelse ydes dog kun til personer, der er fyldt 67 år før den 1. oktober 1972; dette hænger sammen med, at tillægspensionerne på dette tidspunkt blev opskrevet. I øvrigt ydes bonus enten som en promillesats af pensionen (efter en særlig skala) eller efter regler, hvorefter størrelsen af bonus afhænger af, hvor stor en pen-

sion den pågældende har opnået som følge af opskrivningen af pensionerne.

Enkepensionen udgør halvdelen af den tillægspension, som ægtefællen modtog ved sin død eller ville have været berettiget til at modtage fra sit fyldte 67. år på grundlag af de bidrag, som var indbetalt inden dødsfaldet. Hvis enken selv har ret til tillægspension (alderspension), kan hun dog kun opnå den største af pensionerne.

#### D. Ventetillæg

Ved udsættelse af begæringen om tillægspension opnås en forhøjelse på 5 % af årspensionen for hvert halve år, begæringen udsættes. Dog kan pensionen højst forhøjes med 30 %, svarende til, at begæringen udsættes til det 70. år. Der kan eventuelt også blive tale om forhøjet bonus.

#### E. Erhvervelse af anciennitet

Medlemmer, der ikke er fyldt 60 år, opnår 1 års anciennitet ved indbetaling i årets løb af bidrag for *kk* uger eller 11 måneder. Medlemmer, der er fyldt 60 år, opnår 1 års anciennitet ved indbetaling i årets løb af bidrag for 36 uger eller 9 måneder.

Bidragsindbetalinger herudover godskrives medlemmet i andre bidragsår (kalenderår) i det omfang, det måtte være nødvendigt for at opnå fuld anciennitet. Dog kan et medlem ikke opnå større anciennitet end svarende til forskellen mellem alderen ved indtrædelsen i ordningen og 67-års alderen.

#### F. Regulering af pensionerne og bidragene

Der sker ikke nogen automatisk regulering af pensionerne eller af bidragene.

Derimod skal bestyrelsen for ATP (sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter) efter loven lade foretage regelmæssige aktuarmæssige opgørelser over status for ATP i overensstemmelse med forsikringsplanen. Såfremt det ved disse opgørelser viser sig, at indtægterne overstiger de beregnede pensionsudgifter, skal ledelsen overveje at anvende overskuddet helt eller delvis til forhøjelse af pensionsbeløbene.

#### G. Finansiering

ATP-ordningen finansieres ved bidrag fra lønmodtagerne og arbejds-

giverne; lønmodtagernes andel af det samlede bidrag udgør 1/3 og arbejdsgivernes 2/3.

Siden 1. oktober 1972 betaler månedslønnede lønmodtagere 12 kr. pr. måned og deres arbejdsgivere 24 kr. pr. måned. (Det samlede månedlige bidrag udgør således 36 kr.). Lønmodtagernes del af bidraget tilbageholdes i lønnen.

Oversigt  
over  
det svenske pensionssystem

Det offentlige pensionssystem består i Sverige af tre særskilte ordninger: Folkepensionen, tillægspensionen og delpensionen. Ordningerne har til dels forskelligt formål og er derfor forskelligt **opbygget**. De grundliggende bestemmelser om folkepension og tillægspension findes i lagen om allmän försäkring fra 1962 med senere ændringer. Reglerne om delpension findes i lag om **delpensionsförsäkring**, der trådte i kraft den 1. juli 1976.

Folkepensionen udgør den grundliggende pensionssikring ved alderdom, invaliditet og dødsfald, som alle har ret til uanset tidligere indkomst, og uanset hvilke bidrag der er betalt til pensionssystemet. Folkepensionen har således til formål at sikre en vis minimumsstandard for forsørgelsen. Pensionen beregnes efter generelle regler, således at der for hver pensionsform (alderspension, førtidspension og familiepen­ sion) ydes i princippet ensartede ydelser til alle.

Tillægspensionen er en overbygning på folkepensionen. Ydelserne fra tillægspensionsordningen er indtægtsafhængige, d.v.s. at de står i et vist forhold til den arbejdsindkomst, den enkelte har haft i sine aktive år. Indkomstens størrelse er således af helt afgørende betydning for, hvilken tillægspensionsret der optjenes.

Ved fastsættelsen af tillægspensionsretten tages alene hensyn til indtægter over et vist minimumsbeløb, det såkaldte **basisbeløb**. På grund heraf, og da folkepensionen stort set svarer til basisbeløbet, kan man sige, at folkepensionen skal dække indkomster under basisbeløbet, mens tillægspensionen skal dække indkomster over basisbeløbet.

Folkepensionen og tillægspensionen supplerer hinanden, hvilket også understreges af, at pensionisten skal udtage begge pen-

sionsdele, hvis han har ret til ydelser fra begge ordninger. I modsætning hertil kan delpension ikke udbetales samtidig med folkepension og tillægspension. Delpension er en særlig pensionsform, som skal gøre det økonomisk muligt for ældre lønmodtagere gradvist at nedtrappe arbejdsindsatsen i de sidste år før den normale pensionsalder. Ydelserne fra delpensionsordningen er fastsat til en procentdel af det indtægtstab, lønmodtageren påføres ved overgangen til deltidsbeskæftigelse. Delpensionen er derfor ligesom tillægspensionen indtægtsafhængig.

### I. Folkepension

Inden for folkepensionsordningen findes nogle grundydelser. Til forskellige af grundydelseerne kan der under visse betingelser ydes særlige tillæg. Endelig findes der inden for folkepensionsordningen visse specialydelser. Folkepensionens forskellige ydelser er omtalt nedenfor under punkterne 1)-9). Fælles for alle ydelserne er, at de beregnes i procent af basisbeløbet, der løbende reguleres i takt med forbrugerprisindekset. For marts måned 1976 var basisbeløbet 10.000 sv. kr. Folkepensionens grundydelse ydes alle uden indtægtsregulering. Det samme gælder øvrige ydelser inden for folkepensionen bortset fra hustrutillæg og kommunalt boligtillæg.

#### A. Folkepensionens grundydelser

1) Alderspension. Den almindelige pensionsalder er 65 år. Pensionen udgør 95 % af basisbeløbet for en enlig pensionist og 155 % for et pensionistægtepar. Pensionen kan udtages med det fulde beløb eller med halvdelen allerede fra det 60. år. Tilsvarende kan pensionen udsættes til det 70. år. Der er ingen særskilte betingelser for ret til tidligt pensionsudtag som f.eks., at pågældende ophører med erhvervsarbejde, eller at der foreligger svigtende helbred. Tidligt og udsat pensionsudtag medfører en nedsættelse eller forhøjelse af pensionen i hele dens løbetid på henholdsvis 0,5 og 0,6 % pr. måned. Nedsættelsen kan således maksimalt udgøre 30 % og forhøjelsen maksimalt 36 % af den normale alderspension.

2) Førtidspension udbetales til personer, hvis arbejdsevne på grund af sygdom eller anden nedsættelse af den fysiske eller psykiske præstationsevne er varigt nedsat med mindst halvdelen. I disse tilfælde ydes der i Danmark invalidepension. Er arbejdsevnen nedsættelse ikke varig, udbetales tidsbegrænset førtidspension i form

af sygebidrag. Betingelserne for sygebidrag er i øvrigt de samme som for førtidspension. Der gælder en særlig lempelig invaliditetsbedømmelse for ældre (over 60 år), idet der ikke som ellers er krav om omskolingsforsøg og forsøg på arbejdsplacering. Ret til førtidspension uden lægelig indikation har forsikrede over 60 år, som er medlemmer af en anerkendt arbejdsløshedskasse, og som har opbrugt retten til understøttelse. Det samme gælder andre arbejdsløse, som har oppebåret kontant arbejdsmarkedsydelse i 450 dage. Det er en betingelse, at pågældendes mulighed for at skaffe sig indkomst ved arbejde som det, han tidligere har haft, eller ved andet passende arbejde er varigt nedsat med mindst halvdelen. Den lettere pensionsadgang for ældre svarer stort set til den danske førtidspensionsordning.

Førtidspensionen gradueres mellem hel førtidspension, 2/3 pension og 1/2 pension, alt efter erhvervsevns nedsættelse. Højeste pension svarer til den alderspension, pågældende ville have været berettiget til fra det 65. år. Mens den praktiske hovedregel i Danmark er tilkendelse af mellemste invalidepension (omkring 62 % af alle invalidepensionister har mellemste invalidepension), er tilkendelse af fuld førtidspension den praktiske hovedregel i Sverige. (Omkring 90 % af alle førtidspensionister har fuld pension).

### 3) Familiepension

a) Enkepension udbetales til enker, der forsørger og stadig bor sammen med børn under 16 år, eller som ved ægtefællens død er fyldt 36 år, når ægteskabet har varet i mindst 5 år. Med enker ligestilles under visse betingelser den efterladte kvinde i et fast **samlivsforhold**. Enkepension udbetales årligt med 95 % af basisbeløbet. Bliver kvinden enke inden det fyldte 50. år, nedsættes pensionen dog med 1/15 for hvert år, hendes alder ved ægtefællens død ligger under 50 år.

b) Ret til børnepension har børn under 18 år, hvis den ene eller begge forældre er døde. Børnepensionen udgør 25 % af basisbeløbet. Pensionen skal dog sammenlagt med børnepension fra tillægspensionen eller med enkepension til barnets moder fra folkepensionen mindst udgøre 40 % af basisbeløbet til børn, hvis ene forælder er død, og mindst 60 % af basisbeløbet, hvis begge forældre er døde. Såfremt der udbetales bidragsforskud for barnet, udgør børnepensionen 30 % af basisbeløbet.

## B. Tillæg til folkepension

4) Pensionstilskud ydes til folkepensionister med ret til alders-, førtids- eller enkepension, men som ikke har ret til (eller kun har meget begrænset ret til) tillægspension. Pensionstilskud udbetales med 25 % af basisbeløbet til alderspensionister og med 50 % til førtidspensionister. Satserne forhøjes årligt med henholdsvis 4 og 8 %, indtil tilskuddet i 1981 er oppe på 45 % for alderspensionister og 90 % for førtidspensionister.

5) Børnetillæg udbetales som tillæg til alderspension eller førtidspension (sygebidrag) til pensionister, som faktisk har forsørgelsen af et barn under 16 år. Tillægget udgør normalt 25 % af basisbeløbet. Hvis barnet samtidig har børnepension, er tillægget kun 10 % af basisbeløbet. Hvis pensionisten har 2/3 eller 1/2 førtidspension, nedsættes børnetillægget tilsvarende. Har pensionisten ret til tillægspension, nedsættes børnetillægget med halvdel af det beløb, hvormed tillægspensionen overstiger 50 % af basisbeløbet. Denne begrænsning er indført for at undgå overforsikring. Tillægget er i øvrigt ikke indtægtsbestemt.

6) Hustrutillæg udbetales til kvinder, hvis mand har folkepension i form af alderspension (dog ikke alderspension før det 65. år) eller førtidspension. Det er en betingelse, at kvinden ikke selv har nogen form for folkepension, at hun er fyldt 60 år, og at ægteskabet har varet i mindst 5 år. Hustrutillægget er indtægtsbestemt. Tillægget er konstrueret således, at det (før eventuel indtægtsregulering) svarer til forskellen mellem, hvad to gifte alderspensionister tilsammen har i folkepension, og den alderspension, som udbetales til en enlig.

7) Kommunalt boligtillæg udbetales som tillæg til alders-, førtids- og enkepension samt hustrutillæg. Tillægget er indtægtsbestemt ligesom hustrutillægget. Kommunalt boligtillæg udbetales efter kriterier og med beløb, som den enkelte kommune selv fastsætter. Tillæggets størrelse varierer stærkt fra kommune til kommune, men typisk får pensionisten hele huslejen betalt.

## C. Specialydelser inden for folkepensionsordningen

8) Handicaperstatning kan udbetales dels som selvstændig ydelse til forsikrede, der ikke oppebærer folkepension, dels som tillæg til folkepension. Erstatningen kan udbetales til handicappede personer,

der for at kunne udøve erhvervsarbejde eller klare den daglige livsførelse har behov for bistand fra andre, eller som i øvrigt har betydelige merudgifter som følge af deres handicap. **Handicap-**erstatning udbetales med 60, 45 eller 30 % af basisbeløbet afhængigt af støttebehovets omfang eller merudgifternes størrelse.

9) Omsorgsbidrag ydes til forældre med handicappet barn under 16 år, såfremt barnet gennem længere tid kræver særlig pleje eller tilsyn. Ved vurdering af retten til omsorgsbidrag skal også tages hensyn til merudgifter, der er en følge af barnets sygdom. Afhængigt af plejehøvet og udgifternes størrelse udbetales omsorgsbidrag med et beløb svarende til hel eller halv førtidspension inklusive pensionstilskud.

## II. Tillægspension (ATP)

Tillægspensionen omfatter ligesom folkepensionen ydelser ved alderdom, invaliditet og dødsfald, d.v.s. alderspension, førtidspension og familiepenion. Som fremhævet i indledningen er retten til tillægspension afhængig af den enkeltes arbejdsindkomst livet igennem, ydelserne er med andre ord indtægtsafhængige.

Tillægspensionsordningen omfatter både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende.

Medlemskab er obligatorisk for lønmodtagere, men frivilligt for selvstændige erhvervsdrivende. Tillægspensionsordningen finansieres udelukkende gennem afgifter på løn- og erhvervsindkomster. Afgiften på lønindkomst betales af arbejdsgiverne. Afgiften på anden erhvervsindtægt end lønindtægt betales af sikrede selv. Afgiften er for 1976 fastsat til 11 %. Vedrørende finansieringen henvises i øvrigt til punkt IV.

På grundlag af lønindkomst og anden erhvervsindkomst beregnes for hvert enkelt medlem af ordningen en årlig pensionsgivende indtægt. Dog beregnes ikke pensionsgivende indtægt før det 16. år og efter det 64. år og heller ikke for år, hvor pågældende har oppebåret førtidspension eller fuld alderspension. For selvstændige beregnes kun pensionsgivende indtægt, såfremt pågældende har betalt bidrag til ordningen. Ved opgørelsen af den pensionsgivende indtægt medregnes kun indtægter over en vis minimumsgrænse (basisbeløbet) og under en vis maksimumsgrænse ( $7\frac{1}{2}$  x basisbeløbet).

Hvert års pensionsgivende indtægt omregnes til pensionspoints, hvilket sker ved at dividere indtægten med det ved årets begyndelse gældende basisbeløb. Omregningen til pensionspoints sker for at sikre værdifaste pensioner. Da basisbeløbet ændres i takt med prisudviklingen, vil den reelle værdi af et og samme pensionspoint holde sig uforandret.

1) Alderspension udbetales med 60 % (pensionsprocenten) af den pensionsgivende indtægt, og ved beregningen tages kun hensyn til et udsnit af de tidligere års indtægter - de 15 bedste år (de 15 højeste pointtal). Optjeningstiden for fuld pension er 30 år. Er der kun registreret pensionspoints for mindre end 30 år, nedsættes pensionen forholdsmæssigt. Der skal dog mindst være registreret pensionspoints for 3 år. Størrelsen af normal alderspension kan findes ved følgende formel:

$$\text{Alderspension} = \frac{60}{100} \times \frac{\text{basisbeløb} \times \frac{\text{gennemsnitligt pointtal}}{30} \times \text{antal pointår}}{30}$$

Basisbeløbet er det beløb, der er gældende for den måned, hvor pensionsudbetalingen starter.

Der gælder en særlig overgangsordning for personer, der ved ordningens start i 1960 var noget oppe i årene. Personer, som ved ordningens start var 45 år eller derunder, har mulighed for at optjene uafkortet pension, såfremt de erhverver pensionspoints i alle år, indtil de fylder 65 år. For personer på 45 år eller derover ved ordningens start beregnes pensionen efter en optjeningstid på 20 år i stedet for den normale optjeningstid på 30 år.

Efter samme regler som for folkepension kan alderstillægspension udtages fra det 60. år eller udsættes til det 70. år. I givet fald nedsættes eller forhøjes pensionen med henholdsvis 0,5 % og 0,6 % pr. måned. Nedsættelsen kan således højest blive 30 % og forhøjelsen højest 36 % af den normale alderspension.

2) Førtidspension kan udbetales indtil det 65. år, eller indtil pågældende forinden begynder at oppebære alderspension. De grundliggende betingelser for ret til førtidspension er de samme som for folkepensionen. Førtidspension kan ligesom folkepension udbetales med hel, 2/3 eller 1/2 pension, afhængig af erhvervsevnenes nedsættelse.

For ret til førtidspension fra tillægspensionsordningen er det en yderligere betingelse, at pågældende har optjent pensionspoints for mindst ét år før det år, hvor førtidspensionen skal udbetales.

Størrelsen af hel førtidspension svarer i princippet til den alderspension, pågældende ville have været berettiget til, såfremt pensionen først skulle udbetales fra det 65. år. Dette betyder, at der godskrives pensionspoints for pågældende fra pensioneringen indtil det 64. år. For at få godskrevet pensionspoints er det dog en betingelse, enten at pågældende i det sidste år før pensioneringen har haft en sygedagpengegivende indkomst af mindst samme størrelse som basisbeløbet, eller at der for pågældende er registreret pensionspoints i mindst 3 af de sidste 4 år før pensioneringen. Herudover er der visse yderligere betingelser.

Såfremt betingelserne for at få godskrevet pensionspoints ikke er opfyldt, beregnes pensionen på grundlag af de faktisk optjente pensionspoints efter samme metode som ved beregning af alderspension fra det 65. år.

3) Familiepension udbetales til forsikredes enke og børn. Ret til familiepensionen er en afledet ret, d.v.s. det er en forudsætning, at den afdøde selv ved sin død oppebar førtidspension eller alderspension fra tillægspensionsordningen eller ville have været berettiget til førtidspension, hvis hans arbejdsevne ved dødsfaldet var nedsat i fornøden grad. Efter kvindelige forsikrede udbetales børnepension, men ikke enkemandspension.

a. Enkepension udbetales, såfremt ægteskabet har varet i mindst 5 år og senest er indgået ved den forsikredes fyldte 60. år. Har der været børn i ægteskabet, har enken uanset barnets alder ret til enkepension, selv om de nævnte betingelser ikke er opfyldt. I modsætning til, hvad der gælder for ret til enkepension fra folkepensionsordningen, er det en betingelse for ret til enketillægspension, at der har foreligget et legalt ægteskab. Enkepensionsretten ophører, hvis enken gifter sig, men opløses det ny ægteskab inden for 5 år, opnås på ny ret til enkepension.

Enkepension udgør en vis procent af den afdødes egenpension, d.v.s. den førtids- eller alderspension, afdøde oppebar, eller den førtidspension, afdøde ville have haft ret til, hvis pensionen skulle udbetales fra det tidspunkt, hvor pågældende døde. Enkepensionens størrelse er i øvrigt afhængig af, om der i ægteskabet er et barn, der er pensionsberettiget efter afdøde. Er dette ikke tilfældet, udgør enkepensionen *ko* % af afdødes egenpension. Er der et pensionsberettiget barn, udgør enkepensionen kun 35 % af egenpensionen.

b) Børnepension udbetales til forsikredes børn under 19 år. Pensionens størrelse er afhængig af, om afdøde efterlader sig en enke samt af antallet af pensionsberettigede børn i øvrigt. Efterlader afdøde sig en enke og et pensionsberettiget barn, bliver barnets pension 40 % af afdødes egenpension. Er der mere end ét barn, forhøjes pensionen med 10 % for hvert barn ud over det første, og det sammenlagte børnepensionsbeløb fordeles ligeligt mellem børnene.

En person kan ikke samtidig oppebære flere familiepensioner. Hvis man er berettiget til flere familiepensioner, f.eks. børnepension efter begge forældre, udbetales kun det største pensionsbeløb. En kvindes ret til enkepension påvirkes derimod ikke af, at hun samtidig er berettiget til egenpension i form af førtidspension eller alderspension fra tillægspensionsordningen.

### III. Delpension

Den svenske delpensionslov trådte i kraft den 1. juli 1976.

Delpensionsloven blev vedtaget på baggrund af et forslag herom i Pensionsalderkomiteens betænkning "Rörlig pensionsalder". Komiteens tanker er dog ved loven fraveget på et meget væsentligt punkt, idet reglerne om delpension nu fuldt ud er reguleret ved loven, mens det efter komiteens forslag skulle være en ordning baseret på kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

Delpensionen kan kun udbetales til lønmodtagere, og det er en betingelse, at pågældende overgår til deltidsbeskæftigelse, hvorved forstås, at arbejdstiden nedsættes med mindst 5 timer ugentlig, dog således at arbejdstiden fremover udgør mindst 17 timer ugentlig. Endvidere er det en betingelse, at lønmodtageren er mellem 60 og 65 år, og at pågældende har den samme tilknytning til arbejdsmarkedet, som gælder for så vidt angår udbetaling af arbejdsledshedsunderstøttelse og kontant arbejdsmarkedsydelse, d.v.s. mindst 5 måneders arbejde inden for de sidste 12 måneder. Endelig er det en betingelse, at pågældende i mindst 10 år efter det 45. år har optjent ret til ATP.

Pensionen skal udgøre 65 % af det indkomstbortfald, som opstår ved overgang til deltidsarbejde. Indtægtstabet beregnes som forskellen mellem den årlige indtægt før og efter nedtrapningen. Der er fastsat en øvre grænse for den tidligere indtægt og dermed også en grænse for delpensionen. Maksimumsgrænsen for den tidlige-

re indtægt er på samme måde som inden for ATP sat til 7,5 gange det for indkomståret gældende basisbeløb, d.v.s. for tiden 7,5 x 10.000 sv. kr. eller 75.000 sv. kr. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget om delpension vil den disponible indkomst ved en kombination af deltidsarbejde og delpension for typiske indtægtsgrupper herved komme til at udgøre 85-90 % af den tidligere indtægt ved heltidsbeskæftigelse.

Delpension medfører ikke nogen reduktion af folkepensionen og ATP fra det 65. år.

Udgifterne til delpensionsordningen skal via en fond fuldt ud finansieres gennem en særskilt socialforsikringsafgift fra arbejdsgiverne på for tiden 0,25 % af den lønsum, der anvendes ved beregningen af arbejdsgivernes socialforsikringsafgifter. Vedrørende finansieringen henvises i øvrigt til punkt IV.

#### IV. Finansieringen af det svenske pensionssystem

A. Folkepensionen finansieres dels ved bidrag af løn- og erhvervsindkomster, dels ved tilskud fra det offentlige. Bidrag af lønindkomster betales af arbejdsgiverne. Bidrag af anden erhvervsindkomst betales af sikrede selv. Lønmodtagerne skal ikke betale bidrag til folkepensionen (og heller ikke til tillægspensionen og delpensionen).

Bidrag af lønindkomster betales som nævnt af arbejdsgiverne. Bidraget beregnes kollektivt for alle ansatte som en procentuel andel af arbejdsgiverens samlede lønsum (bortset fra lønninger under 500 sv. kr.). Arbejdsgiverbidraget til folkepensionen er for 1976 fastsat til 6,2 % af lønsummen.

Bidrag af anden erhvervsindkomst end lønindkomst betales ligeledes med 6,2 % for 1976. Bidrag betales dog ikke af indtægter under 500 kr., og personer over 65 år betaler ikke bidrag.

Staten betaler de udgifter til folkepension, som ikke dækkes af arbejdsgiverbidraget og egetbidraget.

De samlede folkepensionsudgifter er for 1976 beregnet til 16,7 mia. sv. kr. Heraf vil ca. 62 % (eller 10,3 mia. kr.) blive finansieret via bidragene, mens staten finansierer resten.

Udgifterne til kommunalt boligtilskud til folkepensionister er for 1976 beregnet til ca. 2 mia. sv. kr., der dækkes af de enkelte kommuner.

B. Tillægspensionen finansieres udelukkende ved bidrag, som dels betales af arbejdsgiverne, dels af personer med anden erhvervsindtægt end lønindtægt.

Arbejdsgiverbidraget er for 1976 fastsat til 11 % af lønsummen. Ved beregning af arbejdsgivernes tillægspensionsbidrag medregnes i lønsummen dog kun lønudgifter, der ligger over basisbeløbet og under maksimumsgrænsen for den pensionsgivende indtægt ( $7\frac{1}{2}$  x basisbeløbet). Endvidere ses væk fra løn til ansatte, der ved bidragsårets begyndelse var fyldt 65 år. (De nævnte fradrag i lønsummen modsvares af, at disse indtægter ikke medregnes som pensionsgivende for den enkelte ansatte).

Egetbidrag betales af personer, der er medlemmer af forsikringen, og som har haft anden erhvervsindkomst end lønindkomst. Bidraget udgør ligesom arbejdsgiverbidraget 11 % af indkomstgrundlaget for 1976. Egetbidraget beregnes i øvrigt efter samme regler som egetbidraget til folkepensionen.

De samlede bidrag til tillægspensionsordningen var i 1976 13,8 mia. sv. kr. Heraf blev 6,9 mia. kr. udbetalt som tillægspension, mens resten blev hensat i ATP-fonden. Ved udgangen af 1976 udgjorde fonden ca. 100 mia. sv. kr. Rentetilskrivningen udgjorde i 1976 ca. 6,6 mia. sv. kr.

C. Delpensionen skal finansieres ved en særlig socialforsikringsafgift fra arbejdsgiverne. Omkostningerne ved reformen er for de første år beregnet til ca. 400 mill. sv. kr. om året. Til finansiering heraf er arbejdsgiverbidraget sat til 0,25 % af lønsummen, således som den opgøres ved beregning af folkepensionsbidraget. Det er forudsat, at ca. 35.000 personer ud af en mulig personkreds på i alt ca. 235.000 personer vil gøre brug af ordningen i de nærmeste år.

Arbejdsgiverbidraget skal indbetales til en særlig fond, som forvaltes af Riksforsäkringsverket. Fonden skal fuldt ud finansiere reformen.

Oversigt  
over  
pensionssystemet i Norge

Den almindelige offentlige pensionsordning i Norge er fastlagt i folketrygdloven, som trådte i kraft den 1. januar 1967. Pensionsordningen er bygget op efter lignende principper som i Sverige, d.v.s. som en kombineret ordning bestående af en grundpension og en tillægspension. Mens grundpensionen ydes med ensartede beløb til alle med samme optjeningstid, bestemmes tillægspensionen af den indtægt, den enkelte har haft i den aktive tid.

I det følgende omtales først grundpensionen, dernæst redegøres for tillægspensionen, og endelig omtales den fælles finansieringsform for grundpensionen og tillægspensionen.

### A. Grundpension

Grundpension ydes som alderspension, invalidepension, pension til efterlevende ægtefælle og pension til børn. Endvidere ydes forskellige tillæg, **børnetillæg**, ægtefællertillæg, særtillæg og kompensationsstillæg.

#### 1. Alderspension

Alderspensionens størrelse er ligesom de øvrige grundpensioner fastsat i forhold til et grundbeløb. Grundbeløbet udgjorde pr. 1. maj 1976 12.100 n. kr. Grundbeløbet reguleres i takt med ændringer i det almindelige indtægtsniveau.

Grundpensionen for en enlig og for en gift pensionist, hvis ægtefælle ikke har pension, udgør 100 % af grundbeløbet. For to pensionsberettigede ægtefæller udgør grundpensionen 150 % af grundbeløbet.

Fra 1. januar 1973 blev pensionsalderen sat ned fra 70 år til 67 år, fælles for mænd og kvinder.

Der er ikke adgang til som i Sverige at udtage et reduceret pensionsbeløb før den normale pensionsalder. Derimod kan den, der er fyldt 67 år, men ikke 70 år, vælge at udtage alderspensionen med det fulde medbeløb,  $\frac{1}{2}$ , i eller  $\frac{1}{3}$ , afhængigt af en eventuel erhvervsindtægts størrelse.

Personer, der har erhvervsindtægt efter det fyldte 67. år, har kun en begrænset ret til at udtage alderspension. Alderspensionen og erhvervsindtægten må tilsammen ikke udgøre mere end 80 % af den tidligere erhvervsindtægt. Den forsikrede kan frit vælge at reducere erhvervsindtægten for at kunne få udbetalt pension.

Som tidligere erhvervsindtægt regnes med gennemsnittet af den indtægt, man har haft fra det 61. til det 65. år eller fra det 63. til det 65. år, hvis gennemsnittet da var højere.

Personer, som ikke udtager den fulde pension fra det 67. år, optjener et ventetillæg til den del af pensionen, som ikke bliver udbetalt. Ventetillægget udgør 9 % årligt ( $\frac{3}{4}$  % pr. måned). Ventetillæg optjenes også af personer, som på grund af erhvervsindtægten ikke har ret til at få udbetalt den fulde pension. Ventetillægget udbetales som varigt tillæg til pensionen fra det tidspunkt, hvor man udtager den fulde pension, senest fra det fyldte 70. år.

For at opnå ret til fuld grundpension kræves, at man skal have været forsikret efter folketrygden (bopæl i Norge) i mindst **40** år. Er forsikringstiden kortere, ydes en forholdsmæssig nedsat pension. Der kræves mindst 3 års forsikringstid efter det fyldte 16. år og før det fyldte 67. år.

Til alderspensionen kan ydes ægtefalletillæg og børnetillæg. Ægtefalletillæg på 50 % af grundbeløbet ydes til pensionister, som forsørger en ægtefælle, der ikke selv er pensionist. Børnetillæg på 25 % af grundbeløbet pr. barn ydes til pensionister, der forsørger børn under 18 år.

## 2. Invalidepension

Invalidepension ydes til en person, hvis erhvervsevne er varigt nedsat med mindst halvdelen. Pensionen ydes tidligst fra det 16. år og ophører ved det 67. år.

Fuld invalidegrundpension, som ydes, når erhvervsevnen er helt ophørt, er af samme størrelse som den fulde aldersgrundpension. I princippet kræves ligeledes **40** års forsikringstid som betingelse for at få den fulde grundpension, men tiden indtil det 67. år medregnes ved fastsættelsen af forsikringstiden. Også kalenderår, hvori den forsikrede fylder 67, 68 eller 69 år og har optjent pensionspoints (se nedenfor), medregnes som **forsikringstid**.

Invalidepensionen gradueres forholdsmæssigt efter invaliditetsgraden. Hvis erhvervsevnen er nedsat med mindst  $2/3$ , kan pensionen (inklusive en eventuel tillægspension) dog ikke sættes lavere end den fulde grundpension.

Pågældende skal have mindst 3 års forsikringstid, umiddelbart inden invalidepensionsbegæringen fremsættes. Dog kræves kun et års forsikringstid, såfremt pågældende i dette år har været i stand til at udføre normalt erhverv.

Til invalidepension kan ydes ægtefalletillæg og børnetillæg. Ægtefalletillæg ydes, hvis pensionisten forsørger en ægtefælle over 60 år, eller hvis ægtefællen er under 60 år, så længe pågældende på grund af omsorg for et barn, på grund af pleje af pensionisten eller af andre grunde ikke med rimelighed kan forvente at kunne skaffe sig en arbejdsindtægt. Børnetillæg ydes for forsørgede børn under 18 år.

### 3. Pension til efterlevende ægtefælle

Der gælder i princippet en lige ret for mænd og kvinder til at opnå pension som efterladt ægtefælle. Ret til en sådan pension foreligger, hvis ægteskabet har varet i mindst 5 år, eller hvis den efterlevende har eller har haft børn med afdøde eller forsørger afdødes børn.

Der gælder ingen nedre aldersgrænse for den efterladte ægtefælles ret til pension, men pensionen gradueres efter pågældendes forventede arbejdsindtægter. Den fulde grundpension til en efterladt ægtefælle svarer til grundbeløbet, og en pension af denne størrelse ydes, hvis pågældende ikke kan forventes at opnå en arbejdsindtægt, som er større end 50 % af grundbeløbet. Ved højere forventet arbejdsindtægt nedsættes pensionen med 10 % af den overskydende indtægt.

Hvis afdøde havde en kortere forsikringstid end 40 år og således havde eller ville have fået reduceret grundpension, reduceres pensionen til den efterladte ægtefælle tilsvarende.

### 4. Pension til efterlevende børn

Børnepension ydes til børn under 18 år, når en af forældrene eller begge forældre er døde, og dersom en af forældrene eller barnet har været omfattet af forsikringen de sidste 3 år før pensionsbegæringen.

Er en af forældrene død, udgør pensionen for det første barn 40 % af grundbeløbet og for hvert af de øvrige børn 25 % af grundbeløbet.

Er begge forældre døde, har pensionen for det første barn samme størrelse som efterladtepensionen til en ægtefælle, d.v.s. det fulde grundbeløb. For det næste barn udgør pensionen 40 % af grundbeløbet, og for hvert af de følgende børn udgør pensionen 25 % af grundbeløbet.

### 5. Særtillæg

Særtillæg ydes til pensionister, som på grund af alder eller af andre årsager kun har optjent ret til ubetydelig tillægspension. Reglerne om særtillæg kom til i 1969, hvor det blev fastsat til 7,5 % af grundbeløbet. Særtillægget har siden været forhøjet flere gange og er i 1976 nået op på 25 % af grundbeløbet for en enlig pensionist eller en pensionist, hvis ægtefælle ikke selv oppebærer pension. Til et samgift pensionistægtepar udgør særtillægget 24 % af grundbeløbet for hver af ægtefællerne.

### 6. Kompensationstillæg

**Kompensationstillæg** ydes som kompensation for følgerne af indførelsen af merværdiafgift og omlægning af skattereglerne fra den 1. januar 1970. Kompensationstillæg ydes med 500 kr. for en enlig pensionist og 750 kr. til ægtepar.

### B. Tillægspension

Tillægspensionen omfatter ligesom grundpensionen alderspension, invalidepension og pension til efterlevende ægtefælle. Tillægspension til børn ydes kun til forældrelose børn.

#### 1. Alderstillægspension

Tillægspensionsordningen er obligatorisk for såvel lønmodtagere som selvstændige. Det er således ikke muligt for selvstændige erhvervsdrivende at holde sig uden for ordningen, som det er tilfældet i Sverige.

Tillægspensionens størrelse er afhængig af den tidligere arbejdsindkomst (pensionsgivende indtægt). På grundlag af hvert års pensionsgivende indtægt beregnes årets pensionspoints. Beregningen sker ved at trække grundbeløbet fra den pensionsgivende indtægt og

dividere resten med grundbeløbet. Kun den del af indtægten, der ligger over grundbeløbet, tages således i betragtning ved optjeningen af retten til tillægspension. Endvidere er der et maksimum for den pensionsgivende indtægt på 12 gange grundbeløbet, og af indtægten over 8 gange grundbeløbet medregnes kun en trediedel.

Når pensionen til sin tid skal beregnes, sker det ud fra de gennemsnitlige pensionspoints - slutpointtallet - som pågældende har opnået i de 20 bedste indkomstår. Fuld alderstillægspension udgør 45 % af det beløb, som fremkommer, når det gældende grundbeløb ganges med slutpointtallet.

Da grundbeløbet reguleres ved ændringer i det almindelige indtægtsniveau, vil både de indtjente pensionsrettigheder og de løbende pensioner blive reguleret i takt med velstandsudviklingen i samfundet. Reguleringen sker ikke automatisk som pristalsreguleringen i Sverige, men ved beslutning truffet af Stortinget samtidig med, at der gennemføres ændringer i det almindelige indtægtsniveau i samfundet, f.eks. ved overenskomstfornyelser.

For at få uafkortet tillægspension kræves normalt, at pågældende har haft en indtægt større end grundbeløbet i mindst 10 år efter 1966 (regnet fra og med det 17. år og til og med det fyldte 69. år). Ved et lavere antal år reduceres tillægspensionen forholdsmæssigt.

Som i Sverige gælder der imidlertid en særlig overgangsordning for personer, der ved ordningens start ikke havde mulighed for at optjene ret til uafkortet pension. For personer født før 1918 er optjeningstiden for uafkortet pension således kun 20 år. Personer født i årene 1918-1936 får ret til fuld tillægspension, hvis erhvervsindtægten har været større end grundbeløbet i alle årene fra og med 1967 til og med det år, pågældende fylder 69 år. For begge grupper gælder reglen om forholdsmæssig tillægspension, hvis antallet af optjeningsår er mindre end det, der kræves for at få uafkortet pension.

Overgangsreglerne gælder imidlertid kun for indtægter på indtil 5 gange grundbeløbet. For den del af indtægten, som ligger over denne grænse og til og med 12 gange grundbeløbet, beregnes tillægspensionen efter de sædvanlige regler, d.v.s. på grundlag af kravet om 40 års optjeningstid.

Aldersgrænserne og reglerne om retten til pension, når man samtidig har erhvervsindtægt, er fælles for grundpensionen og tillægspensionen.

Det vil sige, at personer mellem 67 og 70 år kan udtage pensionen som  $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{2}$ ,  $\frac{3}{4}$  og hel pension. Pensionen og eventuel erhvervsindtægt må tilsammen ikke udgøre mere end 80 % af den tidligere erhvervsindtægt. Fra det fyldte 70. år ydes i alle tilfælde fuld alderspension.

Reglerne om ventetillæg er også fælles for grundpensionen og tillægspensionen. Det vil sige, at personer, som ikke kan eller vil udtage den fulde pension fra det 67. år, optjener et ventetillæg på  $i$  % pr. måned af den del af pensionen, som ikke tages ud. Ventetillægget udbetales som et varigt tillæg til pensionen fra det tidspunkt, den fulde pension udtages, senest fra det fyldte 70. år.

Personer, som har erhvervsindtægt, kan også optjene pensionspoints i deres 67., 68. og 69. år. Den del af tillægspensionen, som beregnes på dette grundlag, udbetales først fra det 70. år.

## 2. Invalidetillægspension

For så vidt angår spørgsmålet om arbejdsevns nedsættelse og spørgsmålet om invaliditetsgraderingen, gælder samme regler for ret til invalidetillægspension og for ret til invalidegrundpension, jfr. ovenfor punkt A 2.

Fuld invalidetillægspension skal i princippet svare til den alderstillægspension, pågældende ville have optjent, såfremt invaliditeten ikke var indtrådt. For at gennemføre dette princip skal der ved tillægspensionsberegningen ikke blot tages hensyn til de tidligere registrerede pensionspoints, men også til fremtidige pensionspoints for hvert år til og med det år, pågældende fylder 66 år. For at få godskrevet pensionspoints skal en af følgende betingelser dog være opfyldt på tidspunktet for erhvervsevns nedsættelse: Pågældende skal enten have en arbejdsindtægt, som på årsbasis svarer til grundbeløbet, eller have fået godskrevet pensionspoints for det nærmest foregående kalenderår eller have fået godskrevet pensionspoints for mindst 3 af de nærmest foregående 4 år.

De godskrevne pensionsrettigheder opgøres efter en af følgende beregningsregler: Enten gennemsnittet af pointstallet for de 3 sidste år, inden erhvervsevnen blev nedsat, eller gennemsnittet af pointstallene for samtlige år fra pågældendes 17. år, dog således at man ser bort fra de år (indtil halvdelen af samtlige år),

hvori pågældende ikke har fået godskrevet pensionspoints, eller hvori pointstallet er lavest.

Når en invalidepensionist fylder 67 år, overgår han til alderspension. Hvis han har haft fuld invalidepension og ikke har optjent points ved siden af pensionen, bliver alderspensionen af samme størrelse som invalidepensionen, idet der hvert år er blevet godskrevet pensionspoints svarende til de ansatte points, som har været anvendt ved beregningen af invalidetillægspensionen. Har han haft en nedsat invalidepension, er alene godskrevet en forholdsvis del af de ansatte pensionspoints, idet det forudsættes, at han har kunnet optjene points ved siden af pensionen.

### 3. Tillægspension til efterlevende ægtefælle

Tillægspension til en efterlevende ægtefælle udgør 55 % af den tillægspension, som den afdøde modtog, eller som pågældende ville have haft ret til som invalidepension ved fuld invaliditet, idet der herved også regnes med de pensionsrettigheder, som afdøde ville have optjent i tiden indtil opnåelse af pensionsalderen med den samme arbejdsindtægt som hidtil. Har den efterladte ægtefælle ikke nået pensionsalderen på 67 år, gradueres pensionen sammen med grundpensionen efter længstlevendes forventede arbejdsindtægter. Pensionens størrelse kan beregnes på ny, hvis der sker en væsentlig ændring i de forhold, som har været afgørende for fastsættelsen.

Ved 67-års alderen overgår pensionisten til alderspension. En efterlevende ægtefælle, der har nået pensionsalderen, har imidlertid ligeledes i princippet ret til 55 % af den afdødes tillægspension. Samtidig nedsættes pågældendes egen tillægspension til 55 % af denne. Såfremt den efterlevende ægtefælles egen tillægspension er større end 55 % af summen af egen tillægspension og den afdøde ægtefælles tillægspension, udbetales egen tillægspension dog alene fuldt ud.

### 4. Tillægspension til efterlevende børn

Børnepension til efterladte børn under 18 år ydes normalt alene i form af grundpension, jfr. foran under A 4. Til forældrelose børn ydes der dog tillægspension til det første barn af samme størrelse som den største tillægspension, som en af forældrene kunne have opnået efter reglerne for en efterladt ægtefælle. Til de følgende børn ydes grundpensioner, således at de samlede pensionsbeløb deles lige

### C. Folketrygdens finansiering

Finansieringen af folketrygden er fælles for grundpensionen og tillægspensionen og for de øvrige ydelser under folketrygden (sygesikring, arbejdsløshedsforsikring, ulykkesforsikring m.v.).

Finansieringen sker dels ved bidrag fra de forsikrede og fra arbejdsgiverne, dels ved tilskud fra staten og kommunerne. Stortinget fastsætter størrelsen af bidrag og tilskud.

Bidraget fra de sikrede er sammensat af 2 dele. Den ene del vedrører folketrygdens pensionssikring og beregnes på grundlag af den pensionsgivende indtægt (lønindtægt og anden erhvervsindtægt). Den anden del vedrører folketrygdens sygesikring og beregnes på grundlag af nettoindtægten ved statsskatteligningen. Bidrag af den pensionsgivende indtægt beregnes fra og med det år, pågældende fylder 17 år til og med det år, han fylder 69 år. Derimod er der ingen aldersbegrænsning for pligten til at betale bidrag af nettoindtægten.

Der skal ikke betales bidrag af pensionsgivende indtægt under en vis grænse (6.500 kr. for 1976). Ligeledes skal der heller ikke betales bidrag af indtægter, der ligger ud over 12 gange grundbeløbet (141.600 kr. i 1976). Personer, som ikke har andre indtægter end grundpension samt særtillæg og kompenstationstillæg, er fritaget for bidragspligten.

Arbejdsgiverbidrag beregnes i procent af den udbetalte løn, og bidragets størrelse er geografisk differentieret.

Tilskud fra stat og kommune beregnes på grundlag af den pensionsgivende indtægt, som den sikrede betaler bidrag af.

Tabellen nedenfor viser procentsatserne for de sikredes bidrag, bidrag for arbejdsgiverne og tilskuddet fra stat og kommune pr. 1. januar 1976.

Bidrag fra de sikrede		Arbejdsgiverbidrag	Tilskud	
Af pensionsgivende indtægt	Af nettoindtægt	Af udbetalt løn	Af pensionsgivende indtægt	
Lønindtægt	Anden erhvervsindtægt		Stat	Kommune
4,1 %	9,0 %	14,16 el. 17%	1,9 %	2,25 %
	4,4 %			

Ved udgangen af 1975 udgjorde de samlede fonde under folketrygden 12,5 milliarder kr.

ElementerneIndtægtsafhængige pensionsordninger

Et **indtægtsafhængigt** pensionssystem består af en række elementer, som bestemmer størrelsen af den optjente pension. En indtægtsafhængig pensionsmodel kan derfor konstrueres på forskellige måder afhængig af, hvorledes disse elementer kombineres.

I det følgende er givet en beskrivelse af samspillet mellem elementerne og af de enkelte elementers betydning for størrelsen af den optjente pension og pensionens dækningsgrad.

Ved beskrivelsen af elementerne er der taget udgangspunkt i de tre pensionsmodeller, som er beskrevet i rapporten: Model C-1 (model med basisbeløb), model C-2 (model uden basisbeløb) og model C-3 (model med garantibeløb). Ved beskrivelsen af elementerne er der udelukkende set på elementernes direkte betydning for pensionens størrelse og dækningsgrad. Der ses således bort fra de andre funktioner, de enkelte elementer kan have, og fra de forskellige hensyn, der må tages ved fastsættelsen af størrelsen af elementerne, f.eks. hensynet til ordningens administration. Vedrørende diskussionen heraf henvises til rapporten.

Beskrivelsen er illustreret med kurver og tabeller over pensionens størrelse og dækningsgrad. Hensigten med kurverne og tabellerne er kun at illustrere modellerne og virkningen af at ændre de forskellige elementer. Der er derfor anvendt indekstal, idet man herved har løsrevet sig fra faktiske og realistiske niveauer for indkomster og pensioner. Pensionens størrelse og dækningsgrad er i alle figurer og tabeller beregnet under forudsætning af fuld optjeningstid. Dækningsgraden er her defineret som bruttopensionen divideret med bruttoindkomsten uden nogen reduktion for skat.

## 1. Dækningsgraden

Det centrale spørgsmål ved **indførelsen** af et indtægtsafhængigt pensionssystem er, hvilken dækningsgrad man ønsker for den samlede pension. Fastsættelsen af dækningsgraden er et politisk spørgsmål. Men den samme dækningsgrad kan opnås på flere forskellige måder med virkninger, der varierer for personer med forskellige indkomster og indkomstforløb.

De elementer, som i en model med basisbeløb bestemmer størrelsen af den samlede pension og dennes dækningsgrad, er først og fremmest grundpensionen, basisbeløbet, tillægspensionsprocenten og maksimumsgrænsen. I den fuldt indtægtsafhængige model (modellen med garantibeløb) er de vigtigste elementer garantibeløbet, pensionsprocenten og maksimumsgrænsen.

Ud over de nævnte elementer er der også en række andre faktorer, der har betydning for pensionens størrelse og dækningsgrad. Det drejer sig navnlig om afgrænsningen af indtægtsgrundlaget (den pensionsgivende indtægt), reguleringsmekanismen og antallet af "bedste år" (de år, hvis indtægter indgår i indtægtsgrundlaget). Disse faktorer og deres betydning for bl.a. størrelsen af den optjente pension er udførligt behandlet i rapporten, og de vil ikke blive yderligere omtalt her.

## 2. Grundpension, garantibeløb, basisbeløb og tillægspensionsprocent

I dette afsnit omtales betydningen af grundpensionen, garantibeløb og tillægspensionsprocenten for pensionens størrelse og dækningsgrad. Virkningen af en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indkomst belyses i et efterfølgende afsnit.

### 1°. Model C-1. Model med basisbeløb

I en model med basisbeløb består den samlede pension af en **grundpension** og en tillægspension. Grundpensionen ydes til alle uafhængigt af størrelsen af den pensionsgivende indtægt. Tillægspensionen beregnes derimod som en vis procent (tillægspensionsprocenten) af den pensionsgivende indtægt, efter at denne er reduceret med **basisbeløbet**. Den del af indtægten, der ligger under basisbeløbet, dækkes på denne måde **pensionsmæssigt** af grundpensionen, mens indtægten over basisbeløbet dækkes af tillægspensionen.

Beregningen af den samlede pension sker således efter følgende regler:

- a. Når indtægten er mindre end eller lig basisbeløbet:

$$\text{Pension} = \text{grundpension.}$$

- b. Når indtægten er større end basisbeløbet:

$$\text{Pension} = \text{grundpension} + (\text{indtægt} - \text{basisbeløb}) \times \text{tillægspensionsprocent.}$$

I figuren nedenfor er illustreret forløbet af den samlede pension ved stigende indkomst i en model med basisbeløb. **Tillægspensionsprocenten** er 50, grundpensionen og basisbeløbet er begge 20. Det ses i figuren, at når indkomsten er mindre end basisbeløbet, er pensionen altid af samme størrelse som grundpensionen. For indtægter over basisbeløbet er pensionen stigende med stigende indkomst. Pensionens dækningsgrad er vist i tabellen.

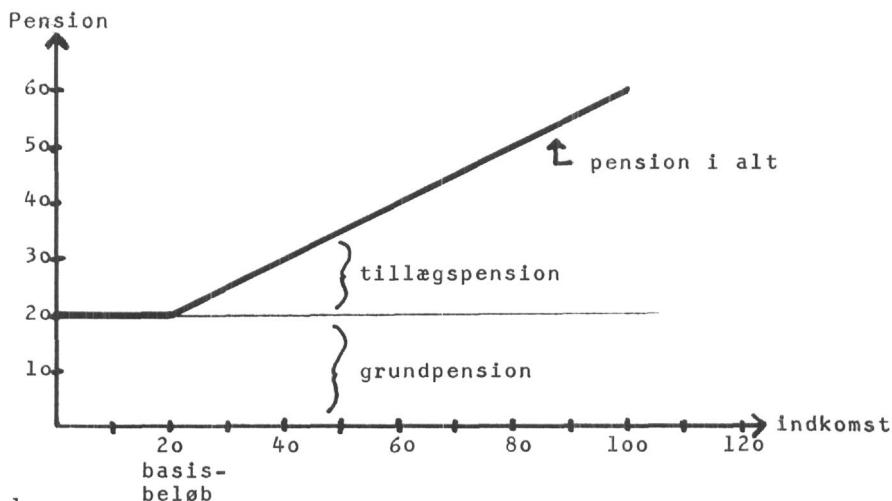
Fig. 1

Model med basisbeløb

Basisbeløb = 20

Grundpension = 20

Tillægspensionsprocent = 50



Tablel 1

Indkomst	Pension	Dækningsgrad pCt.
0	20	-
10	20	200
20	20	100
40	30	75
60	40	67
80	50	63
100	60	60

Det fremgår af figuren og af beregningsreglerne a og b ovenfor, at der er tre elementer» som bestemmer størrelsen af den samlede pension: Grundpensionen, basisbeløbet og tillægspensionsprocenten. Ønsker man således at forøge pensionen ved en given indtægt, kan dette ske ved at hæve grundpensionen, nedsætte basisbeløbet eller hæve tillægspensionsprocenten. Ønsker man at reducere pensionens størrelse, kan dette tilsvarende ske ved at nedsætte grundpensionen, hæve basisbeløbet eller nedsætte tillægspensionsprocenten.

En forøgelse af grundpensionen vil komme alle pensionisterne tilgode. Den samlede pension vil stige med et beløb, der svarer til stigningen i grundpensionen. Pensionens dækningsgrad vil derfor stige, og mest ved de lave indkomster. Dette skyldes simpelt hen, at jo mindre den samlede pension i forvejen er, jo større procentvis stigning vil en given absolut forhøjelse af pensionen medføre. Ønsker man således en relativ høj dækningsgrad for de lave indkomster, kan man opnå dette ved at fastsætte en høj **grundpension**. En forøgelse af grundpensionen betyder, at den ikke-indtægtsafhængige del af pensionen får større vægt. Jo højere **grundpensionen** fastsættes, jo mere vil pensionssystemet ligne et system med ens pensioner.

En nedsættelse af basisbeløbet vil betyde, dels at flere personer vil optjene tillægspension, dels at størrelsen af tillægspensionen vil stige. En nedsættelse af basisbeløbet indebærer, at indtægten nu skal reduceres med et mindre beløb, før tillægspensionen beregnes. Tillægspensionen vil derfor stige, nemlig med et beløb, der svarer til nedsættelsen multipliceret med tillægspensionsprocenten, jfr. beregningsreglen b ovenfor. En forhøjelse af basisbeløbet vil tilsvarende betyde, at færre personer vil optjene tillægspension, og at størrelsen af tillægspensionerne vil blive mindre. Jo højere basisbeløbet fastsættes, jo mere vil systemet nærme sig et pensionssystem med ens pensioner til alle.

Ændringer af tillægspensionsprocenten har kun betydning for personer, hvis indtægt overstiger basisbeløbet. En forøgelse af tillægspensionsprocenten vil især komme personer med høje indtægter tilgode. Personer med en indkomst under eller kun lidt over basisbeløbet vil således ingen eller kun en beskedent stigning få i deres samlede pension. Omvendt vil en nedsættelse af tillægspensionsprocenten især ramme de høje indkomster.

Det fremgår af det ovenstående, at virkningen på pensionens størrelse og dækningsgrad af at ændre grundpensionen, basisbeløbet eller tillægspensionsprocenten er forskellig for høje og lave indtægter og for indkomster under og over basisbeløbet. Da ændringer af de enkelte elementer således har forskellige virkninger, kan man ved samtidig at ændre to eller flere elementer stort set konstruere et vilkårligt forløb af pensionen og pensionens dækningsgrad ved stigende indtægt. Ønsker man f.eks. på en gang at forøge pensionen ved de lave indtægter og mindske pensionen ved de høje indtægter, kan dette ske ved samtidig at nedsætte basisbeløbet og tillægspensionsprocenten. Virkningen heraf er illustreret i figur 2 nedenfor. Af figuren fremgår, at personer med en indtægt på  $\epsilon_0$  vil få det samme i pension efter ændringen, som de fik før ændringen. Personer, hvis indtægt er mindre end  $\epsilon_0$ , vil få mere i pension, og personer, hvis indtægt er større end  $\epsilon_0$ , vil få mindre i pension.

Der er en maksimumsgrænse for størrelsen af basisbeløbet, hvis grundpensionen og tillægspensionsprocentens størrelse i forvejen er fastsat. Forholdet mellem grundpensionen og basisbeløbet må således ikke være mindre end tillægspensionsprocenten. Er dette tilfældet, vil dækningsgraden stige med voksende indtægt, hvilket kan betragtes som socialpolitisk uacceptabelt. Dette forhold er illustreret i figur 3, hvor grundpensionen er 20, basisbeløbet  $\epsilon_0$  og tillægspensionsprocenten er 50. Dækningsgraden ved en indtægt svarende til basisbeløbet er  $1/3$  ( $20/\epsilon_0$ ). Dækningsgraden for den del af indkomsten, der overstiger basisbeløbet, er  $1/2$  (= tillægspensionsprocenten). En person, hvis indtægt overstiger **basis**beløbet, vil således få større pensionsmæssig dækning for den sidste del af indkomsten (indkomsten over basisbeløbet) end af den første del af indkomsten (indkomsten op til basisbeløbet). Dækningsgraden må derfor nødvendigvis stige med stigende indkomst (og vil gradvis nærme sig til  $1/2$ ). Dette fremgår også af den til figur 3 hørende tabel.

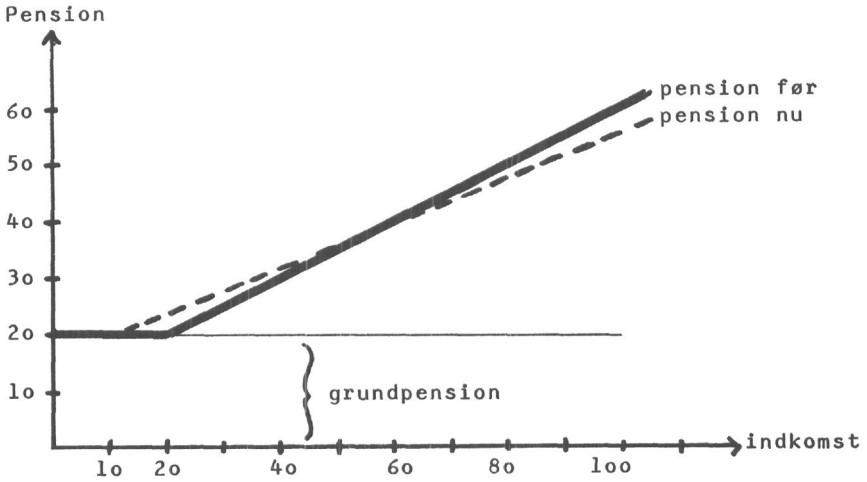
Det bemærkes, at hvis forholdet mellem grundpensionen og basisbeløbet svarer til tillægspensionsprocenten, vil dækningsgraden være konstant for alle indtægter over basisbeløbet. Den pensionsmæssige dækning af indkomsten op til basisbeløbet (= grundpension/basisbeløb) vil nemlig være den samme som den pensionsmæssige dækning af indkomsten over basisbeløbet (= tillægspensionsprocenten).

Den samlede dækningsgrad vil derfor være den samme for alle indtægter over basisbeløbet og af samme størrelse som tillægspensionsprocenten (eller - hvilket er det samme - af samme størrelse som forholdet mellem grundpensionen og basisbeløbet).

Fig. 2

Virksomheden af at nedsætte både  
basisbeløbet og tillægspensionsprocenten

	<u>før</u>	<u>nu</u>
Grundpension =	20	20
Basisbeløb =	20	10
Tillægspensionsprocent =	50	40



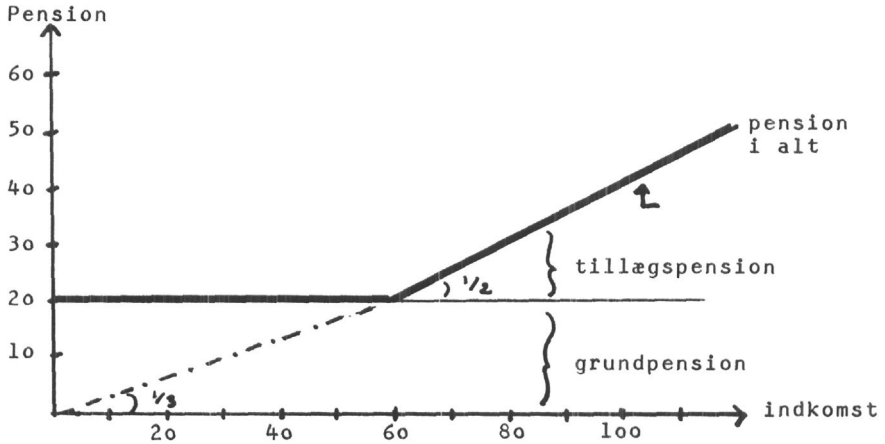
Tabel 2

Indkomst	Pension		Dækningsgrad	
	før	nu	før	nu
0	20	20	-	-
10	20	20	200	200
20	20	24	100	120
40	30	32	75	80
60	40	40	67	67
80	50	48	63	60
100	60	56	60	56

Fig. 3

Eksempel hvor dækningsgraden er voksende

Grundpension = 20  
 Tillægspensionsprocent = 50



Tabel 3

Indkomst	Pension	Dækningsgrad
0	20	-
10	20	200
20	20	100
40	20	50
60	20	33
80	30	38
100	40	40

2°. Model C-2. Model uden basisbeløb

Denne model adskiller sig kun fra den foregående ved, at der intet basisbeløb er. Personer med selv meget små indkomster vil derfor optjene et vist beløb i tillægspension. Blot indtægten er positiv, vil den samlede pension overstige grundpensionen. Ved model C-1 vil pensionen derimod først overstige grundpensionen, når indtægten er større end basisbeløbet. Model C-2 vil derfor som hovedregel give en bedre pensionsmæssig dækning for de helt små indtægter end model C-1.

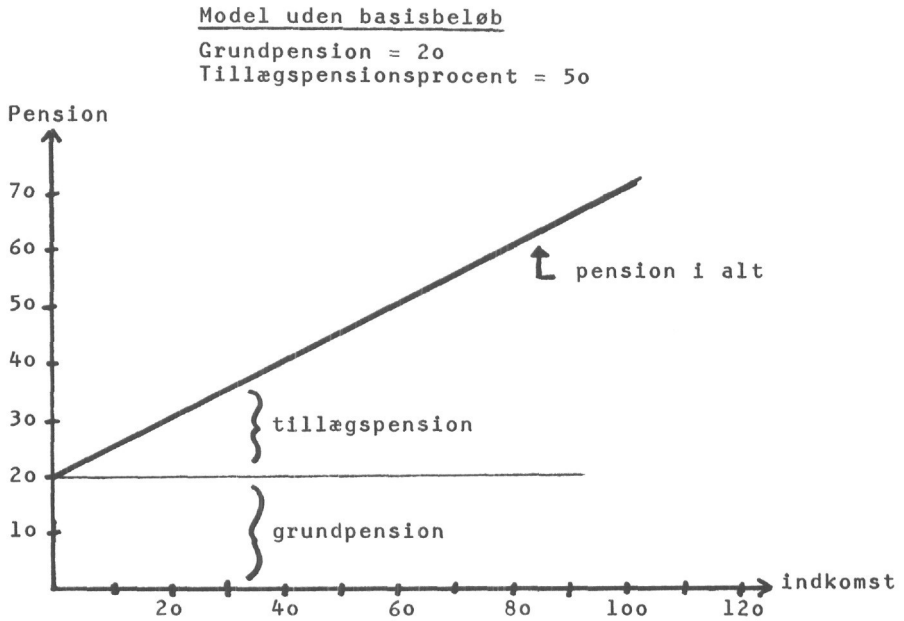
Pensionen beregnes på følgende måde:

Pension = grundpension + indtægt x tillægspensionsprocent.

Det fremgår af beregningsreglen ovenfor, at der kun er 2 elementer (mod 3 ved model C-1), som bestemmer pensionens størrelse og dækningsgrad: Grundpensionen og tillægspensionsprocenten. Det er derfor klart, at antallet af måder, hvorpå pensionen og pensionens dækningsgrad kan bringes til at variere med indtægten, er færre ved denne model end ved modellen med basisbeløb. Det er f.eks. ikke muligt at konstruere model C-2 således, at dækningsgraden er den samme for alle indtægter over en vis grænse.

I figuren nedenfor er illustreret pensionens størrelse ved forskellige indtægter, når grundpensionen er 20 og tillægspensionsprocenten er 50.

Fig. 4



Tabel 4

Indkomst	Pension	Dækningsgrad
0	20	-
10	25	250
20	30	150
40	40	100
60	50	83
80	60	75
100	70	70

### 3°. Model C-3. Model med garantibeløb

I en model med garantibeløb er hele pensionen i princippet indkomstafhængig. Pensionen beregnes som en vis procent (pensionsprocenten) af indkomsten. I denne model er der således ingen opdeling i en grundpension og i en tillægspension, som det er tilfældet ved de to andre modeller. For at sikre, at alle opnår et vist mindstebeløb i pension, er der dog indført et garantibeløb. Hvis den optjente pension er mindre end garantibeløbet, bliver pensionen suppleret op til garantibeløbet. Pensionen beregnes således efter følgende regler:

Pension = største beløb af  $\begin{cases} \text{indtægt} \times \text{pensionsprocent} \\ \text{garantibeløb} \end{cases}$

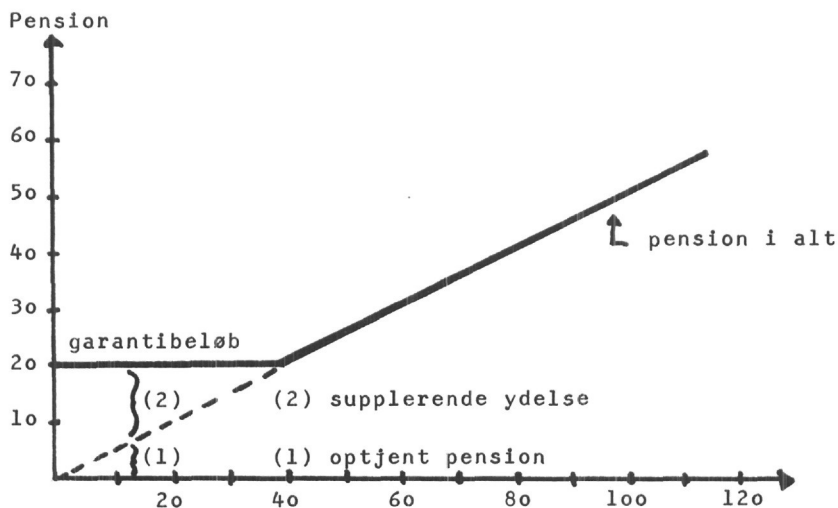
I figuren nedenfor er vist pensionens størrelse ved forskellige indtægter, når garantibeløbet er 20, og pensionsprocenten er 50. Det ses, at pensionerne er ens op til en indkomst på 40. Når indtægten er over 40, er dækningsgraden altid 50 %, hvilket svarer til størrelsen af pensionsprocenten.

Fig. 5

#### Model med garantibeløb

Garantibeløb = 20

pensionsprocent = 50



Tabel 5

Indkomst	Pension	Dækningsgrad
0	20	-
10	20	200
20	20	100
40	20	50
60	30	50
80	40	50
100	50	50

Garantibeløbet har visse lighedspunkter med både grundpensionen og med basisbeløbet i model C-1.

Garantibeløbet ligner basisbeløbet ved, at garantibeløbets størrelse bestemmer området med ens pensioner, d.v.s. det indkomst-interval, hvor pensionen er lig garantibeløbet. Dette interval er begrænset opad af den indkomst ( $Y$ ), ved hvilken den optjente pension netop svarer til garantibeløbet.  $Y$  er bestemt ved, at garantibeløb =  $Y \times$  pensionsprocent  
eller;

$Y = \text{garantibeløb} / \text{pensionsprocent}$ .

Hvis f.eks. garantibeløbet er 20, og pensionsprocenten er 50, vil alle med en indkomst under  $20 / 0.50 = 40$  få en pension, der svarer til garantibeløbet. Når indkomsten er under **40**, vil nemlig indkomsten multipliceret med pensionsprocenten være mindre end garantibeløbet. Pensionen vil derfor blive udbetalt med et beløb, der svarer til garantibeløbet, jfr. den tidligere anførte beregningsregel.

Garantibeløbet ligner grundpensionen i modellerne C-1 og C-2 ved, at garantibeløbet bestemmer pensionens størrelse og dækningsgrad for personer uden eller med beskedne indkomster. Der er imidlertid en væsentlig forskel i virkningen af at ændre grundpensionen og af at ændre garantibeløbet. Ændringer af grundpensionen vil bewirke en ændring af pensionens størrelse og dækningsgrad ved enhver indtægt, idet alle pensionister jo får udbetalt grundpensionen. Ændringer af garantibeløbet vil derimod ikke ændre størrelsen af den optjente pension og pensionens dækningsgrad ved de høje indkomster. Pensionen vil ved de høje indkomster fortsat være bestemt som en vis procent af indkomsten.

Hvis man ønsker at ændre pensionens størrelse og dækningsgrad for de høje indtægter, er den eneste mulighed således at ændre pen-

sionsprocenten. Der er derfor færre elementer, der påvirker pensionens størrelse og dækningsgrad i denne model end i modellerne C-1 og C-2. De mulige forløb af pensionen og pensionens dækningsgrad ved stigende indtægt er derfor også færre her. I princippet er mulighederne begrænset til de tilfælde, hvor dækningsgraden er konstant og uafhængig af indkomstens størrelse (når bortses fra området med ens pensioner). Dette gælder dog kun, når man som her har forudsat, at pensionsprocenten er fast. Man kan imidlertid godt anvende en varierende pensionsprocent (ved de to foregående modeller tilsvarende en varierende tillægspensionsprocent), således at pensionen f.eks. beregnes med en vis procent af den del af indkomsten, der er under en given grænse, og med en anden procent af den del af indkomsten, som overstiger grænsen. I rapporten er dette således tilfældet for to af undervarianterne af garantimodellen (C-3 c og C-3 d).

### 3. Maksimumsgrænse

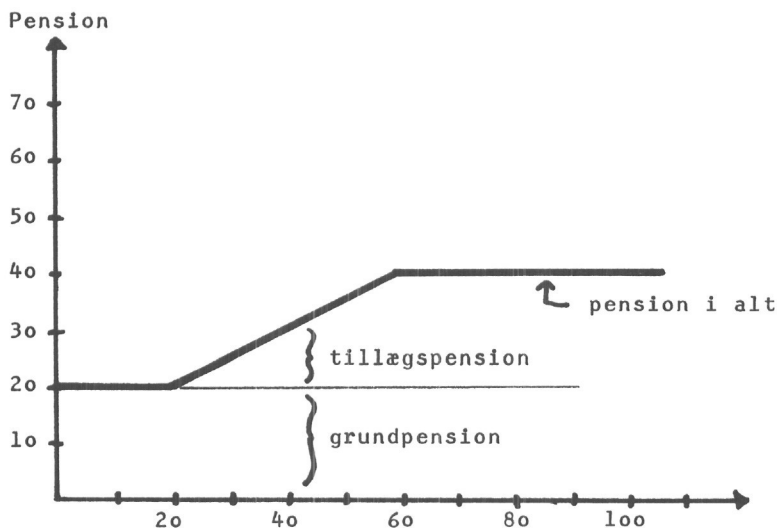
En maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt betyder, at der ikke optjenes pension af den del af indkomsten, som overstiger grænsen. Alle personer med en indtægt over grænsen vil derfor få ens pensioner. Pensionens dækningsgrad vil som følge heraf aftage stærkt, når indkomsten overstiger maksimumsgrænsen.

I figuren nedenfor er som eksempel vist virkningen af en maksimumsgrænse på 60 i en model med basisbeløb. Det ses, at når indkomsten overstiger maksimumsgrænsen, er størrelsen af den samlede pension konstant. Dækningsgraderne vil derfor falde stærkt, således som det også fremgår af den til figuren hørende tabel.

Fig. 6

Eksempel på virkningen af en maksimumsgrænse for den pensionsgivende indtægt

Grundpension = 20  
 Basisbeløb = 20  
 Tillægspensionsprocent = 50  
 Maksimumsgrænse = 60



Tabel 6

Indkomst	Pension	Dækningsgrad
0	20	-
10	20	200
20	20	100
40	30	75
60	40	67
80	40	50
100	40	40

fr. Sammenligning af modellerne C-1, C-2 og C-3

Nedenfor er foretaget en grafisk sammenligning af de tre modeller. Da hver af modellerne kan konstrueres på en række forskellige måder, må en sådan sammenligning tages med et vist forbehold. Ved at ændre på elementerne i modellerne kan det i figuren viste forhold mellem pensionens størrelse i de tre modeller blive et andet.

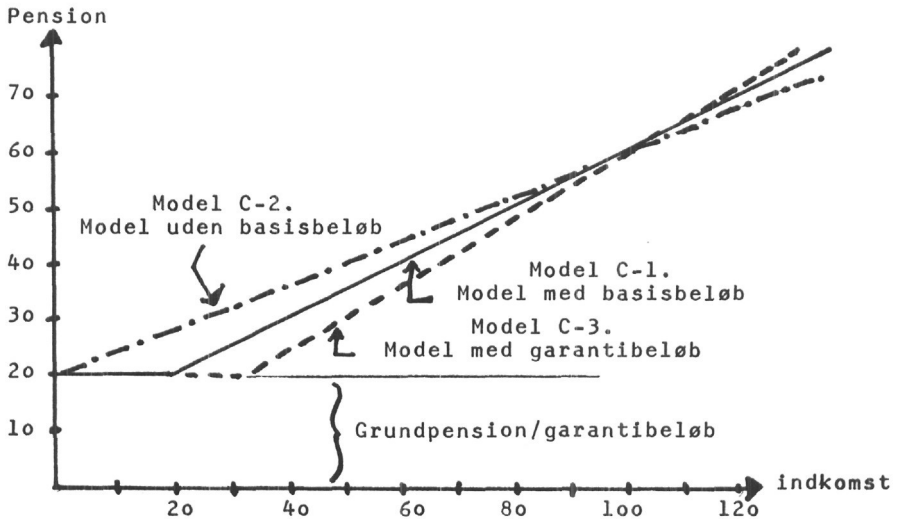
Det er i figuren forudsat, at grundpensionen er ens ved model C-1 og model C-2 og af samme størrelse som garantibeløbet. Det er

endvidere forudsat, at basisbeløbet er af samme størrelse som grundpensionen. Tillægspensionsprocenterne (henholdsvis pensionsprocenten) er fastsat således, at pensionens størrelse og dækningsgrad er den samme ved alle tre modeller ved en indkomst på 100.

Under disse forudsætninger fremgår det af figuren, at ved de lave indkomster er pensionen størst ved model C-2 og mindst ved model C-3. Ved indtægter over 100 forholder det sig omvendt. Her er pensionen størst ved model C-3 og mindst ved model C-2. Dækningsgraden vil således ved stigende indtægt falde stærkest ved model C-2 og mindst ved model C-3.

Fig. 7

Sammenligning af de tre modeller



Tabel 7

Indkomst	Model C-1 Grundpension=20 Basisbeløb=20 tillægsp.pCt.=50		Model C-2 Grundpension=20 Tillægsp.pCt.=40		Model C-3 Garantibeløb=20 Pensionspct.=60	
	Pension	Dækn. grad	Pension	Dækn. grad	Pension	Dækn. grad
0	20	-	20	-	20	-
10	20	200	24	240	20	200
20	20	100	28	140	20	100
40	30	75	36	90	24	60
60	40	67	44	73	36	60
80	50	63	52	65	48	60
90	55	61	56	62	54	60
100	60	60	60	60	60	60
120	70	58	68	57	72	60

Tabeller  
vedrørende  
opsparingsforholdene i Danmark og Sverige  
i perioden **1960-1974**

Tabel A. Bruttoopsparingen i Danmark.

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
----- Mill. kr. -----								
<b>Bruttoopsparingen i:</b>								
Offentlig sektor .....	2.632	1.709	2.278	2.976	3.579	4.204	5.132	4.403
Privat sektor:								
Koncessionerede virksomheder .....	214	233	266	303	378	440	594	615
Aktieselskaber m.v. (ekskl. finansielle selskaber)	1.484	1.621	1.786	1.981	2.353	2.467	2.545	2.668
Finansielle institutioner .....	403	421	526	667	629	858	960	1.137
Kooperative foretagender .....	137	157	168	173	179	205	240	222
Personlig opsparing .....	4.010	5.098	5.130	4.802	6.022	7.085	6.074	7.071
Privat sektor i alt .....	6.248	7.530	7.876	7.926	9.561	11.055	10.413	11.713
Samlet bruttoopsparing .....	8.880	9.239	10.154	10.902	13.140	15.259	15.545	16.116
Bruttonationalprodukt .....	41.098	45.616	51.387	54.705	62.529	70.251	77.132	84.540
Samlet bruttoopsparing i pct. af bruttonationalprodukt	21,6	20,3	19,8	19,9	21,0	21,7	20,2	19,1
Offentlig bruttoopsparing i procent af bruttonationalprodukt .....	6,4	3,7	4,4	5,4	5,7	6,0	6,7	5,2
Privat bruttoopsparing i procent af bruttonationalprodukt .....	15,2	16,5	15,4	14,5	15,3	15,7	13,5	13,9

Ann.: Tallene er ekskl. reparationer og vedligeholdelse.

Tabel A. Bruttoopsparingen i Danmark (fortsat)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
<u>Bruttoopsparingen i:</u>							
Offentlig sektor .....	5.668	6.966	8.934	11.058	12.695	16.890	16.580
Privat sektor:							
Koncessionerede virksomheder .....	700	809	990	1.112	1.286	1.245	1.348
Aktieselskaber m.v. (ekskl. finansielle selskaber)	2.912	3.129	3.456	3.650	4.440	6.401	6.121
Finansielle institutioner .....	1.587	1.542	1.763	1.743	2.747	2.449	3.112
Kooperative foretagender .....	218	345	345	298	507	601	657
Personlig opsparing .....	6.540	7.933	6.906	6.883	9.753	9.366	10.027
Privat sektor i alt .....	11.957	13.758	13.460	13.686	18.733	20.062	21.265
Samlet bruttoopsparing .....	17.625	20.724	22.394	24.744	31.428	36.952	37.845
Bruttonationalprodukt .....	93.228	106.645	117.986	129.868	147.083	167.016	186.384
Samlet Bruttoopsparing i pct. af bruttonationalprodukt	18,9	19,4	19,0	19,1	21,4	22,1	20,3
Offentlig bruttoopsparing i procent af bruttonationalprodukt .....	6,1	6,6	7,6	8,5	8,7	10,1	8,9
Privat bruttoopsparing i procent af bruttonationalprodukt .....	12,9	12,9	11,4	10,6	12,7	12,0	11,4

pct.

Tabel B. Bruttoopsparingen og forsikringsopsparingen i Danmark.

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
	Mdl. kr.							
Offentlig sektor .....	2.632.	1.709	2.278	2.976	3.579	4.204	5.132	4.403
heraf ATP og SPF .....	-	-	-	-	240	352	388	420
Selskaber, institutioner m.v. i alt .....	2.238	2.432	2.746	3.124	3.539	3.970	4.339	4.642
Personlig opsparing .....	4.010	5.098	5.130	4.802	6.022	7.085	6.074	7.071
Privat sektor i alt .....	6.248	7.530	7.876	7.926	9.561	11.055	10.413	11.713
heraf forsikringsopsparing .....	340	494	600	671	765	871	1.183	1.414
Samlet bruttoopsparing <sup>1)</sup> .....	8.880	9.239	10.154	10.902	13.140	15.259	15.545	16.116
heraf privat forsikringsopsparing + ATP og SPF .....	340	494	600	671	1.005	1.223	1.571	1.834
	pct.							
Forsikringsopsparing i pct. af samlet opsparing:								
Offentlig sektor (ATP + SPF) .....	-	-	-	-	6,7	8,3	7,6	9,5
Privat sektor .....	5,4	6,6	7,6	8,5	8,0	7,9	11,4	12,1
Hele samfundet .....	3,8	5,3	5,9	6,2	7,6	8,0	10,1	11,4
Offentlig opsparing, ekskl. opsparing i pensionsfonde i pct. af bruttonationalproduktet ..	6,4	3,7	4,4	5,4	5,3	5,5	6,2	4,7
Privat opsparing, ekskl. forsikringsopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	14,4	15,4	14,2	13,3	14,1	14,5	12,0	12,2

1) Ekskl. reparationer og vedligeholdelse.

Tabel B. Bruttoopsparingen og forsikringsopsparingen i Danmark (fortsat).

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	Mill. kr.						
Offentlig sektor .....	5.668	6.966	8.934	11.058	12.695	16.890	16.580
heraf ATP og SPF .....	458	501	561	1.346	1.583	1.945	3.146
Selskaber, institutioner m.v. i alt .....	5.417	5.825	6.554	6.803	8.980	10.696	11.238
Personlig opsparing .....	6.540	7.933	6.906	6.883	9.753	9.366	10.027
Privat sektor i alt .....	11.957	13.758	13.460	13.686	18.733	20.062	21.265
heraf forsikringsopsparing .....	1.647	2.095	2.218	2.547	3.425	3.878	4.737
Samlet bruttoopsparing <sup>1)</sup> .....	17.625	20.724	22.394	24.744	31.428	36.952	37.845
heraf privat forsikringsopsparing + ATP og SPF ...	2.105	2.596	2.779	3.893	5.008	5.823	7.883
	pct.						
Forsikringsopsparing i pct. af samlet opsparing:							
Offentlig sektor (ATP + SPF) .....	8,1	7,2	6,3	12,2	12,5	11,5	19,0
Privat sektor .....	13,8	15,2	16,5	18,6	18,3	19,3	22,3
Hele samfundet .....	11,9	12,5	12,4	15,7	15,9	15,8	20,8
Offentlig opsparing, ekskl. opsparing i pensjonsfonde i pct. af bruttoationalproduktet ...	5,6	6,1	7,1	7,5	7,6	8,9	7,2
Privat opsparing, ekskl. forsikringsopsparing i pct. af bruttoationalproduktet .....	11,1	10,9	9,5	8,6	10,4	9,7	8,9

Tabel 6. Forsikringsopsparingen i Danmark.

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
	Mill. kr.							
<u>Offentlig sektor:</u>								
ATP <sup>1)</sup> .....	-	-	-	-	240	352	388	420
Den sociale pensionsfond <sup>2)</sup> .....	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Privat sektor:</u>								
Levforingselskaber <sup>3)</sup> .....	136	247	330	353	406	396	608	725
Pensionskasser <sup>4)</sup> .....	169	197	205	233	252	340	403	438
Fengsestitutter i alt <sup>5)</sup> .....	35 <sup>x</sup>	50 <sup>x</sup>	65 <sup>x</sup>	85 <sup>x</sup>	107 <sup>x</sup>	135 <sup>x</sup>	172 <sup>x</sup>	251
heraf:								
Indekskontrakter .....	...	...	...	...	...	...	...	191
Kapitalpension .....	...	...	...	...	...	...	...	52
Selvension .....	...	...	...	...	...	...	...	8
Tilsammen .....	340	494	600	671	1.005	1.223	1.571	1.834
	pct.							
Opsparing i ATP + SFF i pct. af bruttonationalproduktet	-	-	-	-	0,4	0,5	0,5	0,5
Privat forsikringsopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	0,8	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,5	1,7
Samlet forsikringsopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	0,8	1,1	1,2	1,2	1,6	1,7	2,0	2,2

1) Bidragsindbetalinger og renteindtægter + (pensionsudbetalinger og administrationsudgifter).

2) Nettoab af obligationer til kursværdi.

3) Premie- og renteindtægter + (forsikringsudgifter, driftsudgifter og selskabsopsparing i henhold til nationalregnskabet).

4) Bidragsindbetalinger og renteindtægter + (udbetalte pensioner og udtredelsesgodtgørelser).

5) Væksten i årets løb på indestående på de pågældende kontoformer.

Tabel 6. Forsikringsopsparingen i Danmark (fortsat).

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Mill. kr.							
<u>Offentlig sektor:</u>							
ATP <sup>1)</sup> .....	458	501	561	612	733	1.005	1.109
Den sociale pensionsfond <sup>2)</sup> .....	-	-	-	734	750	940	2.037
<u>Privat sektor:</u>							
Levoforsikringselskaber <sup>3)</sup> .....	776	1.023	1.170	1.259	1.660	1.880	2.204
Pensionskasser <sup>4)</sup> .....	519	614	703	761	977	1.115	1.403
Pengeinstitutter i alt <sup>5)</sup> .....	352	458	345	527	888	883	1.130
heraf:							
Indekskontrakter .....	259	387	247	364	502	502	647
Kapitalpension .....	84	62	83	143	336	296	401
Selvension .....	9	9	15	20	50	85	82
Tilsammen .....	2.105	2.596	2.779	3.893	5.008	5.823	7.883
pct.							
Opsparing i ATP + SFF i pct. af bruttonationalproduktet	0,5	0,5	0,5	1,0	1,1	1,2	1,7
Privat forsikringsopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	1,8	2,0	1,9	2,0	2,3	2,3	2,5
Samlet forsikringsopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	2,3	2,5	2,4	3,0	3,4	3,5	4,2

Tabel D. Bruttoopsparingen i Sverige.

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
----- Mill. sv. kr. -----								
<u>Bruttoopsparing i:</u>								
Offentlig sektor:								
Stat og statslige institutioner .....	1.788	3.266	3.240	2.615	2.966	4.521	3.519	2.140
Kommuner og kommunale institutioner .....	2.305	2.150	2.775	3.090	3.493	4.063	5.333	6.825
Socialforskringsinstitutioner .....	562	808	1.542	2.174	2.741	3.301	3.987	4.801
Offentlig sektor i alt .....	4.655	6.224	7.557	7.879	9.200	11.885	12.839	13.766
Privat sektor:								
Aktieselskaber m.v. (ekskl. finansielle sektor) ...	6.818	7.119	6.832	8.075	9.754	9.978	10.184	11.640
Finansielle virksomheder .....	765	701	667	576	718	803	746	1.104
Personlig opsparing (husholdninger) .....	5.272	5.468	5.863	5.955	7.268	6.769	6.800	6.007
Privat sektor i alt .....	12.855	13.288	13.362	14.606	17.740	17.550	17.730	18.751
Samlet bruttoopsparing .....	17.510	19.512	20.919	22.485	26.940	29.435	30.569	32.517
Bruttonationalprodukt .....	72.160	78.522	85.196	92.109	102.685	113.316	123.289	133.368
								pct.
Bruttoopsparing i pct. af bruttonationalproduktet ...	24,3	24,8	24,6	24,4	26,2	26,0	24,8	24,4
Offentlig bruttoopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	6,5	7,9	8,9	8,6	9,0	10,5	10,4	10,3
Privat bruttoopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	17,8	16,9	15,7	15,8	17,3	15,5	14,4	14,1

Ann.: Tallene er skatkl. reparationer og vedligeholdelse.

Kilder: Statistiska meddelanden, Nr. N. 1975 : 98. Appendix 3. Tabel 5, konto 21.

Tabel D. Bruttoopsparingen i Sverige (fortsat).

	1966	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	Mill. sv. kr.						
<b>Bruttoopsparing i:</b>							
<b>Offentlig sektor:</b>							
Stat og statslige institutioner .....	1.909	2.284	4.850	4.510	1.873	1.030	+3.395
Kommuner og kommunale institutioner .....	7.409	7.651	6.733	6.673	9.685	9.467	8.702
Socialforsikringsinstitutioner .....	5.925	6.575	7.264	8.455	9.711	10.122	10.530
Offentlig sektor i alt .....	15.243	16.510	18.847	19.638	21.269	20.619	15.837
<b>Privat sektor:</b>							
Aktieselskaber m.v. (ekskl. finansielle sektor) ...	10.935	11.471	13.848	10.985	13.805	18.018	20.401
Finansielle virksomheder .....	1.440	2.249	1.896	2.509	2.867	3.369	4.086
Personlig opsparing (husholdninger) .....	5.643	5.698	7.052	9.482	7.894	10.563	16.236
Privat sektor i alt .....	18.018	19.418	22.796	22.976	24.566	31.950	40.723
Samlet bruttoopsparing .....	33.261	35.928	41.643	42.614	45.835	52.569	56.560
Bruttonationalprodukt .....	141.676	153.369	170.883	183.791	199.426	220.331	249.052
Bruttoopsparing i pct. af bruttonationalproduktet ...	23,5	23,4	24,4	23,2	23,0	23,9	22,7
Offentlig bruttoopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	10,8	10,8	11,1	10,7	10,7	9,4	6,3
Privat bruttoopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	12,7	12,7	13,3	12,5	12,3	14,5	16,4

Tabel E. Opsparingen<sup>1)</sup> og forsikringsopsparingen i Sverige.

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
	Mill. sv. kr.							
Offentlig sektor .....	4.655	6.224	7.557	7.879	9.200	11.885	12.839	13.766
heraf forsikringsopsparing .....	4.093	5.416	6.015	5.705	6.459	8.584	8.852	8.965
Selskaber, institutioner m. v. ....	7.983	7.820	7.499	8.651	10.472	10.781	10.930	12.744
Husholdningernes opsparing .....	5.272	5.468	5.863	5.955	7.268	6.769	6.800	6.007
heraf forsikringsopsparing <sup>2)</sup> .....	991	711	764	928	823	985	1.001	1.188
Privat sektor i alt .....	12.855	13.288	13.362	14.606	17.740	17.550	17.730	18.751
heraf forsikringsopsparing .....	991	711	764	928	823	985	1.001	1.188
Samlet bruttoopsparing .....	17.510	19.512	20.919	22.485	26.940	29.435	30.569	32.517
heraf forsikringsopsparing .....	1.553	1.519	2.306	3.102	3.564	4.286	4.988	5.989
Forsikringsopsparing i pct. af samlet opsparing:	pct.							
Offentlig sektor .....	12,1	13,0	20,4	27,6	29,8	27,8	31,1	34,9
Privat sektor .....	7,7	5,4	5,7	6,4	4,6	5,6	5,6	6,3
Hele samfundet .....	8,8	7,8	11,0	13,8	13,2	14,6	16,3	18,4

1) Beløbene er ekskl. reparationer og vedligeholdelse.

2) Den private sektors forsikringsopsparing udgjorde i perioden 1955 til 1959 følgende andele af den private sektors samlede opsparing:  
1955: 10,2 pct., 1956: 9,9 pct., 1957: 9,9 pct., 1958: 10,0 pct., 1959: 9,7 pct.

Kilde: Statistiska meddelanden. Nr. N. 1975: 96. Appendix 3. Tabel 5, konto 19 og 21.

Tabel E. Opsparingen<sup>1)</sup> og forsikringsopsparingen i Sverige (fortsat).

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	Mill. sv. kr.						
Offentlig sektor .....	15.243	16.510	18.847	19.638	21.269	20.619	15.837
heraf forsikringsopsparing .....	9.318	9.995	11.583	11.183	11.558	10.497	5.307
Selskaber, institutioner m.v. ....	12.375	13.720	15.744	13.494	16.672	21.387	24.487
Husholdningernes opsparing .....	5.643	5.698	7.052	9.482	7.894	10.563	16.236
heraf forsikringsopsparing <sup>2)</sup> .....	1.530	1.778	2.109	2.558	2.810	3.587	4.716
Privat sektor i alt .....	18.018	19.418	22.796	22.976	24.566	31.950	40.723
heraf forsikringsopsparing .....	1.530	1.778	2.109	2.558	2.810	3.587	4.716
Samlet bruttoopsparing .....	33.261	35.928	41.643	42.614	45.835	52.569	56.560
heraf forsikringsopsparing .....	7.455	8.353	9.373	11.013	12.521	13.709	15.246
Forsikringsopsparing i pct. af samlet opsparing:	pct.						
Offentlig sektor .....	38,9	39,8	38,5	43,1	45,7	49,1	66,5
Privat sektor .....	8,5	9,2	9,3	11,1	11,4	11,2	11,6
Hele samfundet .....	22,4	23,2	22,5	25,8	27,3	26,1	27,0

Tabel F. Opsparingen og forsikringsopsparingen i Sverige.

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
	pct.							
Offentlig opsparing i pensionsfonde i pct. af bruttonationalproduktet ....	0,8	1,0	1,8	2,4	2,7	2,9	3,2	3,6
Privat forsikringsopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	1,4	0,9	0,9	1,0	0,8	0,9	0,8	0,9
Samlet forsikringsopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	2,2	1,9	2,7	3,4	3,5	3,8	4,0	4,5
Offentlig opsparing, ekskl. opsparing i pensionsfonde, i pct. af bruttonationalproduktet .....	5,7	6,9	7,1	6,2	6,3	7,6	7,2	6,7
Privat opsparing, ekskl. forsikringsopsparing, i pct. af bruttonationalproduktet .....	16,4	16,0	14,8	14,8	16,5	14,6	13,6	13,2
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	
	pct.							
Offentlig opsparing i pensionsfonde i pct. af bruttonationalproduktet ....	4,2	4,3	4,3	4,6	4,9	4,6	4,2	
Privat forsikringsopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	1,1	1,2	1,2	1,4	1,4	1,6	1,9	
Samlet forsikringsopsparing i pct. af bruttonationalproduktet .....	5,3	5,5	5,5	6,0	6,3	6,2	6,1	
Offentlig opsparing, ekskl. opsparing i pensionsfonde, i pct. af bruttonationalproduktet .....	6,6	6,5	6,8	6,1	5,8	4,8	2,1	
Privat opsparing, ekskl. forsikringsopsparing, i pct. af bruttonationalproduktet .....	11,6	11,5	12,1	11,1	10,9	12,9	14,5	

Kilde: Se tabel E.